

OI-FLEG

République du Congo



Évolution du contrôle et des sanctions de l'exploitation forestière illégale en République du Congo



Commission Européenne sous la ligne budgétaire Environnement et Forêts Tropicales (financement 80%)



DFID, NC-IUCN et PRCTG (financement 20%)



Observation Indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG)

Rapport annuel janvier 2008 – mars 2009

REM est une organisation internationale à but non-lucratif fondée en 2003, spécialisée dans l'observation indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance. REM favorise une approche constructive pour établir un lien entre les gouvernements, les ONG de défense de l'environnement et des droits de l'homme, les communautés locales, les bailleurs de fonds et le secteur privé en fournissant des informations objectives et opportunes sur l'exploitation des ressources naturelles et les mécanismes de son contrôle par l'Etat. Nos recommandations ont pour but de renforcer l'application de la législation forestière sur le terrain et de promouvoir le suivi des contentieux.

REM n'est pas une organisation militante et ne poursuit aucun objectif politique, mais adopte une démarche pro-active de documentation d'infractions forestières et d'analyse des problèmes de gouvernance et de mise en application de la loi forestière lors de la mise en oeuvre de ses projets, dans le but de les adresser.

L'équipe d'experts techniques de REM est principalement constituée d'avocats, de spécialistes en législation forestière et secteurs forestiers de nombreux pays d'Afrique et d'Asie, de spécialistes en systèmes de contrôle forestier, de techniciens forestiers, de spécialistes en technologie de documentation et bases de données, d'économistes et de spécialistes en environnement.

Des informations détaillées sur l'approche de REM et ses activités sont disponibles sur le site Internet www.rem.org.uk.

Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité de REM et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne.

Remerciements

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 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).



Design & print: PING, Tel: +44 (0) 1763 221337, justtheping@yahoo.co.uk © des photographies appartenant à REM
Imprimé à 80% sur du papier recyclé et 20% sur du papier de sources mixtes certifié par FSC.



Resource Extraction
Monitoring, Royaume uni
69a Lensfield Road, Cambridge
CB2 1EN, UK
Tel: +44 (0) 1223 314 589
Fax: +44 (0) 1223 359 048
mail@rem.org.uk
www.rem.org.uk

Projet Observateur
Indépendant – Forêts
POIF, BP 254,
Brazzaville
République du Congo
Tel: +242 660 24 75
Mail: poif_congo@yahoo.fr
www.observation-congo.info

Équipe technique du Projet Observateur Indépendant – Forêts :

Antoine Schmitt, Coordonateur
Serge Moukouri, Chef d'équipe ; Dorothée Massouka, Juriste
Edouard Kibongui et Faustine Ngakosso, Ingénieurs forestiers
Teddy Ntounta, Expert SIG/GBD
Guy Bidhel, Appui administrative
Jacques Bazabana et Toussaint Tchiakaka, Chauffeurs
Lambert Lambiala, Juriste en formation
Équipe homologue en formation : Bled Dumas Blaise Louzala, Kounkou,
Chef d'équipe en formation
Romaric Moussiessi, Ingénieur Forestier en formation
Bob Hermann Dombolo, Juriste en formation

Siège International :

Stuart Wilson : Superviseur du Projet (FM)
Valérie Vauthier : Superviseur de la composante OI (REM)
Brad Mulley : Assistant de Projet (FM)

TABLE DES MATIERES

RESUME EXECUTIF	2
INTRODUCTION	4
ACTIVITES ET PROCESSUS SUIVIS PAR L'ADMINISTRATION FORESTIERE	5
Négociations d'un Accord de Partenariat Volontaire FLEGT.....	5
Conférence Nationale des Directeurs Départementaux du MEF.....	5
Concertations autour de la crise financière.....	5
RESULTATS DES ACTIVITES D'OBSERVATION INDEPENDANTE	7
Réalisation du contrôle forestier et application des sanctions par l'Administration.....	7
Améliorations du système de contrôle prévues dans le cadre de l'APV-FLEGT.....	7
Gestion de l'information sur le contrôle et le contentieux forestier.....	7
Couverture du contrôle par l'Administration.....	8
Tendances dans la détection et la verbalisation des infractions.....	8
Tendances dans la détection des infractions et leur verbalisation par le MEF.....	11
Problème de fonctionnement des postes et des brigades de contrôle.....	12
Tendance sur les montants transigés et l'application des dommages et intérêts.....	12
Problème de répartition et de rotation du personnel au niveau des structures départementales en charge du contrôle.....	13
Durée de rotation du personnel au niveau des Départements.....	14
Aspects thématiques du suivi.....	15
Retards chroniques dans la mise en œuvre de l'aménagement.....	15
Faible niveau de réalisation des obligations des cahiers de charges.....	17
Contradictions dans la redistribution des taxes forestières aux Départements.....	18
Faible prise en compte des droits des populations locales.....	19
Problèmes liés à l'octroi et l'exploitation des coupes annuelles.....	20
Difficultés d'accès à l'information forestière et niveau de transparence.....	22
Recouvrement des recettes forestières.....	24
Taux de recouvrement du contentieux.....	24
Taux de recouvrement des taxes d'abattage et de superficie.....	24
MISE EN OEUVRE DU PROJET	26
Volet observation indépendante.....	26
Réalisation des missions de terrain.....	26
Tenue des comités de lecture des rapports de mission.....	26
Validation des rapports semestriels et annuels.....	27
Suivi des recommandations de l'OI FLEG.....	27
Volet renforcement des capacités de la société civile.....	27
Formation des équipes homologues de la société civile.....	27
Ateliers de formation.....	28
Suivi Projet.....	28
Comité de Pilotage.....	28
Collaboration avec les autres partenaires.....	28
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	29
ANNEXES	33

