



Observation indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV FLEGT dans le bassin du Congo

Rapport annuel, 2011

www.forestsmonitor.org, www.rem.org.uk

Etat des lieux de l'application et du respect de la loi forestière dans la perspective de la délivrance des premières autorisations FLEGT fin 2012



Ce rapport a été réalisé grâce à un financement de la Commission européenne, contrat de subvention 2010/220-570, et du DFID. Bénéficiaire : Forests Monitor. Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de Forests Monitor, REM, et CAGDF et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union Européenne ou DFID

TABLE DES MATIERES

Liste des abréviations	3
Introduction.....	4
Mise en œuvre de l'observation indépendante	4
Réalisation de missions.....	4
Illégalités observées	6
Cas particulier des coupes illégales	7
Actions prises par l'Administration forestière en réponse AUX recommandations de l'OI-FLEG	8
Le recouvrement des taxes et transactions.....	9
Recouvrement des taxes de superficie et d'Abattage.....	10
Les montants actuels de la taxe d'abattage reflètent-ils la réalité ?	12
Transactions.....	13
Suivi de la mise en Application de la loi.....	15
Missions - DDEF	15
Est-ce que les DDEF appliquent la loi correctement ?	17
Capacité des DDEF : les Agents forestiers ont-ils les moyens nécessaires pour appliquer la loi ?	18
La cellule de légalité et de la traçabilité forestière (CLFT).....	21
La société civile congolaise et l'OI-FLEG	22
Prise en charge par La société civile congolaise d'une OI-FLEG au Congo en 2013	22
L'OI-FLEG en Appui à l'APV-FLEGT.....	24
Grille d'analyse de conformité.....	24
Recommandations à l'élaboration des textes d'application complémentaires dans le cadre de l'APV.....	24
Base de données OI-FLEG : la société civile et le Système de Vérification de la Légalité.....	25
Conclusions.....	25
Recommandations au MDDEF –priorités pour 2012	26

LISTE DES ABREVIATIONS

ACI	Asia Congo Industries
AVE	Attestation de Vérification Export
APV	Accord de Partenariat Volontaire
CAGDF	Cercle d'Appui à la Gestion Durable des Forêts
CDWI	Congo-Déjà Woods Industry
CE	Commission Européenne
CIB	Congolaise Industrielle des Bois
CLA	Communautés locales et autochtones
CLFT	Cellule de Légalité Forestière et de Traçabilité
CNLCCF	Commission Nationale de Lutte contre la Corruption, la Concussion et la Fraude
COFIBOIS	Compagnie Forestière Industrielle des Bois
DDEF	Direction Départementale de l'Economie Forestière/Directeur Départemental de l'Economie Forestière
DFID	Department for International Development (Coopération britannique au développement)
DGEF	Direction Générale de l'Economie Forestière
EFI	European Forest Institute
FAO	Food and Agriculture Organisation
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade (Mise en application de la loi forestière, Gouvernance et Commerce)
FORALAC	Société Forestière, Agricole, Industrielle et Commerciale
FRM	Forêt Ressources Management
GDF	Plateforme de la Société Civile - Gestion Durable des Forêts
IFO	Industrie Forestière de Ouesso
MDDEFE	Ministère du Développement Durable, de l'Economie Forestière et de l'Environnement
OI/OI-FLEG	Observateur Indépendant/Observation Indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance
OAC	Observatoire Anti-Corruption
OSC	Organisation de la Société Civile
PFDE	Projet Forêts et Diversification Economique
PV	Procès-verbal de Constat d'Infraction
SAF	Service Administratif et Financier
SEFYD	Société d'Exploitation Forestière YUAN DONG
SCPFE	Service de Contrôle des Produits Forestiers à l'Exportation
SICOFOR	SINO-Congo Forêt
SIFCO	Société Industrielle et Forestière du Congo
SIG	Système d'Information Géographique
SPIEX	Société de Prestations et d'Import Export
SCTB	Société Congolaise de Transformation des Bois
SVL	Système de Vérification de la Légalité
UFA	Unité Forestière d'Aménagement
UFE	Unité Forestière d'Exploitation

INTRODUCTION

En mai 2010, l'Union européenne (UE) a signé un Accord de Partenariat Volontaire (APV) avec la République du Congo dans le cadre de l'initiative « Mise en application de la loi forestière, gouvernance et commerce » (FLEGT) qui vise à combattre l'exploitation illégale des forêts en autorisant seulement le bois exploité légalement à pénétrer le marché européen. Il est prévu que les premières autorisations FLEGT au Congo soient délivrées d'ici décembre 2012, et que la nouvelle réglementation européenne qui empêche l'importation du bois illégal entre en vigueur en mars 2013¹. Mais comment pourra-t-on juger de la valeur de ces autorisations FLEGT sans avoir d'informations précises sur ce qui se passe entre le lieu d'abattage et l'exportation ? Au Congo, le contrôle des activités d'exploitation forestière est-il suffisamment fiable pour garantir la légalité du bois ? Il s'agit là de questions fondamentales auxquelles l'OI-FLEG contribue à répondre en menant des investigations sur le terrain et en fournissant des informations exactes et fiables sur les défis qui doivent être relevés en matière de gouvernance et de mise en application de la loi forestière.

Objectifs du projet OI-FLEG

- ✓ Publier des informations fiables sur les réalités du secteur forestier au Congo via des investigations
- ✓ Contribuer à la mise en œuvre effective de l'APV FLEGT au Congo
- ✓ Renforcer la capacité de la société civile congolaise pour qu'elle prenne en charge l'OI-FLEG en 2013
- ✓ Améliorer la contribution des OSC du Bassin du Congo à la mise en œuvre des APV

Entre 2007 et 2010, *Forests Monitor* et *Resource Extraction Monitoring* ont mis en œuvre le premier projet OI-FLEG en République du Congo, documenté des infractions forestières et analysé les faiblesses fondamentales de la gouvernance forestière au Congo. La deuxième phase, financée par l'Union européenne et UK DFID (coopération britannique), est mise en œuvre en partenariat avec la société civile congolaise (CAGDF) et se poursuivra jusqu'en juin 2013. Le présent rapport annuel présente les résultats et progrès réalisés au cours de la première année du projet (janvier 2011 – janvier 2012).²

MISE EN ŒUVRE DE L'OBSERVATION INDEPENDANTE

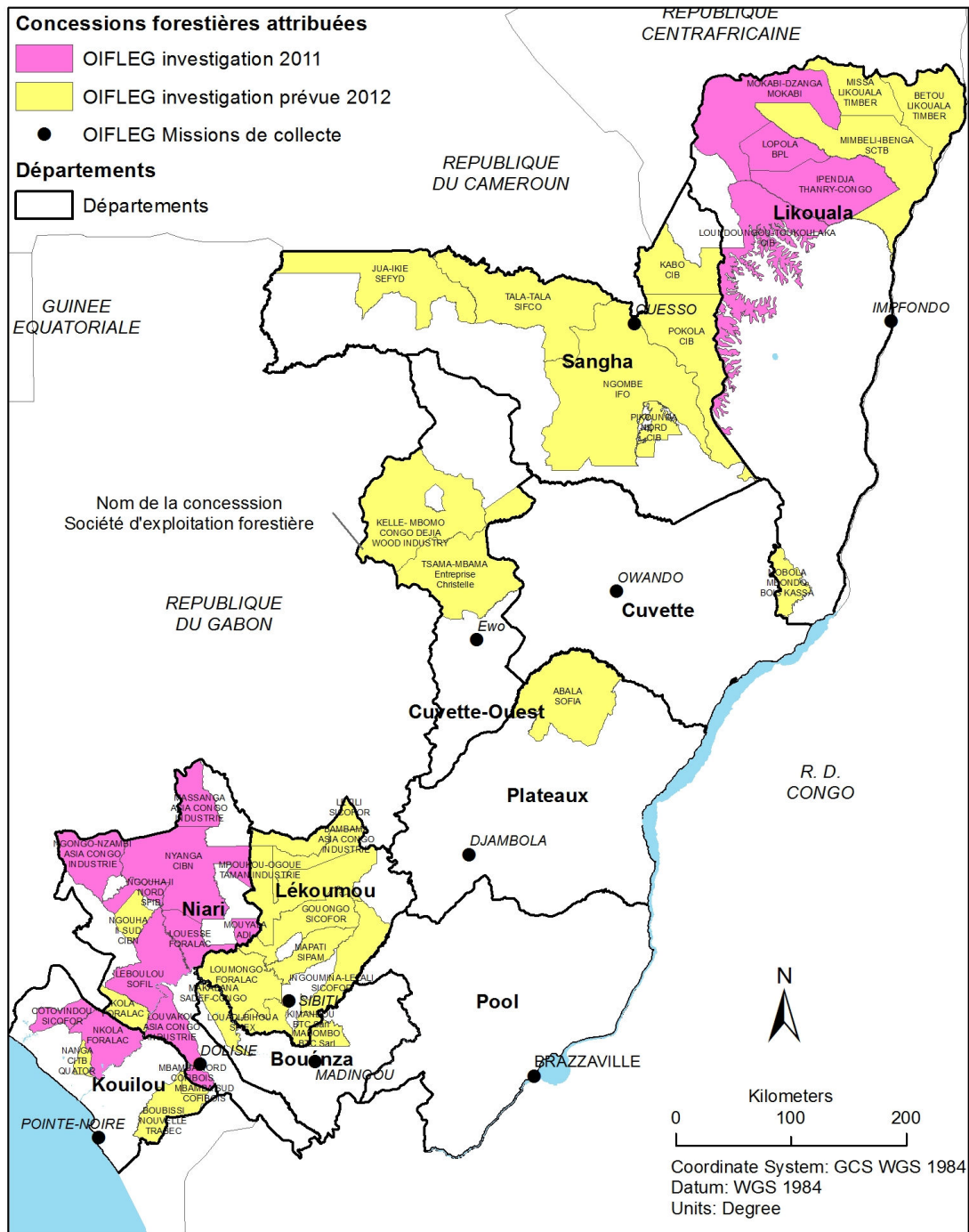
REALISATION DE MISSIONS

Le volet Observation Indépendante du projet est devenu pleinement opérationnel en juillet 2011, après la signature d'un protocole d'accord avec le MDDEF et d'un ordre de mission permanent permettant des déplacements dans toutes les zones forestières. Entre juillet et décembre 2011, le projet a effectué des investigations dans 15 des 44 des concessions forestières attribuées (34%). Les 15 concessions forestières concernées sont attribuées à un total de 12 sociétés. L'OI-FLEG a aussi effectué des missions de collecte (pour recueillir des informations au niveau des DDEF) dans tous les Départements où des concessions forestières sont attribuées (Figure 1).

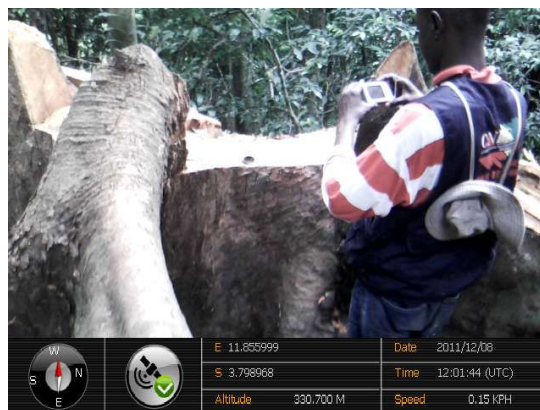
¹ REGULATION (EU) No 995/2010 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL

² Pour plus d'information sur l'approche et le structure du projet voir www.rem.org.uk

Figure 1: Couverture des missions OI-FLEG en 2011.



Les investigations menées par l’OI-FLEG sur le terrain sont conduites principalement sur les lieux de coupe (assiettes annuelles de coupe et autres sites d’exploitation), dans les unités de transformation, dans les bases vie et auprès des communautés locales. Les structures³ en charge de l’application de la loi – Postes de Contrôles, Brigades et Directions Départementales de l’Economie Forestière – sont visitées pour collecter des données, et échanger avec les responsables sur leurs activités et les défis auxquels ils sont confrontés relativement à l’application de la loi. Des efforts visant la réalisation de missions conjointes entre l’OI-FLEG et les services déconcentrés de l’Administration Forestière, en vue de les observer *in situ*, n’ont pas été payants en raison de la modicité des moyens dont disposent ces structures pour remplir leur mission. De ce fait une seule des trois missions réalisées au cours de l’année a été conjointe. Notons toutefois que le MDDEF s’est fermement engagé à faciliter la réalisation de missions conjointes pour le reste de la durée du projet. Chaque mission est conclue par un rapport, qui avant d’être publié, est examiné et validé par un comité de lecture composé de représentants du MDDEF, de l’UE, des autres bailleurs de fonds intéressés, de l’OI-FLEG, de l’OAC-CNLCF et de la société civile.



Alfred Nkodia, CAGDF en mission, Nkola, Société FORALAC avec un appareil qui prend des photos avec les coordonnées géographiques implantés, outil important des investigations de l’OI-FLEG

ILLEGALITES OBSERVEES

L’OI-FLEG a observé 56 illégalités au cours des 3 missions réalisées, et des illégalités ont été observées dans les 15 concessions visitées. Le tableau 1 fournit un résumé des infractions les plus fréquemment observées et les indicateurs de l’APV correspondants. Les manœuvres frauduleuses pour se soustraire au paiement des taxes dues et l’exploitation illégale (i.e. hors des limites, sans autorisation) ont été les illégalités les plus couramment observées. Après validation par le comité de lecture, les détails des observations seront publiés sur le site <http://www.rem.org.uk/Database.html>.

Tableau 1: Les 5 illégalités les plus fréquemment observées au cours des enquêtes OI-FLEG.

Nature de l’infraction	Indicateur APV	Nombre d’infractions
Emploi de manœuvres frauduleuses pour se soustraire au paiement du prix de vente des bois et des taxes dues	Indicateur 4.11.1: L’entreprise règle les redevances et taxes en matière forestière dans les délais prescrits.	14
Exploitation non autorisée ou coupes illégales	Indicateur 4.4.2: L’entreprise mène toutes ses activités d’exploitation de bois à l’intérieur de sa concession et dans les limites de ses assiettes de coupe annuelles.	14

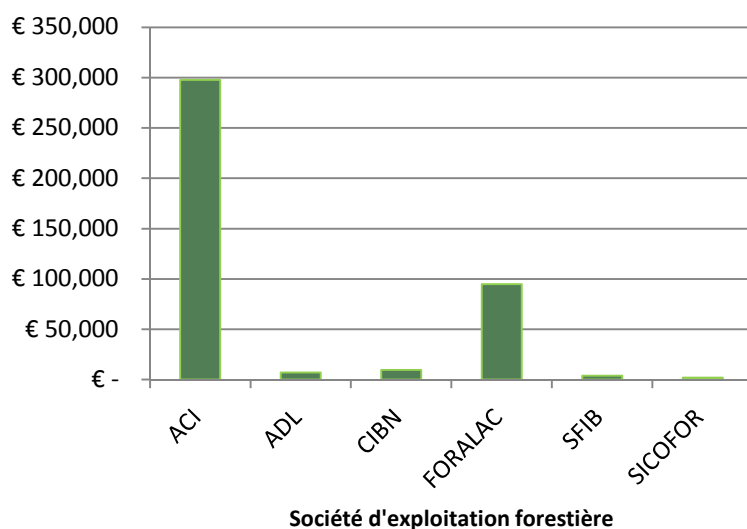
³ La Direction des Forêts est aussi au cœur des investigations menées par le projet.

Nature de l'infraction	Indicateur APV	Nombre d'infractions
Mauvaise tenue des documents de chantier	Indicateur 4.6.3: Les documents de chantier et de transport des bois sont remplis et mis à jour régulièrement.	11
Exploitation d'un nombre de pieds supérieur à celui indiqué dans la coupe annuelle	Indicateur 4.6.1: L'entreprise respecte les essences à prélever, les diamètres d'abattage et le volume à prélever, fixés par les textes réglementaires et le plan d'aménagement.	5
Conventions et permis cédé(e)s ou sous-traité(e)s sans autorisation de l'administration des eaux et forêts	Indicateur 4.12.1: L'entreprise s'assure que tous ses sous-traitants disposent des autorisations requises et payent leurs employés selon les prescriptions légales.	5

CAS PARTICULIER DES COUPES ILLEGALES

Du point de vue de l'OI-FLEG, une « coupe illégale » ou « exploitation non autorisée » désigne toutes les observations relatives aux cas d'exploitation en dehors des limites (assiettes de coupe et/ou concessions), de prélèvements d'essences non prévues dans les autorisations délivrées, et de dépassement des quotas totaux ou d'essences autorisés (coupe en sus). La coupe illégale est détectée en comparant les informations disponibles dans les carnets de chantier avec celles des autorisations de coupe ou avec les observations directes effectuées sur le terrain (marques sur billes et grumes, identification des essences exploitées) ou encore lors de la vérification du respect des limites des autorisations de coupe. Ces observations étant ponctuelles, leurs résultats ne donnent qu'une photographie de la situation au moment des missions concernant les assiettes de coupes visitées. La Figure 2 montre les résultats des enquêtes effectuées dans 8 concessions localisées dans

Figure 2: Valeur marchande des bois prélevés par société à la faveur des coupes illégales observées par l'OI-FLEG.



les Départements du Niari et du Kouilou. Sur la base des évaluations faites par l'OI-FLEG, en tenant compte du taux de commercialisation théorique, la valeur marchande totale des bois prélevés à la faveur des coupes illégales observées est d'environ 415 600 €. Ce chiffre ne représente qu'une fraction de l'étendue du problème.

Plus de 60% des coupes illégales décelées proviennent de la

concession Massanga, attribuée à Asia Congo Industries (ACI), une entreprise à capitaux majoritairement malaysiens. Au sein de cette concession, l'OI a relevé une duplication des numéros fûts et billes portant sur à peu près 700 billes gisant sur des parcs à bois en forêt dont les numéros de série sont compris entre 7 000 et 10 000. D'après les informations contenues dans les mémoires et carnets de chantier de la société, des bois portant cette série de numéros avaient été évacués entre mai et début septembre 2011.

Les coupes illégales continuent d'être perpétrées dans le secteur forestier Sud par plusieurs sociétés forestières malgré les sanctions prises à l'encontre des sociétés incriminées. Cette situation traduit sans aucun doute le caractère non dissuasif des pénalités et l'ampleur des avantages que les contrevenants tirent de ces activités. Ces infractions pouvant être qualifiées de graves mériteraient des sanctions plus importantes à l'instar de suspensions temporaires ou retraits définitifs des titres d'exploitation accordés à leurs auteurs dans la perspective de la révision de la loi forestière. Il sied de noter que les tendances observées par l'OI-FLEG en matière de coupes illégales sont similaires à celles résultant de l'analyse des données des contentieux forestiers ouverts par les services de l'Administration Forestière (19 cas sur les 51 qui concernent les sociétés forestières). Des coupes illégales, et particulièrement les coupes en sus des quotas, ont été observées dans toutes les concessions visitées dans les Départements du Niari et du Kouilou. Il est important de souligner que les coupes illégales induisent de fait la non-conformité de plusieurs indicateurs de l'APV (Indicateur 4.6.1: L'entreprise respecte les essences à prélever, les diamètres d'abattage et le volume à prélever, fixés par les textes réglementaires et le plan d'aménagement) mais aussi l'impossibilité d'assurer la traçabilité des bois résultant de ces activités et devraient donc être une priorité pour le SVL.

ACTIONS PRISES PAR L'ADMINISTRATION FORESTIERE EN REPONSE AUX RECOMMANDATIONS DE L'OI-FLEG

En février 2012, une évaluation externe du projet OI-FLEG a eu lieu. Au cours d'un entretien entre l'évaluateur et un haut représentant du MDDEFE, ce dernier a tenu à préciser que les interventions de l'OI-FLEG :

- ✓ permettent une application rigoureuse en progrès de la loi forestière ;
- ✓ aident à combler beaucoup de lacunes que l'Administration Forestière croyait avoir déjà résolues, à mettre à jour les documents techniques et à informer et amener les exploitants forestiers à une meilleure conformité à l'application de la loi forestière pour la gestion durable des forêts ;
- ✓ exercent en réalité une pression psychologique sur les acteurs forestiers (exploitants et Administration Forestière), ce qui les amène à faire désormais plus attention à l'application de la loi forestière ;
- ✓ incitent à une augmentation du budget accordé aux DDEF - il est envisagé d'allouer 1 milliard de FCFA (1 524 000 €) aux 9 DDEF, ce qui équivaut à 100 millions FCFA (152 450 €) par DDEF, contre 8 millions de FCFA (12 000 €) en moyenne les années passées.

Certains signes indiquent déjà que ces intentions se traduisent en actions du MDDEFE. Par exemple, le gouvernement a pris des mesures rapides en réponse aux observations du rapport de mission dans le Département de Niari (Tableau 2).

Tableau 2 : 9 PV établis par le DDEF-Niari en réponse au rapport de mission OI-FLEG – 40 illégalités sont documentées dans ce rapport.