RESUME EXECUTIF

Résumé Exécutif

Ce rapport présente les analyses de l'Observateur Indépendant de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI FLEG) en République du Congo sur l'année 2008 et le premier trimestre 2009¹.

Sur cette période, qui couvre pour ainsi dire l'ensemble des missions réalisées par l'OI, le taux de couverture des concessions forestières en activité est de 69%, avec dans 22% des cas un contrôle effectué à deux reprises (100% pour la zone Centre, 86% pour la zone Sud et 36% pour la zone Nord).

Tandis que la totalité des rapports de mission ont été validés et publiés, il ressort un retard autour du suivi des recommandations de l'OI par l'Administration Forestière. En avril 2009, soit plus de 4 mois après la demande faite par l'OI, seule une partie des éléments a été fournie par l'Administration Forestière. Ceux-ci ne permettent pas souvent d'apprécier le niveau réel d'engagement pris dans la résolution des dysfonctionnements identifiés et dans l'amélioration du système de contrôle ainsi que de la gouvernance.

Il ressort des activités de monitoring réalisées, d'importants problèmes relatifs à la fois au fonctionnement du Ministère de l'Economie Forestière (MEF) et au déroulement des activités des sociétés forestières.

Au niveau du contrôle effectué par l'Administration, il s'avère que la fréquence moyenne de couverture des unités forestières s'élève seulement à 1,8 fois par an alors que la périodicité du contrôle est établie trimestriellement. En particulier, 10% des concessions n'ont fait l'objet d'aucune mission d'inspection et seules trois concessions ont été contrôlées à hauteur prévue.

Au delà de ces chiffres, l'OI constate que certaines situations laissent entrevoir un problème dans la qualité des inspections de chantier et des contrôles documentaires réalisés par les services compétents du MEF. Pour les infractions concernées, les dommages et intérêts ne sont que rarement appliqués ou dans des proportions dérisoires, tandis qu'il n'existe aucune procédure claire pour le calcul des montants. Cette situation semble permettre la récurrence de certaines catégories d'infractions et créer un climat favorable à des relations de complaisance.

Parmi les infractions relevées, il convient de citer l'ampleur des cas d'exploitation d'un nombre de pieds supérieur à celui autorisé dans l'Autorisation de Coupe Annuelle (ACA). Ces éléments sont des indices d'un problème qui semble être plus important. Le dépassement du nombre de pieds est difficilement explicable

en dehors des hypothèses de coupe en dessous des diamètres minimum d'exploitabilité (DME), de l'exploitation en dehors des limites ou de la mauvaise réalisation de l'inventaire. Ces pratiques sont également révélatrices de dysfonctionnements au niveau des actions de contrôle et des sanctions appliquées par l'Administration Forestière. Sans pour autant avoir mené une évaluation systématique, l'OI reporte des montants de l'ordre de plusieurs dizaines de millions jusqu'à plus d'un milliard de Francs CFA (soit quelques centaines de milliers à quelques millions d'Euros) concernant la valeur des bois coupés illégalement, pour lesquels les dommages et intérêts appliqués sont insignifiants dépassant rarement 5 millions de FCFA (7 600 Euros). Pendant le second semestre 2008, l'OI a relevé une fréquence de 45% des cas d'exploitation d'un nombre de pieds supérieur à celui autorisé. Ce pourcentage passe à 67% si on considère seulement les missions effectuées au cours du 4^e trimestre 2008.

Concernant l'aménagement forestier, à l'heure actuelle 37 des 53 concessions sont soumises à une obligation d'aménagement, soit 90,5% des 11 972 709 hectares concernés. Sur ces concessions, 4 disposent aujourd'hui d'un plan d'aménagement. On relève en particulier comme problème le retard dans la signature des protocoles d'accord ainsi que dans le processus d'élaboration des plans. Il en résulte que 62% des concessions pour lesquelles un protocole d'accord a été signé ont dépassé le délai fixé pour l'élaboration de leur plan d'aménagement, ce retard pouvant aller jusqu'à plus de 5 ans. Par ailleurs, il convient de noter les difficultés d'opérationnalisation des plans déjà adoptés, avec le retard pris dans la signature des décrets portant approbation ceux-ci ainsi que de plans de gestion validés par l'Administration Forestière. Ceci crée une situation d'irrégularité et engendre un flou sur le cadre juridique et les normes techniques dans lesquels ces sociétés doivent opérer.