Observation de l'OI-FLEG	Auteur	Nature de l'infraction	Date de l'observation	Mesures prises par la DDEF-N
Non report des volumes cumulés	CIBN	Mauvaise tenue des documents de chantier	28/09/2011	PV établi
23 souches non marquées	CIBN	Défaut de marquage	29/09/2011	PV établi
Coupe en sus de 340 pieds d'essences diverses	CIBN	Coupe en sus du nombre autorisé	29/09/2011	PV établi
Coupe en sus de 2022 pieds	ADL	Exploitation d'un nombre de pieds supérieurs à celui indiqué dans la coupe annuelle	23/09/2011	PV établi
Absence de certaines mentions obligatoires et ratures	ADL	Mauvaise tenue des documents de chantier	23/09/2011	PV établi
Non mise à jour des carnets de chantier	ACI Mass	Non-respect des règles d'exploitation	26/09/2011	PV établi
6 fûts et 11 billes sans marques retrouvées sur le terrain	ACI Mass	Défaut de marquage	26/09/2011	PV établi
Fausse déclaration d'essence et utilisation de manœuvres frauduleuses	CIBN	Utilisation de manœuvres frauduleuses	29/09/2011	PV établi mais pour non-respect des règles d'exploitation
Incohérence entre marquage sur fût et souche	ACI LVK	Non-respect des règles relatives à l'exploitation	02/10/2011	PV établi par la DDEF avec cette qualification mais pour des faits qui s'assimilent à de la fraude

LE RECOUVREMENT DES TAXES ET TRANSACTIONS

Au cours des missions de collecte et des investigations sur le terrain, l'OI a rassemblé toutes les informations mises à sa disposition en ce qui concerne le recouvrement des taxes et transactions. En dépit de l'effort important déployé pour la collecte, qui a nécessité parfois jusqu'à 3 visites aux DDEF, le projet n'a pas pu obtenir l'ensemble des données de l'année 2011. Les pourcentages des données collectées se présentent comme suit: 80% des données relatives à la taxe de superficie ; 70% à la taxe d'abattage ; et 95% aux transactions⁴.

Recettes publiques non collectées par l'Administration Forestière en 2011, chiffres basés sur un échantillon d'environ 80% de l'ensemble des données :

- ✘ Taxes de superficie non-payées: 4 937 693 €
- ✘ Taxes d'abattage non-payées : 1 957 012 €
- ✘ Transactions non-payées : 304 663 €

✘ Total : 7 199 368 €

La taxe de déboisement n'est pas prise en compte dans cette analyse. En conséquence, les chiffres fournis dans cette section ne représentent qu'une fraction de la totalité des revenus non collectés par l'Etat. Les difficultés rencontrées en collectant et organisant les données sur les taxes et transactions est un indicateur de l'un des plus importants problèmes de gouvernance du secteur

⁴ L'OI-FLEG a réussi à collecter les données sur les taxes et transactions dans les 9 Départements concernant les concessions attribuées. Toutefois, à la fin de la collecte (janvier 2012) certains documents concernant les paiements effectués en décembre 2011 n'étaient pas encore disponibles. De plus, les données sur les arriérés du Département de la Bouenza n'ont pas été fournies dans les rapports annuels de 2010.

forestier au Congo : le manque d'un système standardisé, fiable et efficace de la gestion des informations y compris les données sur les taxes et transactions (amendes).

RECOUVREMENT DES TAXES DE SUPERFICIE ET D'ABATTAGE

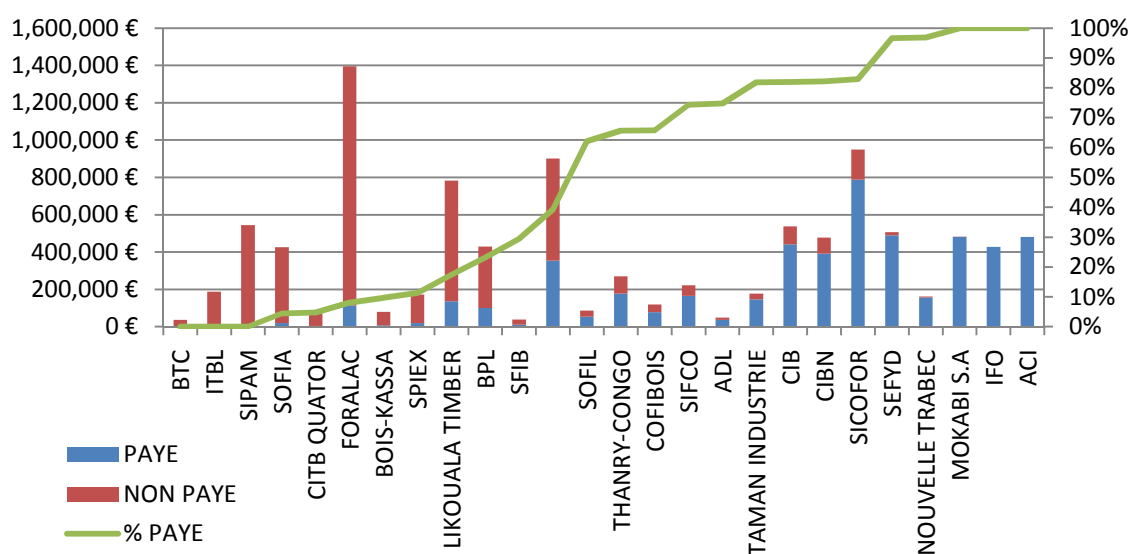
Bien que les données sur lesquelles repose la présente analyse ne couvrent pas la totalité des directions départementales, elles donnent un aperçu qui reflète la réalité du recouvrement des taxes en comparaison avec les statistiques des années antérieures. La taxe de superficie, dont le calcul est moins fastidieux que celui de la taxe d'abattage, est cependant moins bien recouvré que cette dernière (Tableau 3).

Tableau 3: Taxes de superficie et d'abattage, 2011. Source : Etats des calculs, états de production, preuves de paiements, DDEF (Cuvette Ouest, Kouilou, Lékoumou, Likouala, Niari, Plateaux, Sangha)

Taxe	Arriérés (€)	Dû 2011 (€)	Total dû (€)	Payé (€)	Non payé (€)	% Payé
Superficie	5 753 270	4 260 945	10 014 215	5 076 521	4 937 693	51%
Abattage	3 762 533	2 184 668	5 947 201	3 990 189	1 957 012	67%
Total	9 515 803	6 445 613	15 961 416	9 066 710	6 894 705	57%

La flexibilité dans le paiement des sommes dues à l'Etat qui avait été accordée aux sociétés forestières comme mesure compensatoire de la crise financière internationale a eu comme conséquence une augmentation substantielle des impayés. Le cas de la société FORALAC illustre bien cette situation : ses arriérés de paiement de la taxe de superficie au 31 décembre 2011 (toutes concessions cumulées) s'élevaient à près d'1,3 million d'euros. Force est de constater que l'accent mis par le MDDEFE en début d'année 2011 sur le recouvrement des arriérés n'a pas eu d'incidence significative sur le cas de cette société, puisque son endettement au terme de l'année 2011 est le plus élevé de l'ensemble des sociétés analysées (Figure 3).

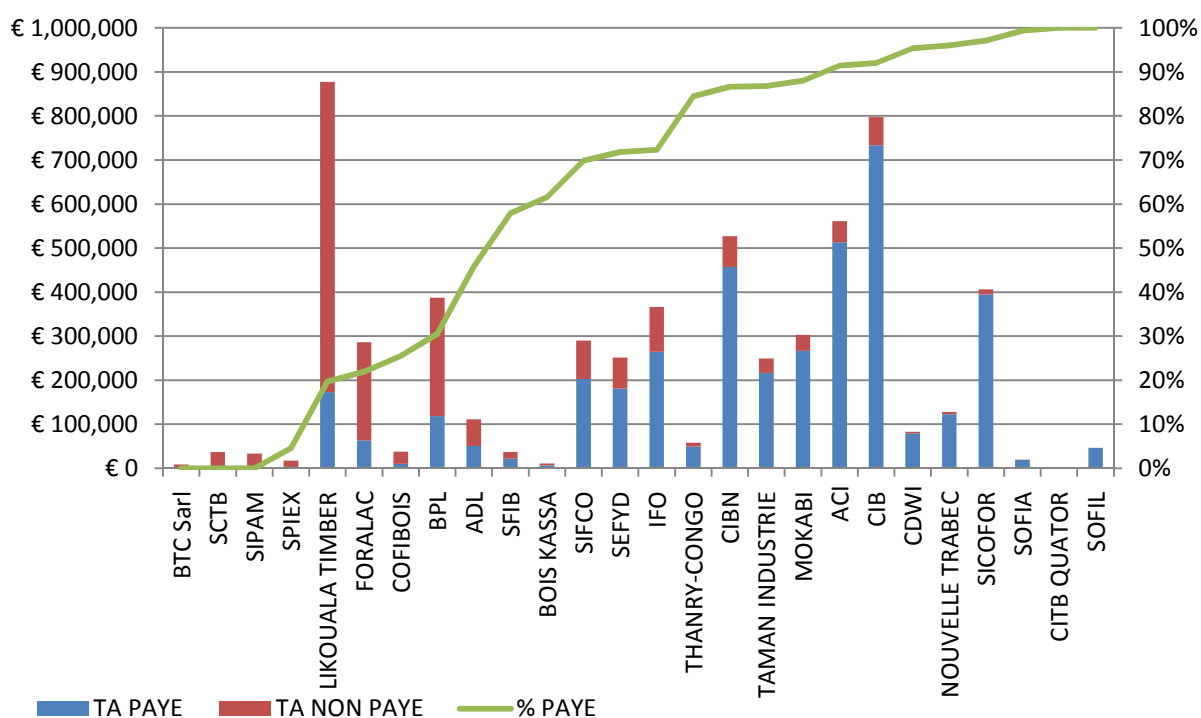
Figure 3: Taxe de superficie par société. Seules 3 sociétés sur les 26 pour lesquelles les données ont été obtenues ont payées toutes les sommes attendues pour l'année 2011. Source : Etats de calculs, états de production, preuves de paiements, DDEF (Cuvette Ouest, Kouilou, Lékoumou, Likouala, Niari, Plateaux, Sangha)



Au cours de l'année 2011, plus de 523 millions de FCFA (environ 798 000 Euros) ont été collectés en espèces par les différentes DDEF, ce qui représente d'une part un risque considérable pour les personnes appelées à convoier lesdits fonds du lieu de leur perception (sites des sociétés par exemple) jusqu'au Fonds Forestier (Brazzaville). D'autre part, ce type de transaction peut donner lieu à des utilisations inappropriées des deniers publics si un temps relativement long sépare le moment de perception et celui du reversement au trésor public. Bien que le paiement en espèces soit autorisé par la réglementation actuelle, ce mode de paiement mériterait d'être abandonné dans le souci d'une bonne gestion des finances publiques. Par ailleurs, les modalités édictées pour ce type de paiement sont si drastiques (paiement en une seule fraction et d'avance de la somme due) qu'aucune société ne les a jamais respectées à la lettre. Ce mode de paiement est par ailleurs incompatible avec le paiement en fonction de la production réalisée récemment adopté pour la taxe d'abattage. Une lettre circulaire signée en décembre 2011 par le MDDEFE interdit désormais le paiement en espèces⁵ pour le règlement des taxes et transactions forestières.

La non application des mesures coercitives prévues par loi à l'encontre des entreprises qui ne respectent pas les délais de paiement des taxes forestières – articles 86 et 90 du code forestier – est l'une des raisons pour lesquelles les impayés sont toujours aussi importants au fil des années. Une analyse des registres de PV des DDEF révèle qu'un seul PV a été dressé pour ce type d'infraction (sur un total de 184 PV)⁶.

Figure 4: Taxe d'abattage - par société. Les montants dus ont été calculés par l'OI-FLEG en utilisant les Etats de production et les preuves de paiement (Cuvette Ouest, Kouilou, Lékoumou, Likouala, Niari, Plateaux, Sangha)



⁵ Cette décision marque une évolution positive par rapport à la loi forestière qui a prévu une disposition incompatible avec les principes de gestion des finances publiques.

⁶ DDEF-Sangha ; Numéro transaction, 2 ; date d'établissement 25/7/2011 ; à l'encontre de SEFYD. Montant 512 072 FCFA (780€): Montant payé – 0 FCFA

LES MONTANTS ACTUELS DE LA TAXE D'ABATTAGE REFLETENT-ILS LA REALITE ?

Certains faits observés au cours de ses investigations donnent à l'OI-FLEG des arguments pour répondre par la négative à cette question. Selon l'information disponible à l'OI-FLEG, à peu près 1 957 012 € de taxes d'abattage n'ont pas été payés en 2011 (Figure 4) mais ce montant sous-estime la perte de revenus du fait qu'il a été calculé en utilisant un échantillon des données (80%). Par ailleurs, le calcul de la taxe d'abattage intègre plusieurs éléments dont l'un est directement sous la responsabilité de la société : la production réalisée (essences, nombre de pieds et volume abattu). Toute irrégularité ayant une incidence sur ce paramètre a des répercussions sur le montant de la taxe d'abattage; c'est le cas de :

- Sous-estimation des volumes abattus : cubage de l'arbre abattu après réfaction, c'est-à-dire suppression de toutes les parties non commercialisables. Sur le plan théorique l'écart entre le volume abattu et le volume commercialisable oscille entre 25 et 40 % mais la réalité sur le terrain est largement en deçà de cet intervalle (entre 0 et 10% maximum dans les concessions du Sud)
- Duplication des numéros : utilisation d'un même numéro de série plusieurs fois ayant pour conséquence que les autres arbres abattus portant le même numéro ne sont pas déclarés ;
- Défaut de marquage : fait de ne pas inscrire de numéro de série sur un arbre abattu ou sur sa souche ;
- Fausse déclaration des essences : déclaration d'une essence à la place d'une autre ayant souvent une valeur FOB inférieure ou pour dissimuler un dépassement du nombre de pieds autorisé (cas SOFIL : Okoumé déclarés comme Essia)

Lors des investigations effectuées au cours de l'année 2011, l'OI-FLEG a insisté sur l'impact de ces pratiques sur les revenus que l'Etat est en droit d'attendre au titre du paiement de la taxe d'abattage, en rattachant systématiquement tous ces faits à l'infraction relative à l'utilisation de manœuvre frauduleuse pour se soustraire au paiement des taxes. L'Administration Forestière a une lecture différente qui se focalise essentiellement sur le fait que les sociétés ont beaucoup de carences sur le plan technique ce qui expliquerait, de son point de vue, de tels actes.

Exemple de fausses déclarations, Société Asia Congo Industries, UFA Massanga (source : OI-FLEG rapport 1, Novembre 2011) :

Photo 1: Fût N°7983 enregistré avec une seule bille -Photo 2: Billes produites par le fût N°7983



Des numéros figurant sur des fûts gisant sur parc sont inscrits dans le carnet et/ou le mémoire de chantier avec les spécifications des billes produites ou évacuées alors que ces fûts n'ont pas encore été tronçonnés. Par ailleurs, l'OI-FLEG a retrouvé des billes (en forêt et/ou chargées sur des grumiers) portant des marques indiquant qu'il s'agit des 2^e bille des fûts (Billes n° 7151/2, 7167/2, 7196/2, 7983/2, 7292/2, etc.) alors que d'après les carnets de chantier lesdits fûts n'en ont produit qu'une seule

7983	OKOUME	3670	78	126	1470	18329	1	7983	1380 X 423	16.935	10/07/11	192
7983								7983	1150 X 76	5.217	-	

LES PROCEDURES D'EMISSION ET DE RECOUVREMENT DE LA TAXE D'ABATTAGE PERMETTENT DES MANIPULATIONS

Les sommes dues au titre de la taxe d'abattage sont calculées sur la base des Etats mensuels de production que les sociétés doivent transmettre à l'Administration Forestière au plus tard le 15 du mois suivant celui pour lequel la production est calculée⁷. Il convient de noter que la quasi-totalité des sociétés opérant au Congo accuse un retard dans la transmission de leurs Etats mensuels de production et ce retard ne fait jusqu'à présent l'objet que de timides sanctions. Les DDEF ont mis en place une procédure qui consiste à calculer et à notifier aux sociétés les sommes dues, afin de pouvoir suivre les recouvrements. La principale faiblesse de ce système provient du fait qu'il repose essentiellement sur la bonne volonté de l'entreprise qui peut manipuler les états de production de façon à retarder autant que possible le paiement des taxes reflétant le niveau réel de ses activités. Si on ajoute à cela le fait que les réajustements ne sont pas effectués de façon systématique, il y a lieu d'émettre des réserves quant à la sincérité des statistiques qui servent de base pour le calcul de la taxe d'abattage.

TRANSACTIONS

L'OI-FLEG a collecté les données des registres des PV pour 2011 des DDEF de Bouenza, Cuvette Ouest, Cuvette, Kouilou, Lékoumou, Likouala, Niari, Plateaux, Pointe-Noire et Sangha. Un total de 173 infractions a été enregistré dans les registres de PV de ces DDEF sur toute l'année 2011. Environ 53% et 47% des PV sont respectivement à l'encontre d'entreprises et de personnes physiques (exploitants artisanaux). Les infractions les plus courantes dans les registres sont « Transport sans décision d'attribution du permis spécial » et « coupe illégale », suivies de « Mauvaise tenue des documents de chantier » (Tableau 4).

Tableau 4: Les infractions les plus courantes dans les registres de PV, 2011. Source : Registres DDEF des PV Bouenza, Cuvette Ouest, Cuvette, Kouilou, Lékoumou, Likouala, Niari, Plateaux, Pointe-Noire et Sangha

Nature de l'infraction par rapport à la loi	Nombre de PV
Coupe illégale (hors limites, sans agrément, sans autorisation de coupe, sans titre d'exploitation, essence non autorisée, en sus et sous-diamètre)	55
Transport sans décision d'attribution du permis spécial	38
Mauvaise tenue des documents de chantier	20

En revanche, l'infraction observée le plus souvent par l'OI-FLEG, « Emploi de manœuvres frauduleuses pour se soustraire au paiement du prix de vente des bois et des taxes dues » (14 observations), n'est apparu dans les registres que 3 fois seulement. Plus alarmant est le fait que l'infraction « non-paiement des taxes forestières à l'échéance convenue » n'est apparue qu'une seule fois malgré sa forte récurrence.

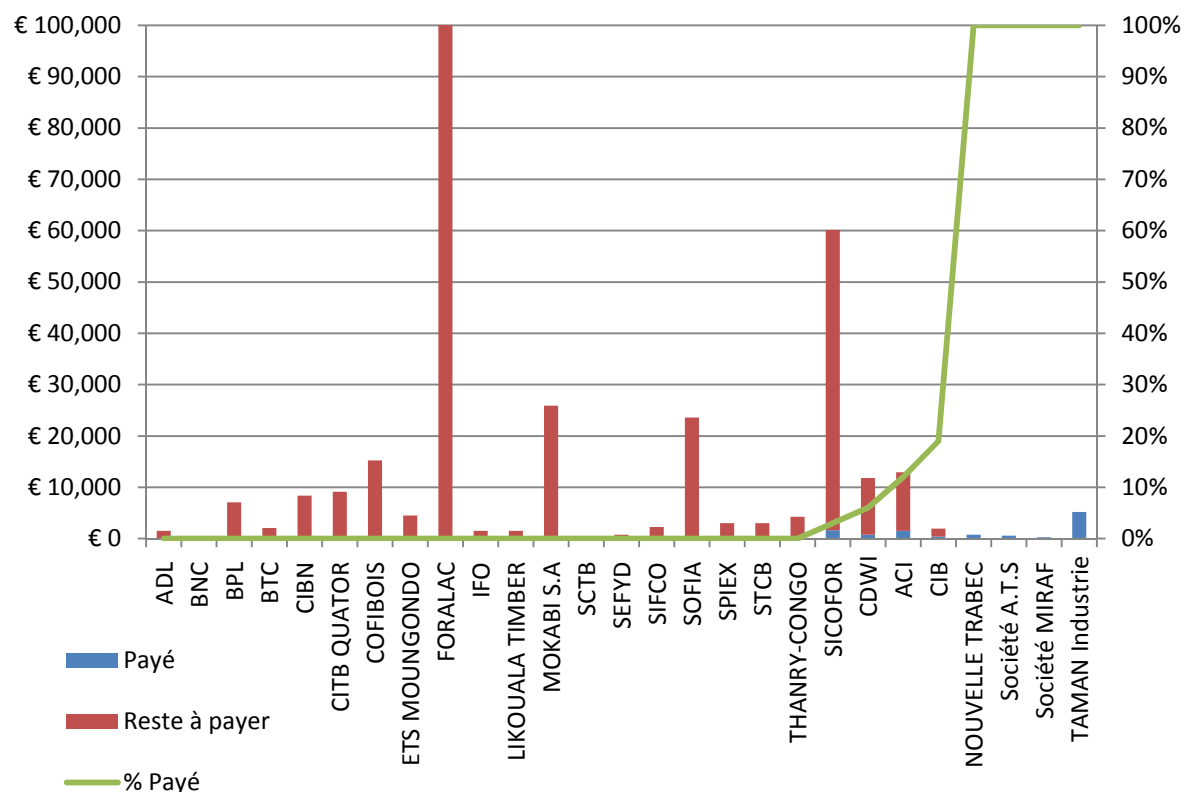
⁷ Note de service N° 00263/MEF/CAB/DGEF du 11 février 2009 modifiant temporairement les modalités de calcul et d'acquiescement de cette taxe

Tableau 5: Transactions dues et payées par catégorie de contrevenant. Source : Registres DDEF des PV Bouenza, Cuvette Ouest, Cuvette, Kouilou, Lékoumou, Likouala, Niari, Plateaux, Pointe-Noire et Sangha

Catégorie	Montant transaction (€)	Payé (€)	Reste à payer (€)	% Payé
Pers. morale	308 809	11 205	297 604	4%
Pers. physique	23 203	16 144	7 058	70%
Total	332 012	27 349	304 663	8%

Le taux de recouvrement des amendes varie considérablement entre les sociétés forestières et les exploitants artisanaux (Tableau 5). Cette situation s'explique par le fait que les DDEF vendent aux enchères les produits illégaux saisis auprès des exploitants artisanaux et considèrent les montants payés comme étant les transactions accordées à ces contrevenants. Sur le plan juridique, cette pratique a des conséquences graves puisque ces contentieux ne sont en réalité pas soldés pour deux raisons : la vente du produit saisi n'est pas une sanction mais la conséquence d'un acte délictueux, et aucune pénalité n'est infligée au contrevenant lui-même.