Concernant l'exécution des obligations contractuelles, l'OI relève un taux moyen de réalisation de 58% concernant la contribution au fonctionnement du MEF et de 28%, soit deux fois moins, concernant le développement socio-économique des départements. Comparativement avec le précédent rapport annuel, avec respectivement 70% pour le MEF et 37% pour les Départements, le taux de réalisation est considéré plus faible.

S'agissant du taux de recouvrement des amendes, l'OI relève une baisse sensible entre 2007 et 2008. En début d'année 2009, sur les procès verbaux établis en 2007 et en 2008, respectivement 21% et 9% du montant total des transactions ont été recouverts. Selon les données de l'Administration Forestière, les sommes non soldées ont doublé entre le 31 décembre 2007 et le 31 décembre 2008 (de 170 à 330 millions de FCFA environ, soit 260 à 500 mille Euros).

¹ La période a été étendue au premier trimestre, en vue de pouvoir traiter des informations des directions départementales relatives à l'année 2008, celles-ci souffrant d'un retard d'acheminement au niveau central.



Pour les taxes, au 31 décembre 2008, l'OI relève un taux important de recouvrement de 71% pour la taxe d'abattage contre un taux relativement bas de 44% pour la taxe de superficie. Comparativement, au 31 décembre 2007, l'OI reportait des taux de recouvrement de 86 et 87% pour la taxe d'abattage et de 60 à 73% pour la taxe de superficie selon les sources. Ces taux varient fortement suivant les sociétés concernées. Les montants non soldés au terme de l'année s'élève ainsi à plus de 1,6 milliard FCFA (soit environ 2,5 millions Euros) pour la taxe d'abattage, et à plus de 2 milliard FCFA (soit 3,15 millions Euros) pour la taxe de superficie.

En dehors de ces aspects, l'OI tient à souligner le manque général de prise en compte des populations locales à la gestion forestière, que ce soit à l'égard de l'élaboration des cahiers des charges, du classement des unités forestières ou encore par exemple des possibilités de création de forêts communautaires. Certains de ses aspects ont pu être identifiés comme devant faire l'objet d'améliorations dans le cadre de la négociation de l'APV FLEGT, par la rédaction de textes d'application et/ou par leur prise en considération à l'occasion de la révision du code forestier à venir.

Ces analyses sont publiées par l'OI dans un contexte difficile auquel est confronté actuellement l'industrie forestière, caractérisé notamment par la chute des cours mondiaux des bois (grumes et débités) et la restriction des marchés. Les conséquences de cette crise reportées par l'Administration Forestière sont la compression des effectifs, la mise en chômage technique et dans certains cas la fermeture des entreprises, ainsi qu'une importante baisse de production. Face à cette situation, plusieurs mesures conjoncturelles, structurelles et compensatoires ont été adoptées en février 2009 en Conseil des Ministres en vue de soutenir les industries.

Liste des abréviations

ACA / CA	Autorisation de Coupe Annuelle / Coupe Annuelle
AFLEG	Acronyme anglais pour Application de la Loi Forestière et la Gouvernance en Afrique
APV	Accord de Partenariat Volontaire
CAT	Convention d'Aménagement et de Transformation
COMIFAC	Commission des Forêts d'Afrique Centrale
CTI	Convention de Transformation Industrielle
DAF	Direction Administrative et Financière
DCE	Délégation de la Commission Européenne
DDEF	Direction Départementale de l'Economie Forestière
DF	Direction des Forêts
DFAP	Direction de la Faune et des Aires Protégées
DFID	Département de Coopération Britannique
DGEF	Direction Générale de l'Economie Forestière
DVRF	Direction de la Valorisation des Ressources Forestières
FLEGT	Acronyme anglais pour Application de la Loi Forestière, Gouvernance et Echanges Commerciaux
FM	Forests Monitor
IGEF	Inspection Générale de l'Economie Forestière
MEF	Ministère de l'Economie Forestière
CN-UICN	Comité hollandais pour l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature
OI-FLEG	Observateur Indépendant de la mise en application de la loi forestière et la gouvernance (REM/FM)
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PRCTG	Projet de Renforcement des Capacités, de Transparence et de Gouvernance (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
VMA	Volume Maximum Annuel

INTRODUCTION

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 une meilleure application des lois et de la gouvernance forestière. De même, en ratifiant 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) en 2005, ainsi que d'autres accords internationaux, la République du Congo s'est engagée à œuvrer pour une gestion durable des forêts. Cet engagement s'est poursuivi dans le cadre de la mise en œuvre du processus FLEGT de l'Union Européenne.