Figure 6: Transactions payées et non payées par société - Source : Registres DDEF des PV Bouenza, Cuvette Ouest, Cuvette, Kouilou, Lékoumou, Likouala, Niari, Plateaux, Pointe-Noire et Sangha



Approximativement 33% de toutes les transactions sont liées à une seule société : FORALAC. De plus, FORALAC n'a rien payé des 100 177 € qu'elle doit (figure 6). La pratique au sein du MDDEF est que lorsqu'une société est pénalisée, le montant de la transaction arrêtée est géré comme une dette, au même titre que les arriérés de paiement des taxes par exemple. Cette approche ne met pas le contrevenant face à ses responsabilités en cas de non-respect des délais de paiement qui sont pourtant bien indiqués dans l'acte de transaction. Si l'on ajoute à cela le fait qu'aucune sanction

L'APV a aussi introduit une périodicité de vérification des indicateurs de la grille de légalité qui varie selon la nature de l'indicateur entre une seule fois, une fois par an ou deux fois par an. Une question intéressante à laquelle l'OI-FLEG tente de répondre est de savoir si la mise en œuvre actuelle du contrôle par les DDEF est suffisante pour garantir une bonne application de la loi. Pour ce faire, une analyse des informations collectées sur les missions réalisées par les DDEF est nécessaire. Les informations collectées auprès de 8 DDEF indiquent que celles-ci ont réalisé 139 missions en 2011, qui ont pu être classées en 3 grandes catégories de mission (Figure 8) :

Missions DDEF, 2011

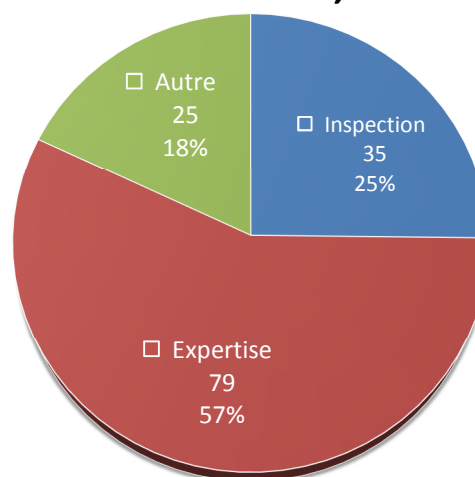


Figure 8: Type, nombre et pourcentage des missions effectuées par 8 DDEF (les mêmes qui se trouvent en Tableau 6) en 2011

1. **Inspection/contrôle** : Ce sont les plus importantes pour la mise en application de la loi mais les moins régulières de toutes car elles sont assujetties au déblocage de fonds provenant du budget de l'Etat ou mis à disposition par le Fond Forestier. Ces fonds se caractérisent soit par leur modicité (budget de l'Etat) ou par des difficultés de décaissement (Fond Forestier).
2. **Expertise/évaluation** : De loin les plus nombreuses (79 sur 139, soit 59%), elles ne constituent pas réellement une occasion d'apprécier le degré de (non-) conformité des activités à la réglementation, puisque la plupart des constats effectués lors de ces missions ne se traduisent pas automatiquement en contentieux. Ces missions sont à la charge des sociétés qui sollicitent des autorisations de coupe annuelle; ce qui explique la régularité et la fréquence élevées de leur réalisation.
3. **Autres** : cette catégorie inclut toutes les autres missions réalisées par les DDEF qui n'appartiennent pas à l'une des 2 précédentes catégories, tel que martelage. Certaines d'entre elles sont aussi financées par les sociétés.

Tableau 6 : Résumé des missions effectuées par DDEF en 2011 - Source : rapports des missions, DDEF.

Département	Inspection	Expertise	Autre	Total
Bouenza	2	4	0	6
Cuvette ouest	2	2	0	4
Kouilou	6	12	3	21
Lékoumou	2	18	1	21
Likouala	18	12	0	30
Niari	0	11	5	16
Plateaux	1	1	0	2
Sangha	4	19	16	39
Total	35	79	25	139

Les statistiques du Tableau 6 montrent qu'à l'heure actuelle, le MDDEF est largement en deçà des attentes minimales en matière de régularité des contrôles. Dans la perspective de la mise en œuvre

de l'APV, le contrôle sera l'une des activités les plus importantes, il faudra donc que les structures qui auront la responsabilité de le mettre en œuvre soient dotées de moyens humains, matériels et financiers suffisants accomplir leur tâche.

EST-CE QUE LES DDEF APPLIQUENT LA LOI CORRECTEMENT ?

LES PV ET LEUR CONFORMITE AVEC LA LOI

Les données collectées par l'OI-FLEG pendant les missions réalisées dans 9 DDEF montrent qu'il y a des faiblesses dans l'application de la loi forestière. Elles se traduisent par des qualifications inadéquates par rapports aux prescriptions légales prévues ou par une application partielle des sanctions prévues par la loi. Les agents verbalisateurs ont tendance à décrire les faits constatés au lieu de donner les qualifications correspondantes dans les constats d'infractions. S'agissant de l'application partielle, cette situation a été relevée dans les cas de transport des produits forestiers sans titre d'exploitation (permis spécial). Habituellement les dispositions réglementaires prévues à l'article 126 du Décret 2002-437, suivant lesquelles le transporteur est déclaré solidairement responsable en cas de coupe frauduleuse s'il ne s'assure pas préalablement que son client est bien titulaire d'un titre d'exploitation en cours de validité, ne sont pas prises en compte. Seule, dans ce cas d'espèce, l'infraction pour coupe frauduleuse /sans permis spécial est retenue. Cette méconnaissance des agents verbalisateurs réduit non seulement les effets dissuasifs de ces dispositions vis-à-vis des auteurs de ces infractions, mais cause aussi un manque à gagner pour l'Etat (tableau 7).

Tableau 7: Qualification inadéquate et application partielle des sanctions. Source : Registres 2011 des PV des DDEF

Auteur de l'infraction	Dpt	PV	Date du PV	Nature/Qualification de l'infraction selon PV dressé par l'administration forestière	Nature de l'infraction par rapport à la loi
Qualifications inadéquates					
SIFCO	Sangha	3	26-juil.-11	Manque de spécification dans le carnet de chantier des arbres abandonnés	Mauvaise tenue des documents de chantier
SICOFOR	Pointe Noire	33	3-juin-11	Registre de la production des bois débités (placage, contre-plaqué, sciage) écrit en chinois	Mauvaise tenue des documents de chantier
Application partielle des sanctions					
MABIALA Robert	Kouilou	13	10-mars-11	Circulation des bois débités issus des coupes frauduleuses	Transport sans permis spécial et exploitation sans titre d'exploitation
MABIBA Justin	Kouilou	16	23-mars-11	Circulation illicite des bois sciés artisanalement	Transport sans permis spécial et exploitation sans titre d'exploitation
MASSALA NZAMBI François	Kouilou	7	13-févr.-11	Circulation des débités issus des sciages frauduleux	Transport sans permis spécial et exploitation sans titre d'exploitation

En outre l'OI-FELG note, parmi ces PV, des références légales utilisées pour réprimer les infractions (articles des pénalités) qui ne correspondent ni à la qualification retenue dans ces PV ni à celles qui sont prévues par la loi forestière (Tableau 8).

Tableau 8: Echantillon de mauvaises références légales utilisées par les DDEF dans leurs registres de PV. Source : Registres 2011 des PV des DDEF

Auteur de l'infraction	Catégorie	Dpt	Numéro du PV	Date du PV	Nature/Qualification de l'infraction selon PV dressé par l'administration forestière	Références légales utilisées pour réprimer l'infraction	Références légales selon la loi
TAMAN	Pers morale	Lékoumou	4	10-févr.-11	Coupe en sus de 1901 pieds dans la coupe annuelle complémentaire 2010	Code Forestier Art. 49	Code Forestier Art. 149
MITSO TSO Léger	Pers physique	Pointe noire	30	7-juin-11	Transport illicite de trois stères de bois d'Eucalyptus	Code Forestier Art.140	Code Forestier Art. 162
MASSALA NZAMBI François	Pers physique	Kouilou	7	13-févr.-11	Circulation des débités issus des sciages frauduleux	Code Forestier Art.147	Code Forestier Art. 162
MABIBA Justin	Pers physique	Kouilou	16	23-mars-11	Circulation illicite des bois sciés artisanalement	Code Forestier Art.147	Code Forestier Art. 162
FORALAC	Pers morale	Lékoumou	1	15-janv.-11	Coupe des essences en sus du nombre autorisé dans la coupe annuelle 2010	Code Forestier Art. 49	Code Forestier Art. 149

La mauvaise qualification a des incidences négatives sur les indicateurs de la légalité APV-FLEGT, étant donné que ceux-ci s'appuient sur le cadre légal. En effet lorsque le postulat est erroné, tout ce qui s'ensuit en termes de sanction, dommages ou intérêt ne reflètent pas l'infraction comise.

LES PENALITES SONT-ELLES CORRECTES ET DISSUASSIVES?

Au regard du paragraphe relatif à la "conformité des PV établis par rapport à la loi" (application partielle des sanctions prévues par la loi) ; il apparaît que les pénalités ne correspondent pas aux actes d'irrégularités constatés par l'administration forestière du fait de l'application partielle des sanctions prévues. Cette faiblesse ne contribue pas à dissuader les auteurs des infractions, la répression étant minimisée. Par ailleurs le manque de dissuasion des pénalités provient de la faiblesse des sanctions prévues, qui ne sont pas susceptibles de dérégler la demande du marché et l'offre de l'exploitant enclin au bénéfice plutôt qu'à la morale -ce qui d'ailleurs explique la réitération d'actes illégaux des sociétés forestières « d'exploitation du nombre de pieds supérieur à celui indiqué dans la coupe annuelle » ou « d'exploitation d'autres produits que ceux mentionnés sur la décision de coupe » chaque année.

CAPACITE DES DDEF : LES AGENTS FORESTIERS ONT-ILS LES MOYENS NECESSAIRES POUR APPLIQUER LA LOI ?

LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT

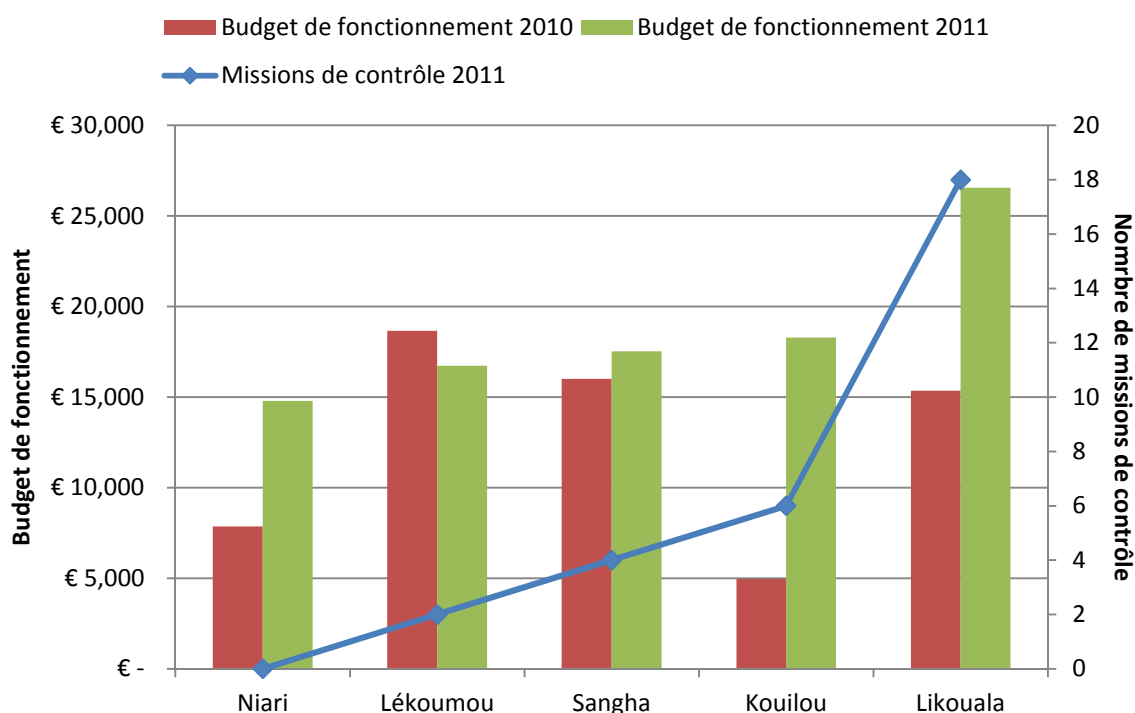
Le financement des activités des DDEF est assuré par deux sources : le budget de l'Etat et le Fond Forestier. Le budget de fonctionnement doit permettre à une DDEF de remplir l'ensemble de ses obligations régaliennes (missions, per diem liés, entretien des véhicules, achat du carburant, archivage des documents, production et diffusion des rapports, fonctionnement du bureau, frais de communication) et d'assurer le fonctionnement optimal des brigades relevant de sa

responsabilité. Le budget moyen de fonctionnement par DDEF était environ 12 566 € en 2010 et de 18 496 € en 2011⁹ (Figure 9).

L'augmentation de budget de fonctionnement entre 2010 et 2011 représente certes une amélioration mais 18 456 € suffisent-ils pour atteindre le minimum du contrôle nécessaire d'après la réglementation forestière (un contrôle par concession et par trimestre)? Selon une estimation du budget de fonctionnement faite par l'OI-FLEG et FRM, la réponse est « non ». Nous estimons que le budget annuel de fonctionnement devrait être *au moins* de 30 000 € par DDEF¹⁰. En outre, il n'y a pas de corrélation entre le nombre de concessions attribuées et le budget de fonctionnement. Par exemple, le Niari a le plus de concessions mais le budget de fonctionnement de sa DDEF est plus petit que celui de la majorité des autres DDEF.

Il faut noter que les DDEF émergent au budget de l'Etat à concurrence de 3 200 000 FCFA (à peu près 4 900 €) quelque soit le volume des activités de la direction concernée. Les frais de fonctionnement sont fractionnés en douze mensualités de 266 667 FCFA (environ 407 €) respectivement, qui ne sont décaissées qu'après notification de la Direction Départementale du Trésor.

Figure 9: Budgets de fonctionnement des DDEF, 2010 et 2011 et nombre de missions de contrôle effectuées, 2011.



DISPONIBILITE EN PERSONNEL TECHNIQUE ET MOYENS DE TRANSPORT

⁹ Sources : rapports annuels de 2010 (Kouilou, Niari, Likouala, Sangha, Lékoumou) et missions de collecte OI-FLEG 2011 (Niari, Lékoumou, Plateaux, Sangha, Kouilou, Likouala)

¹⁰ L'estimation a été basée sur le minimum nécessaire pour effectuer 1 mission de contrôle dans chaque concession attribuée. Les chiffres ont été estimés d'après des discussions avec les agents forestiers aux DDEF ainsi que les coûts des missions OI-FLEG (carburant et distance à parcourir). Il sied de noter que cette estimation n'a pas été validée par le MDDEF.

Le ratio entre le personnel technique et le personnel administratif est largement en faveur des derniers cités au niveau des DDEF et de l'Administration Forestière en générale (Tableau 9). Cette situation a un impact important sur les capacités des DDEF à remplir correctement leurs missions dans la mesure où certaines DDEF sont obligées de recourir à du personnel non qualifié pour remplir des tâches techniques.

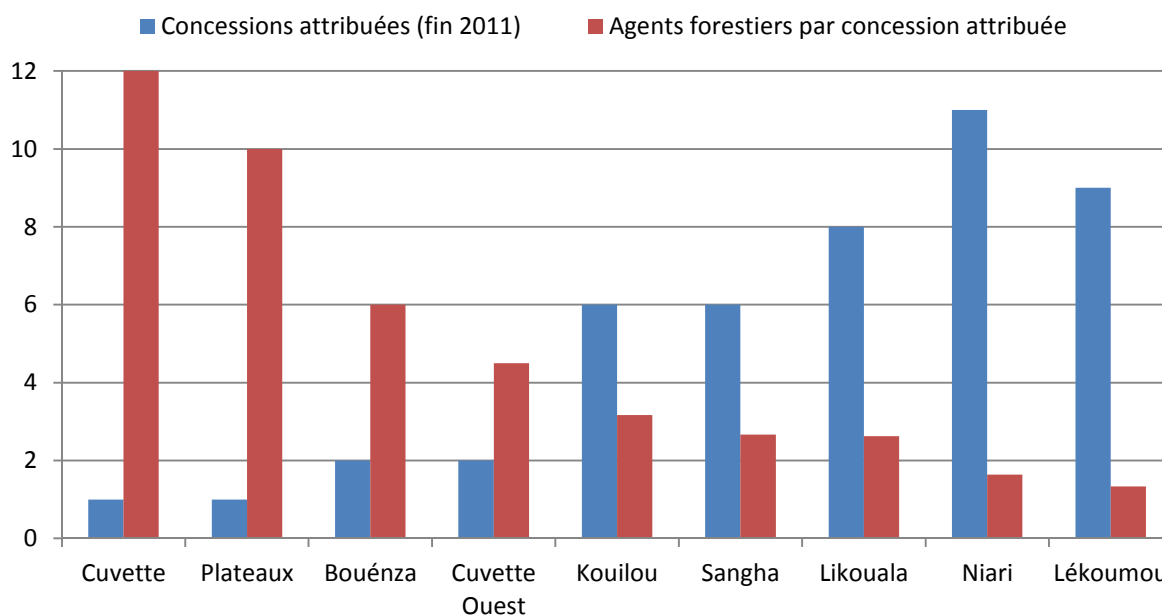
Les informations collectées par l'OI-FLEG indiquent que chaque DDEF dispose au moins d'un véhicule ce qui est une base non négligeable. Il est aussi vrai que du fait du manque d'entretien, ces véhicules sont pour la plupart dans un état d'amortissement avancé. D'ailleurs, le manque de carburant est souvent cité, par les DDEF, pour expliquer le faible nombre de missions de contrôle (malgré le fait que chaque DDEF est censée recevoir 500 litres par an à travers les cahiers de charges). Il n'est pas sûr qu'une augmentation du budget de fonctionnement conduise directement à la réalisation d'un nombre plus important de missions de contrôle. Mais l'exemple de la DDEF-Likouala illustre ce que pourrait présager une augmentation des dotations budgétaires : cette DDEF a été dotée du budget de fonctionnement le plus important en 2011 et a effectuée au moins 3 fois plus de missions de contrôle que les autres DDEF (Figure 9). Par contre, des efforts importants restent à fournir pour l'équipement de toutes les brigades en moyens de locomotion. En effet, plusieurs brigades ne disposent pas de motos, ou ont des motos qui sont hors d'usage. L'équipement de ces structures en moyens de déplacement adéquats et l'allocation de budgets permettant leur entretien régulier constitueront une des clés pour la réussite de la mise en œuvre du SVL.

Tableau 9: Agents, concessions, véhicules et brigade par DDEF. Source : entretiens avec les agents des DDEF en décembre 2011, jan-fév 2012

Département	Domaine forestier (Ha)	Total agents	Agents forestiers	Concessions attribuées (fin 2011)	Véhicules opérationnels	Brigades de contrôle
Bouenza	728.580	19	12	2	1	4
Cuvette	854.572	24	12	1	1	6
Cuvette Ouest	1.846.720	18	9	2	1	5
Kouilou	1.877.102	43	19	6	1	3
Lékoumou	2.086.800	19	12	9	1	2
Likouala	6.604.400	49	21	8	2	9
Niari	2.670.658	37	18	11	1	5
Plateaux	520.109	22	10	1	1	6
Pointe -Noire	0	33	15	0	0	2
Sangha	4.577.813	30	16	6	1	7

Sur un total de 294 agents stationnés dans les 10 Départements présentés dans le tableau 9, 144 (49%) sont des agents forestiers. Cette observation nous a amené à conclure que l'Administration met un accent considérable sur l'importance d'un personnel administratif. En plus de la quantité et qualification des personnels, il faut tenir compte de leur affectation géographique par rapport à la quantité des concessions forestières attribuées. La figure 10 montre qu'il n'existe pas de corrélation entre le nombre d'agents forestiers et le nombre de concessions par Département; le nombre d'agents forestiers par concession varie de 1 (Lékoumou) à 12 (Cuvette).

Figure 10: Concessions attribuées par Département et nombre d'agents forestiers par concession.



LA CELLULE DE LEGALITE ET DE LA TRAÇABILITE FORESTIERE (CLFT)

La CLFT est l'organe de l'IGSDDEFE (Inspection Générale des Services du développement Durable, de l'Economie Forestière et de l'Environnement) du MDDEFE qui ordonnera la délivrance des autorisations FLEGT. La CLFT devra analyser des informations sur tous les vérificateurs de l'APV (162 pour les forêts naturelles) et toutes les concessions forestières qui sont censées être contrôlées 4

fois par an – une tâche importante et exigeante. En 2011, la CLFT n'avait pas encore reçu un budget de fonctionnement de l'Administration¹¹ – une réalité qui rend la préparation du SVL pour la mise en œuvre de l'APV-FLEGT quasi impossible.