Dans ce contexte, le Ministère de l'Economie Forestière (MEF) a sollicité la mise en œuvre d'un projet d'observation indépendante, qui s'inscrit dans l'optique de la bonne gouvernance et la transparence de la gestion des ressources forestières. Ce Projet « Augmentation des capacités dans le Bassin du Congo et Observation Indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en République du Congo (OI-FLEG) » est mis en œuvre par Forests Monitor et REM. Il a débuté en décembre 2006 pour une durée de trois ans. Le financement est actuellement assuré par la Commission Européenne, le Ministère Britannique chargé du Développement International (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).

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 et de la gouvernance par l'Etat
- Soutenir la détection et 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'approche²

Structure du rapport et modalités de prise en compte des commentaires du MEF

Le rapport comporte quatre parties principales :

1. La première partie présente les processus administratifs et politiques mis en œuvre par l'administration forestière, auxquels l'OI a participé sans pour autant avoir réalisé de suivis spécifiques. Seuls les processus les plus importants en termes d'amélioration des systèmes de mise en application de la loi forestière et de la gouvernance sont cités ici. Ces éléments sont également utiles pour la compréhension des analyses faites dans les autres sections;
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, des observations faites sur le terrain et d'entretiens;
3. La troisième partie concerne la mise en œuvre du projet, couvrant notamment ses deux volets « observation indépendante » et « renforcement des capacités de la société civile à l'observation », et intégrant l'aspect de la prise en compte par l'administration forestière des recommandations formulées par le projet;
4. La dernière partie reprend sous forme d'un tableau les principaux constats et les recommandations correspondantes présentés dans le rapport.

Ce rapport a fait l'objet d'une consultation auprès des parties (DCE, PRCTG, MEF) avant sa publication. Dans le cas des commentaires de l'administration forestière, ceux-ci ont soit fait l'objet de reformulations directes dans le texte, soit fait l'objet d'encadrés placés dans les sections concernées (cas des commentaires apportant des informations complémentaires mais en dehors de la période considérées ou relatifs à un point de vue en désaccord avec une conclusion de l'OIFLEG). **Les commentaires de la Direction Générale de l'Economie Forestière sur ce rapport figurent en Annexe de ce rapport page 37.**

² Les deux derniers aspects ne sont pas traités dans ce rapport qui est dédié spécifiquement au suivi de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance. Pour cela, voir les rapports disponibles sur : http://www.forestsmonitor.org/en/capacity_building_congo



ACTIVITES ET PROCESSUS SUIVIS PAR L'ADMINISTRATION FORESTIERE

Négociations d'un Accord de Partenariat Volontaire FLEGT

L'ouverture officielle des négociations d'un Accord de Partenariat Volontaire FLEGT s'est tenue à Brazzaville en juin 2008³ pour se solder par la signature de l'Accord le 9 mai 2009, soit moins d'un an plus tard.

L'Administration Forestière, à travers des groupes de travail, a rédigé les différents éléments constitutifs de l'Accord et de ses Annexes, portant essentiellement sur la grille de la légalité des bois, le système de traçabilité, la stratégie de vérification de la légalité, l'émission de licences, l'auditeur indépendant du système mis en place, le comité conjoint chargé de la supervision et de la gestion de l'Accord. Avant leur examen et leur validation par l'Union Européenne, les documents produits étaient discutés au niveau du Secrétariat Technique puis au sein du Groupe Consultatif National (englobant les différentes parties, dont des représentants d'autres Ministères, de la société civile, du secteur privé).

Il en ressort un travail conséquent effectué par les représentants du MEF et de la société civile congolaise. Cependant, plusieurs lacunes ont été observées dues en partie à la rapidité du processus :

- Manque d'information préalable sur les dates des différentes réunions et problème de transmission des documents à examiner (souvent fournis séance tenante) ;
- Faible nombre de réunions du Groupe National Consultatif qui constitue le cadre de concertation de tous les acteurs concernés (4 fois)⁴ ;
- Manque de temps suffisant pour que la société civile nationale s'organise et fournisse des propositions détaillées sur les questions de gouvernance forestière.

Conférence Nationale des Directeurs Départementaux du MEF

Du 24 au 28 mars 2008, une Conférence des Directeurs Départementaux de l'Economie Forestière s'était tenue dans le département de la Likouala. Celle-ci avait pour objectifs d'harmoniser les connaissances et les pratiques des agents et cadres du MEF, d'identifier et de débattre d'un certain nombre de problèmes concernant l'Administration Forestière, et de formuler des recommandations pour une amélioration du système.

Dans son dernier rapport de synthèse, l'OI avait recommandé la mise en œuvre d'un suivi des recommandations émises afin d'identifier les progrès réalisés et les blocages rencontrés. Dans ce sens, la DGEF a planifié, pour le mois de mai 2009, une mission de suivi, conjointe avec l'IGEF, dans les différents départements.