- ✓ Budget de fonctionnement demandé par la CLFT en 2011 : **250 000 €**
- ✓ Budget de fonctionnement reçu par la CLFT en 2011: **0 €**

Pour que le FLEGT réussisse au Congo, il est nécessaire que la CLFT soit dotée des moyens

nécessaires à son fonctionnement, et ce, bien avant la délivrance des premières autorisations FLEGT. Les DDEF ne sont pas encore instruites à ce jour sur les modèles uniformisés des supports de transmission des informations à la CLFT. De plus il n'existe pas encore de système de circulation des informations entre les autres administrations publiques et la CLFT.

¹¹ Les salaires des agents sont payés régulièrement et la CLFT a reçu quelques équipements (ordinateurs, imprimantes, etc.) mais ses frais de fonctionnement pour les missions sur le terrain, production de rapports, abonnement internet, etc. ne sont pas couverts.

PRISE EN CHARGE PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE CONGOLAISE D'UNE OI-FLEG AU CONGO EN 2013

L'Annexe XI de l'APV stipule qu'une source d'information pour l'Auditeur Indépendant du Système FLEGT est une « structure de la société civile nationale, basée sur l'approche du projet Observation Indépendante des Forêts mené par Resource Extraction Monitoring et Forests Monitor. »



Figure 8: L'équipe technique d'OI-FLEG (1 juriste, 1 expert SIG, 2 ingénieurs forestiers, et 1 spécialiste de la société civile) est composé de membres du CAGDF.

En juin 2013, le projet actuel arrivera à terme. Il est souhaité que la société civile congolaise prenne le relai pour continuer l'OI-FLEG. Le CAGDF vise à mettre en place un réseau national composé d'OSC des 9 départements forestiers afin de créer un système d'alerte, de circulation et de validation capable de diffuser des informations fiables et vérifiables. Pour atteindre cet objectif, l'OI-FLEG renforce la capacité technique et institutionnelle des OSC départementales et du CAGDF.

Pour être crédibles auprès des autorités du FLEGT, les OSC ont besoin de faire preuve d'expérience de terrain solide et d'être capables de rapporter efficacement leurs constats et recommandations. Le Projet procède à un développement en plusieurs étapes des capacités des OSC des départements, associant formation technique, expérience pratique de terrain, gestion financière et administrative, et accompagnement pas à pas dans l'acquisition d'une méthodologie commune. En 2011, CAGDF, avec l'appui de Forests Monitor et REM, a formé les OSC départementales et géré les premières investigations d'OI menées par les OSC elles-mêmes.

FORMATIONS SUR L'OI-FLEG ET LA GESTION PARTICIPATIVE

Vingt représentants d'OSC ont participé à deux formations pratiques à Brazzaville en vue de les préparer à mener des investigations dans les concessions forestières de leur département. La première formation s'est focalisée sur les méthodes et outils d'investigation (i.e. triangulation, GPS, gestion des données) et le développement d'un plan de travail basé sur le principe SMART.¹² La deuxième séance de travail, qui a eu lieu quelques semaines après le commencement des missions, a permis aux participants de partager les résultats préliminaires de leurs enquêtes, de mettre à jour/améliorer leur plan de travail et de se former aux principes du CLIP.¹³ Au-delà du renforcement des capacités techniques des OSC, les formations ont permis de franchir un cap important dans le développement de méthodes et d'outils de travail standardisés pour la collecte, l'analyse et la diffusion de données de qualité. De tels systèmes doivent en effet être mis en œuvre et testés pour

¹² Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Time bound

¹³ Consentement Libre, Informé et Préalable

que le réseau national d'OI-FLEG puisse être considéré comme une source fiable d'information pour les acteurs clés du FLEGT, tels que l'UE, la CLFT et l'auditeur FLEGT. Les rapports de formation et le kit de formation CLIP sont disponibles en ligne :

Kit de formation CLIP : www.rem.org.uk/documents/FM_kit_formation_CLIP.pdf

Rapport de séance de travail octobre 2011 :
www.rem.org.uk/documents/FM_OSC_meeting_oct_011_CLIP.pdf

Rapport de formation technique juin 2011 :
www.rem.org.uk/documents/Formation_OSC_juin_2011.pdf

INVESTIGATIONS MENEES PAR LES OSC LOCALES DANS 9 DEPARTEMENTS

Les formations en salle ne suffisent pas pour assurer la capacité nécessaire à mener des investigations fiables. C'est pourquoi l'OI-FLEG a appuyé les OSC au cours de la préparation et la réalisation de leurs propres investigations. Neuf enquêtes ont été réalisées par les OSC sous financement de l'OI-FLEG. Elles ont été concentrées sur les indicateurs socio-économiques de l'APV, surtout ceux du Principe 3 de la grille de légalité de l'APV (l'entreprise implique la société civile, les populations locales et autochtones à la gestion de sa concession et respecte les droits de ces populations et des travailleurs).

Les résultats de ces premières enquêtes sont encourageants. Les OSC ont produit un rapport avec des observations concrètes et bien défendues par une méthodologie basée sur la triangulation (la vérification d'une observation en utilisant au moins 3 sources d'informations) et des moyens de vérification tel que les coordonnées géographiques prise avec un GPS accompagnant les photos.

Par exemple, en enquêtant sur le respect des engagements vis-à-vis des populations locales et autochtones (Indicateur 3.2.2), une OSC a découvert qu'une société qui avait prétendu réaliser 3



Photo 3: Photo prise par une OSC en mission. Cette photo, accompagnée par les coordonnées géographiques, constitue un moyen de vérification d'une observation faite concernant le niveau de réalisation des obligations d'un cahier des charges (construction d'un pont).

obligations conventionnelles n'en avait réalisé qu'une seule en totalité¹⁴. En outre, l'une des obligations a été réalisée partiellement grâce à un projet de la Banque Mondiale, c'est-à-dire que la société n'a pas contribué elle-même, mais s'est attribué le mérite de la réalisation. Ces conclusions ont été faites après consultation de multiples sources d'information : la société, le gouvernement (DDEF et sous-préfet), les populations locales, et d'après des observations directes sur le terrain. De telles observations, accompagnées de moyens de vérifications (photos, points de GPS, PV de réunion avec une communauté, etc.) constituent une source d'informations utile pour vérifier la conformité avec la grille de légalité. En 2012, l'OI-FLEG collaborera avec plusieurs acteurs FLEGT (CLFT,

¹⁴ L'OI-FLEG ne peut pas publier les rapports des missions sans l'approbation du MDDEFE. Les rapports des OSC seront soumis au MDDEFE début 2012 avec une demande de publication.

EFI, World Ressources Institute) pour mettre en place un système qui assure l'intégration des observations des OSC dans la base de données de légalité du SVL.

L'OI-FLEG EN APPUI A L'APV-FLEGT

GRILLE D'ANALYSE DE CONFORMITE

La grille de légalité de l'APV pour les forêts naturelles comprend 5 principes, 23 critères, 65 indicateurs et 162 vérificateurs. Il existe plusieurs interprétations sur la manière dont sera déterminée la conformité des vérificateurs de la grille de légalité. Par exemple : l'indicateur 4.9.3 concerne le respect du cahier des charges par les sociétés. Mais que fait-on si seulement 5 des 10 (ou même 9 des 10) obligations ont été réalisées dans les temps ? Et si ce ne sont pas les sociétés mais le gouvernement qui est responsable de la non-conformité ? Ces zones floues rendront la mise en œuvre de l'APV difficile. Le cas des indicateurs dont la satisfaction passe par la conformité de plusieurs vérificateurs liés les uns aux autres représente un défi.

Sur la base de l'approche dichotomique, le projet développe en collaboration avec la CLFT¹⁵, et d'autres acteurs du FLEGT (EFI et FRM) un outil d'aide à la décision sur la conformité des 162 vérificateurs de la grille de légalité de l'APV. Les hypothèses (par exemple un vérificateur existe et fourni l'information requise ou le vérificateur existe mais il ne donne aucune information pertinente à l'indicateur) et les procédures par rapport à chaque hypothèses sont présentées pour permettre les autorités, surtout le CLFT, de prendre les mesures sans tarder.

RECOMMANDATIONS A L'ELABORATION DES TEXTES D'APPLICATION COMPLEMENTAIRES DANS LE CADRE DE L'APV

Le Projet de révision de la législation forestière financé par la FAO vise à aborder certaines faiblesses identifiées par l'APV, y compris relativement aux droits et à la participation des populations locales et autochtones. Suite à une invitation à participer à cette révision, l'OI-FLEG a, avec l'appui d'un consultant international spécialiste en gestion participative des ressources naturelles, produit une analyse sur la base d'une revue de la réglementation et d'une consultation des OSC départementales avec lesquelles l'OI-FLEG travaille, ainsi que les OSC de la plateforme GDF.

Extrait du résumé exécutif de :

- ✓ La révision du plan d'aménagement est une étape clé par laquelle les Communautés locales et autochtones doivent se prononcer sur les modalités pratiques de leur participation de leurs droits coutumiers, sociaux, culturels et économiques.
- ✓ Les mécanismes de gestion pérennes et représentatifs doivent permettre d'assurer leur participation à la gestion au quotidien de la concession.

Les recommandations issues de cette étude se sont focalisées sur trois des domaines légaux listés dans l'Annexe IX de l'APV, à savoir : les modalités d'implication de la société civile, des populations locales et

autochtones dans la définition des plans d'aménagement, l'allocation et la gestion des concessions forestières et la définition du cahier des charges.

¹⁵ Entité gouvernementale chargée d'évaluer la légalité du bois dans le cadre de l'APV FLEGT

Les recommandations, avec des suggestions concrètes de textes, ont été soumises au responsable du projet de révision de la législation forestière au MDDEFE, en décembre 2011. Une stratégie de suivi pour une prise en compte effective de ces recommandations a été conçue conjointement avec les OSC de la plateforme GDF. En 2012, l’OI-FLEG suivra la prise en compte des recommandations en collaboration avec la plateforme GDF et les OSC départementales. Il convient de noter que l’OI-FLEG a également soumis à l’équipe de la FAO un tableau récapitulatif des principaux problèmes qu’il a relevés dans l’application du code forestier.