Concertations autour de la crise financière

Selon le MEF, l'impact de la crise financière internationale a commencé à se faire ressentir sur le secteur forestier du Congo au cours du mois de juin 2008, avec la chute des cours mondiaux des bois (grumes et débités) et la réduction de 40% des commandes prévues. Les conséquences au niveau des entreprises ont été la compression des effectifs, la mise en chômage technique et dans certains cas des fermetures des entreprises, ainsi qu'une importante baisse de production (plus de 65% pour les sociétés du Nord Congo et environ 60% pour celles du Sud Congo, selon la DF). Les conséquences au niveau de la mise en application de la loi forestière, mentionnées par le MEF, ont notamment porté sur le non respect des échéances fixées dans les moratoires de paiement des taxes d'abattage, de superficie et dans les actes de transactions d'amendes forestières, ainsi que la difficulté d'achever leurs autorisations de coupe pour l'année en cours. L'OI a particulièrement observé la faible demande de nouvelles autorisations de coupe annuelle en 2009, en comparaison à 2008, une majorité des sociétés achevant leur autorisation de 2008 ou attendant de nouvelles perspectives de marchés⁵.

Pour faire face à cette situation, une réunion de concertation relative à la crise économique et financière, et ses effets sur le secteur forestier, s'est déroulée le 11 novembre 2008, regroupant les représentants des sociétés et leurs syndicats, du MEF ainsi que d'autres Ministères. L'objectif principal était d'identifier des mesures structurelles et conjoncturelles pratiques à soumettre au gouvernement. Les propositions arrêtées ont ainsi été introduites le 23 janvier en conseil des ministres et le dossier a été débattu le 24 février à la primature, suite à quoi plusieurs mesures ont été adoptées ainsi que le principe de la mise en place d'une commission nationale chargée du suivi de la conjoncture. Plusieurs notes de services ont été prises par le MEF pour préciser les modalités d'application de ces mesures.

³ Le processus a en réalité débuté en 2007, avec notamment un forum régional FLEGT en juillet et un atelier d'élaboration de la feuille de route des négociations en décembre

⁴ En mai 2008 sur la grille de légalité des bois des forêts naturelles ; les 13 et 14 novembre 2008 ; les 5, 6 et 7 mars 2009, après la séance de négociation entre l'UE et le Congo (et non avant comme il aurait été souhaitable)

⁵ Par note de service n°00026/MEF/CAB/DGEF-DF, il a été décidé que le dépôt tardif des demandes de coupe annuelle ne ferait pas l'objet de procès verbal, en raison du contexte de la crise.

ACTIVITES ET PROCESSUS SUIVIS PAR L'ADMINISTRATION FORESTIERE

Mesures conjoncturelles

1. *Augmentation provisoire de 15 à 30% du quota de grumes permises à l'exportation* pour lesquelles le marché se situe à des prix supérieurs à ceux des débités⁶ ;
2. *Suspension de la dénonciation des conventions collectives* : pour « appeler une concertation des partenaires sociaux, une trêve sociale, expression de la solidarité avec leurs entreprises respectives dans la situation qu'elles traversent afin de maintenir les salaires au niveau actuel et garantir la cohésion sociale » ;
3. *Négociation des moratoires sur les arriérés de dettes et amendes dues à l'Etat* : c'est-à-dire « l'adoption des moratoires sur les arriérés des taxes forestières, douanières et autres, ainsi que les amendes », permettant aux sociétés d'échelonnement leurs dettes sur des délais plus flexibles⁷ ;
4. *Suspension des paiements anticipés des taxes d'abattage* : ceci revient à procéder, une fois l'acompte de 30% de la taxe prévisionnelle effectué au moment de l'octroi de l'autorisation de coupe annuelle, au recouvrement du reste de la taxe, au fur et à mesure des déclarations de production transmises par la société⁸⁻⁹ ;

Mesures structurelles

1. *Réduction de la TVA à 5% sur les produits pétroliers importés du Cameroun* : notamment en raison du prix élevé du transport des bois entre le Nord Congo et le Port de Douala pour les sociétés implantées dans les départements de la Sangha et de la Likouala ;
2. *Application du taux zéro de TVA sur la vente locale du bois* : en vue d'accroître, théoriquement, la consommation nationale et de résorber ainsi les volumes invendus ;
3. *Approbation des plans d'aménagement* : le retard pris dans l'approbation (par Décret en Conseil des Ministres) des plans d'aménagement déjà adoptés, risque de bloquer les audits de certification FSC des deux sociétés IFO et CIB ;

Il semble que seule la baisse de la TVA des produits pétroliers pour les sociétés opérant au Nord du Congo ainsi que la suspension des paiements anticipés des taxes d'abattage (bénéfique au niveau de la trésorerie des sociétés, en évitant un décaissement anticipé) semblent pouvoir produire un impact financier perceptible.

A noter ici que, depuis l'annulation de la surtaxe des bois à l'exportation à partir de 2007 (qui devait être remplacée par la verbalisation pour dépassement du quota¹⁰), aucun PV n'a jamais été émis par l'Administration Forestière à l'encontre des sociétés contrevenantes. Dans ce contexte, il semble étrange d'adopter une telle mesure visant à augmenter le quota des grumes à l'exportation. Le même type de remarque est à formuler concernant les possibilités d'échelonnement des dettes et la suspension des paiements anticipés de la taxe d'abattage, étant donné la léthargie de l'Administration Forestière observée jusqu'à présent concernant le recouvrement des taxes et des amendes (voir section 2.3.2).

Point de vue du MEF

« En juillet 2008, après la finalisation du point sur le respect du quota 85/15 et de l'établissement de la base des pénalités à accorder aux sociétés forestières concernées, l'attention de l'Administration Forestière a été attirée par les premiers effets de la crise mondiale financière et économique sur le secteur forestier. Au regard de la gravité de cette crise, l'Administration Forestière a décidé de ne pas appliquer ces pénalités. »

A noter aussi que, en dehors des mesures adoptées dans ce cadre de négociations, d'autres mesures ont été prises par le Ministre de l'Economie Forestière comme la revue à la baisse des prix FOB, sur lesquels sont indexés les taxes d'abattage et la redevance à l'exportation des bois.

L'OI recommande le respect strict des procédures prises par le MEF pour l'application des mesures adoptées par le Gouvernement, notamment sur la transmission des états mensuels de production par les sociétés forestières nécessaire pour le règlement de la taxe d'abattage, sans quoi une diminution supplémentaire des recettes recouvrées par l'Etat pourrait survenir.

⁶ La note de service n°000262/MEF/CAB/DGEF du 11 février 2009, précise que les sociétés intéressées doivent formuler une requête auprès du Ministre, et que tout dépassement du quota sera constaté comme infraction et sanctionné, cette note de service devant être régularisée par un Arrêté conjoint MEF / MEFB.

⁷ La note de service n°196/MEF/DGEF-DF du 12 février 2009, adressée aux DDEF, a indiqué que les moratoires de paiement des arriérés dus par les sociétés, au 31 décembre 2008, au titre des taxes d'abattage, de superficie, de déboisement, devraient prendre en compte la situation de chaque entreprise et ne pas dépasser une durée de 18 mois

⁸ Et non plus au paiement de la taxe d'abattage prévisionnelle, selon un moratoire échelonné sur l'année, basé sur le volume prévu dans l'autorisation de coupe annuelle. Processus qui s'accompagne, une fois la coupe achevée, par une réévaluation du montant de la taxe réellement due, sur base de la production déclarée

⁹ La note de service n°00263/MEF/CAB/DGEF, adressée aux DDEF, précise que les états mensuels de production soient transmis par les sociétés, au plus tard 15 jours après la fin du mois concerné, et que tout retard par rapport à ces délais sera constaté et sanctionné suivant a indiqué que les moratoires de paiement des arriérés dus par les sociétés, cette note de service devant être régularisée par un Arrêté conjoint MEF / MEFB

¹⁰ En effet, suite à la suppression de la surtaxe, l'administration est revenue à la vérification du respect du quota 85/15 qui débouche, le cas échéant, sur l'établissement d'un PV (voir aussi Rapport Semestriel OIFLEG, 2008)

RESULTATS DES ACTIVITES D'OBSERVATION INDEPENDANTE

Réalisation du contrôle forestier et application des sanctions par l'Administration

Améliorations du système de contrôle prévues dans le cadre de l'APV-FLEGT

Le Système de Vérification de la Légalité (SVL) prévu dans le cadre de l'APV FLEGT repose sur le renforcement du contrôle actuellement pratiqué par l'Administration Forestière.

Il est fondé sur les textes législatifs et réglementaires ainsi que les directives et normes existants, dont les principaux aspects ont été extraits et consignés dans des grilles de légalité. Ces grilles définissent les exigences pour les entreprises qui exercent une activité forestière et produisent ou transforment le bois et les produits dérivés¹¹.

Le SVL est composé d'un premier niveau assuré par les services du MEF actuellement en charge du contrôle forestier ainsi que d'un second niveau assuré par l'IGEF dont le mandat va être élargi et couvrir à la fois la vérification du contrôle (vérification de la légalité) et la vérification de la chaîne d'approvisionnement (vérification de la traçabilité).

Il apparaît que des améliorations notables ont déjà été apportées dans la mise en œuvre de ce système¹² qui ont posé les principes de base de la stratégie de contrôle forestier envisagée dans le cadre de l'APV. Il reste toutefois à compléter ce dispositif par l'élaboration de normes applicables en matière de contrôle (seuils de tolérance, taux de vérification...), garantissant l'objectivité et l'équité entre tous les acteurs engagés dans le processus, comme prévu en particulier dans l'Annexe III de l'APV portant sur le SVL¹³.