Le rapport d’analyses et de propositions est disponible sur :
www.rem.org.uk/documents/ParticipationSCGF_Rapport_final.pdf

BASE DE DONNEES OI-FLEG : LA SOCIETE CIVILE ET LE SYSTEME DE VERIFICATION DE LA LEGALITE

Pour faciliter l’accès aux données d’OI-FLEG, le Projet a créé une base de données en ligne (www.rem.org.uk/Database.html). La vision à long terme est l’établissement d’un système fiable, simple et efficace qui permettra à la société civile (CAGDF et OSC Départementales) de contribuer directement à la base de données de légalité du FLEGT. Avec l’appui du programme ACP-FLEGT géré par la FAO sur fonds de l’UE, le CAGDF, en partenariat avec WRI (*Forest Transparency Initiative – FTI*), la CLFT et l’OI-FLEG, va développer et tester une plate forme de suivi en ligne des indicateurs de légalité APV-FLEGT en République du Congo. Cette initiative pilote vise à créer une plateforme en ligne qui facilitera l’analyse de la conformité avec la grille de légalité de l’APV-FLEGT, augmentera le niveau de transparence du secteur, et garantira que la voix de la société civile soit entendue par les acteurs clés du FLEGT, tels que la CLFT, l’Auditeur Indépendant du Système, les sociétés, l’administration et les bailleurs de fond.

CONCLUSIONS

La République du Congo se prépare pour la mise en œuvre de l’APV-FLEGT et il y a des indicateurs positifs que le MDDEFE progresse vers la mise en place d’un SVL fonctionnel :

1. Actions prises par l’administration forestière en réponse aux observations de l’OI-FLEG (i.e. les PV établis par DDEF-Niari) ;
2. Budget de fonctionnement des DDEF accru entre 2010 et 2011 ;
3. Mise en place de la Cellule de la Légalité Forestière et Traçabilité –organe habilité à délivrer les certificats de légalité et les autorisations FLEGT ;
4. Mise en place du Projet d’élaboration de textes réglementaires complémentaires en réponse aux résultats attendus de l’annexe IX de l’APV-FLEGT ;
5. Projet de Système National de Traçabilité opérationnel depuis bientôt deux ans.

Toutefois, les points négatifs l’emportent sur ces aspects positifs. En s’appuyant sur les activités et analyses d’OI-FLEG de 2011, nous concluons que le gouvernement du Congo n’est pas encore prêt pour la mise en œuvre de l’APV-FLEGT. En d’autres termes, les systèmes de gouvernance et de l’application de la loi forestière du Congo ne sont pas en mesure d’évaluer ni de vérifier la légalité de

bois comme exigé par l'APV-FLEGT. Ci-après, quelques rappels d'observations du présent rapport qui étayent cette conclusion :

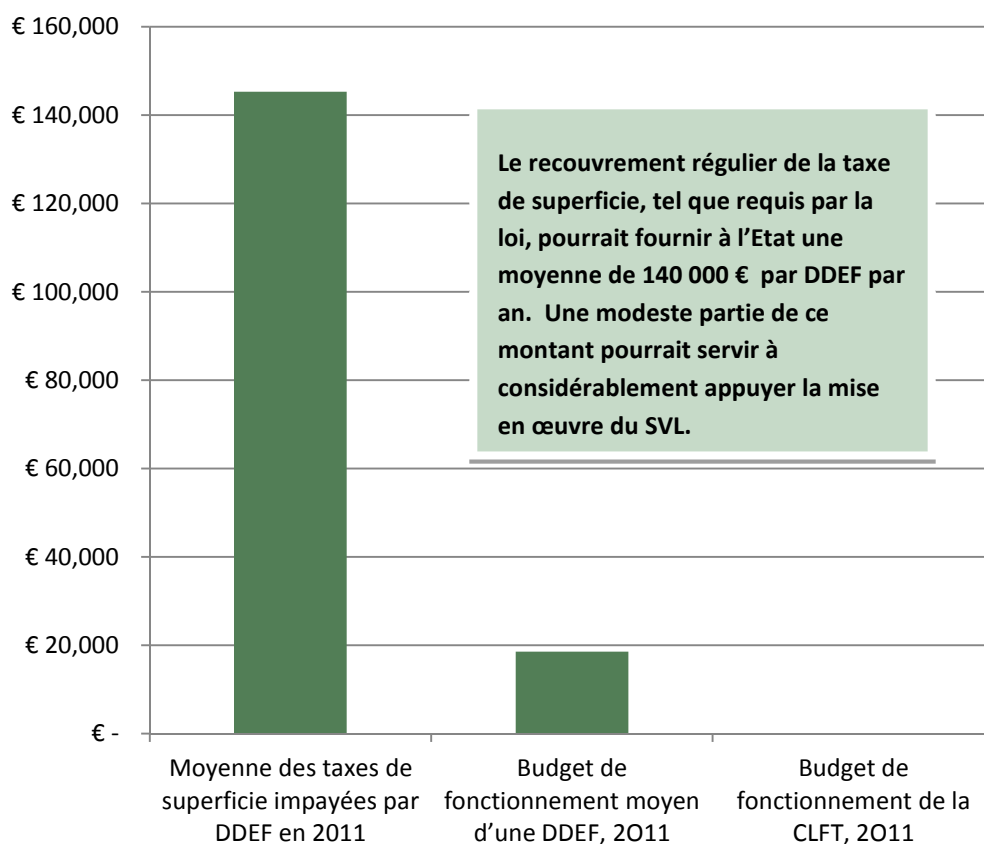
1. **Les DDEF ne contrôlent pas au moins une fois par trimestre chaque concession forestière attribuée** : En 2011 seulement 35 missions d'inspection/contrôle ont été effectuées et aucune mission d'inspection/contrôle n'a eu lieu dans 27 des 46 concessions attribuées.
2. **Un grand nombre d'illégalités ne sont pas détectées/sanctionnées** : l'OI-FLEG a observé 57 illégalités lors de 3 investigations, alors que les DDEF de 11 Départements ont enregistré seulement 92 procès-verbaux à l'encontre des entreprises forestières sur toute l'année 2011 - ce qui paraît être une avancée, menant à croire qu'il y a de moins en moins d'actes illégaux de la part des exploitants forestiers, mais qui reflète en fait le faible niveau de contrôle précédemment évoqué.
3. **S'agissant des pénalités infligées** aux auteurs des infractions, le faible niveau de maîtrise des qualifications de certains faits selon la loi par les agents des eaux et forêts entraîne quelquefois des incompatibilités avec les sanctions prévues, et rend difficile l'appréciation de la légalité ou de l'illégalité. Il existe encore des problèmes d'utilisation stricto sensu des dispositions légales. Au regard de cette faiblesse, il apparaît que plusieurs sanctions sont minimisées au profit de l'auteur de l'infraction.
4. **Les taxes et transactions ne sont pas collectées selon la loi et les pénalités pour non-paiement ne sont pas appliquées systématiquement** : au moins 7 199 368 € de taxes et transactions n'ont pas été payés en 2011. Les entreprises concernées, telle que FOROLAC (plus de 100 000 € de transactions non-payées), continuent d'exploiter sans conséquences graves. Le défaut de paiement de la taxe de superficie demeure la plus grande perte de revenu pour l'Etat.
5. **Le système de vérification de la légalité (SVL) est sous-financé** : Les budgets moyens de fonctionnement annuel des DDEF en 2011 étaient d'environ 18 000 €. L'OI-FLEG estime que le budget annuel minimum pour permettre aux DDEF d'appliquer la loi en conformité avec les exigences du SVL FLEGT devrait être de 30 000 €. Le budget de fonctionnement de la CLFT était nul en 2011.

RECOMMANDATIONS AU MDDEF –PRIORITES POUR 2012

Priorité 1 : mettre en place un système durable de financement du SVL fondé sur la collecte et la redistribution des taxes forestières et transactions. Le SVL s'appuie sur les sources d'informations des DDEF pour permettre à la CLFT de valider la légalité du bois. Toutefois, ni les DDEF, ni la CLFT ne fonctionnent comme elles le devraient, et ce, principalement faute de moyens. La première étape dans la résolution de ce problème est donc la mise en place d'un système de financement durable pour les DDEF ainsi que la CLFT. Les revenus du secteur forestier constituent une source de financement plus pérenne que les bailleurs de fonds internationaux. La taxe de superficie représente une option de financement durable.

Par exemple, une fraction des 4 937 693 € de taxes de superficie impayées en 2011 permettrait de facilement doter le SVL des équipements et du budget nécessaires à son fonctionnement en 2012 (Figure 11).

Figure 5 : Moyenne des taxes de superficie impayées par DDEF en 2011 vs budget moyen nécessaire au fonctionnement d'une DDEF, 2011.



Recommandations spécifiques pour améliorer la collecte et la redistribution des taxes :

- Doter le Système National de Traçabilité, qui est l'outil de gestion de l'ensemble des données de production, d'une extension capable de calculer le montant mensuel de la taxe d'abattage due par chaque société, afin de permettre à la DGEF d'alerter l'exploitant en cas de non paiement et de bloquer les exportations le cas échéant ;
- Capitaliser sur l'utilisation des équipements que les DDEF recevront, tel que l'internet via l'installation de VSAT en 2012, pour permettre une notification par voie électronique des montants attendus ;
- Associer les services compétents du Trésor Public – qui est le destinataire final des sommes recouvrées – à l'émission et au suivi du recouvrement des taxes forestières ;
- Appliquer les dispositions des articles 86 (saisie) et 90 (augmentation de 3% par trimestre de retard) aux entreprises qui ne respectent pas les échéances de paiement des sommes dues au Trésor Public ;
- Dans le cadre du processus de révision du code forestier, limiter les paiements de taxes en espèces aux exploitants forestiers n'ayant pas de compte bancaire d'une part, et déterminer le seuil de paiement en espèces des taxes forestières d'autre part.

En outre, l'OI recommande que le MDDEFE mette en place un système formel d'évaluation des besoins des DDEF basé sur le nombre de concessions, la superficie du domaine forestier et les aires protégées, la quantité d'exploitation artisanale et les autres facteurs pertinents pouvant être pris en compte.

Priorité 2 : donner la priorité en 2012 aux activités relatives au renforcement des capacités techniques du MDDEFE du Projet Forêts et Diversification Economique (PFDE)

La mise en œuvre de l'APV-FLEGT exigera des agents forestiers d'être plus rigoureux lors des missions d'inspection/contrôle systématiques. D'après les observations de l'OI-FLEG, les agents au niveau des DDEF ne possèdent pas toutes les capacités (i.e. manipulation de GPS/compréhension des coordonnées géographiques et compréhension approfondie de la loi) pour appliquer la loi correctement et fournir les données précises et fiables à la CLFT.

La formation des agents assermentés en matière de qualification d'infractions suivant les standards reconnus aideraient les acteurs concernés par la mise en application de la loi et le suivi de la légalité du bois, y compris la CLFT, à examiner efficacement des sources d'informations portant sur le suivi de la légalité du bois. Dans le cadre de l'APV-FLEGT, il faut prévoir et étendre l'appui technique relatif au maniement des grilles de légalité et des procédures y afférentes mises en place par la CLFT, au bénéfice des agents assermentés des DDEF.