L'OI recommande que le développement du manuel sur les modalités de traitement des cas de non respect des indicateurs de la grille de la légalité et/ou du système de traçabilité fasse intervenir l'ensemble des parties prenantes, étant donné l'importance de ce manuel dans le traitement des cas de non respect qui seront identifiés et, *a fortiori*, ses conséquences au niveau de l'octroi des licences.

Gestion de l'information sur le contrôle et le contentieux forestier

L'OI constate toujours l'absence d'informations aisément accessibles sur la réalisation du suivi et du contrôle forestier pour chaque structure du Ministère. Ces informations portent sur le nombre, la destination et le type de missions réalisées par trimestre, ainsi que sur la liste des infractions constatées et des procès verbaux établis par mission. Il n'existe en effet aucune base de données centralisée permettant d'apprécier la couverture et l'efficacité des missions d'inspection des chantiers d'exploitation et des unités de transformation sur l'ensemble du territoire. De même, les rapports annuels des Directions du MEF ne fournissent pas l'entièreté des informations requises. Dans le cas présent, l'OI a ainsi dû collecter et réconcilier des données éparses au niveau des Directions concernées.

La visibilité sur la gestion du contentieux au niveau de l'ensemble du territoire national souffre également d'un déficit, empêchant ainsi de mener un suivi systématique et régulier. Ces informations portent sur les procès verbaux émis, les transactions accordées et le recouvrement des montants fixés. Le seul service (de la Direction des Forêts) qui compile dans un registre une partie de ces informations pour tout le territoire est lui-même tributaire des copies des procès verbaux et actes de transactions lui parvenant. Ainsi, à titre d'illustration, jusqu'en janvier 2009, aucun procès verbal n'avait été enregistré à la DF concernant le département de la Likouala pour le compte de l'année 2008¹⁴. Outre les informations relatives aux procès verbaux et aux actes de transactions émis, les informations disponibles à la DF sur le recouvrement souffrent également d'un manque de mise à jour

¹¹ Les grilles contiennent des indicateurs et vérificateurs qui concernent les aspects ci-après : existence de la société forestière ; droits d'accès légaux aux ressources forestières et octroi des autorisations périodiques ; respect des dispositions en matière d'aménagement ; respect de certaines dispositions en matière d'exploitation et de transformation ; respect des dispositions en matière d'environnement ; conformité des déclarations fiscales et le paiement, dans les délais, des taxes et contributions sociales ; information et implication de la société civile, des populations locales et autochtones à la gestion de la concession forestière ; respect des droits des populations locales et autochtones et des travailleurs ; respect des engagements en matière de contribution au développement socio-économique.

¹² L'IGEF va se trouver renforcée avec la création d'antennes locales et la mise en œuvre d'une stratégie de vérification qui se base sur les indicateurs des grilles de la légalité. La vérification de la légalité s'effectuera sur base documentaire et/ou sur base de visites (missions de terrain, entretiens). La vérification de certains indicateurs et vérificateurs pourra se faire une seule fois pendant la durée d'existence de la société, tandis que d'autres indicateurs nécessiteront une vérification périodique (mois, trimestre, année).

¹³ Selon la section 3.4 de cette annexe III, pendant la période de développement du système, un manuel sur les lignes directrices expliquant les modalités des cas de non respect des indicateurs de la grille de la légalité et/ou du système de traçabilité sera développé. Il précisera entre autres le traitement de ces infractions, y compris le non respect des délais prescrits, les actions correctives le cas échéant, ainsi que la responsabilité des différents acteurs à cet égard. Les modalités de gestion et circulation de l'information relatives à ces infractions seront également définies.

¹⁴ Pourtant, à titre indicatif, 27 procès verbaux avaient été émis à l'encontre de sociétés forestières de ce même département pour le compte de l'année précédente (2007)

RESULTATS DES ACTIVITES D'OBSERVATION INDEPENDANTE

(voir section 2.3.2). Les rapports des DDEF qui compilent ces données ne permettent pas non plus de mener ce type de suivi car sont produits annuellement et transmis au niveau central avec des retards importants, pouvant aller à plus de 6 mois.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'APV FLEGT, il est prévu que la gestion des données relatives à la chaîne d'approvisionnement se fasse à l'aide d'une base de données centralisée (SIGEF) qui favorisera les synergies entre les différents intervenants. Les données de base du suivi de la trace du bois seront, après un mécanisme de validation, transmises via internet ou tout autre mode de transmission fiable à la base centrale SIGEF logée à la DGEF. Par contre, le mode de gestion des données relatives à la vérification de la légalité n'est pas encore arrêté. Celui-ci pourrait faire intervenir une base de données propre à l'IGEF ou bien être intégrée au SIGEF. Selon l'annexe III de l'APV, pendant la période de développement du SVL, les modalités de gestion et de circulation de l'information relatives aux infractions seront définies.

L'OI recommande que, durant la phase de développement du SVL :

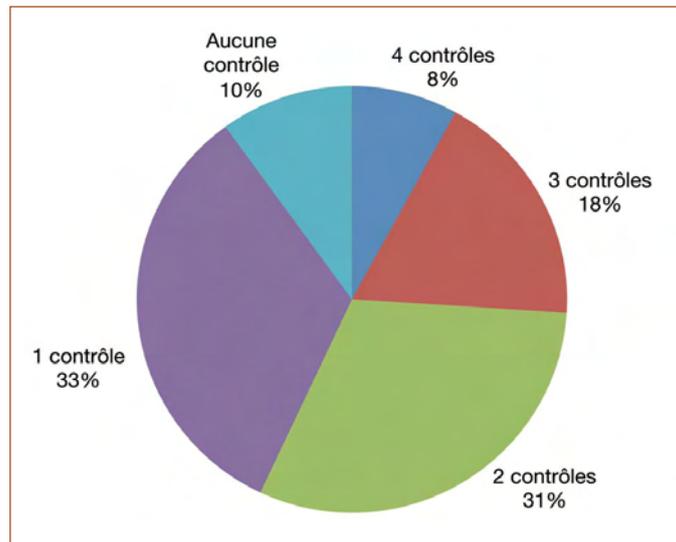
- La question des modalités de gestion et de circulation de l'information relative aux infractions soit soumise à l'ensemble des parties prenantes.
- Les aspects relatifs à la réalisation du contrôle forestier et à la gestion du contentieux sur l'ensemble du territoire national soient impérativement pris en compte, soient en étant intégrés au SIGEF, soient en faisant l'objet d'une base de données spécifique.

Couverture du contrôle par l'Administration

En 2008, les missions de contrôle ont représenté entre 30 et 35% du nombre total de missions effectués par les différents services visés. Cependant, le nombre de mission n'éclaire pas sur la couverture réelle des concessions forestières (une mission pouvant couvrir une ou plusieurs concessions), ni sur l'efficacité des missions c'est-à-dire la propension à détecter et verbaliser les infractions.

En 2008, la fréquence des inspections de chantier par concession forestière s'élève seulement à 1,8 par an, tandis que le contrôle est prévu trimestriellement selon le décret 2002-437¹⁵. Il ressort en particulier que 10% des concessions n'a fait l'objet d'aucune inspection et que seul 8% (soit trois concessions sur les 38 en activité¹⁶) a été contrôlé à hauteur de la périodicité prévue (Figure 1).

Figure 1 : Fréquence des inspections de chantier par concession en activité, pour l'année 2008



(Source : informations collectées auprès des Directions du MEF)

Parmi les 5 départements disposant du plus grand nombre de concessions forestières, celui de la Likouala arrive en tête en termes de nombre d'inspections de chantier réalisées (taux de réalisation : 67%), suivi du Kouilou (63%), de la Sangha (44%), la Lékoumou (36%) et enfin du Niari (20%) (Figure 2).

L'OI recommande la mise à disposition des DDEF de moyens matériel, financier et humain qui permettraient d'augmenter le taux de couverture de contrôle des concessions. Ceci devrait désormais constituer une priorité.

Bien que cela n'ait pu être évalué, Il semble nécessaire que le contrôle des unités de transformation suive une fréquence au moins égale à celle des chantiers d'exploitation.

Tendances dans la détection et la verbalisation des infractions

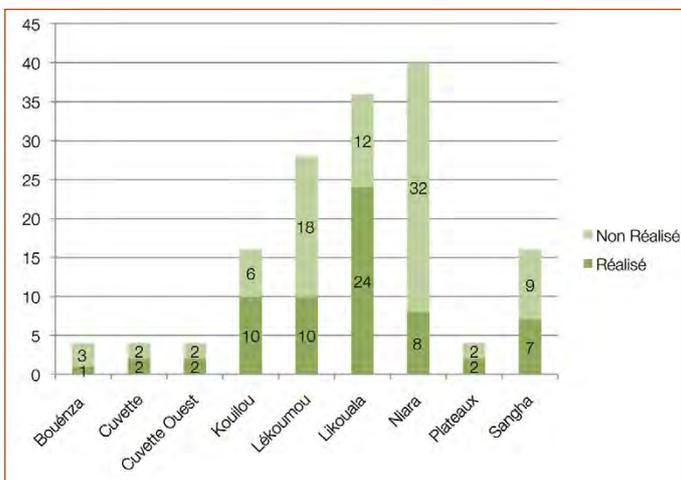
Concernant l'efficacité du contrôle forestier, le nombre et le type de PV émis peuvent être utilisés comme des indicateurs, non pas en termes stricte d'évaluation mais plutôt en termes de tendances. A cet égard, on note une baisse des PV établis par le MEF entre 2007 et 2008 respectivement de 127 à 112, soit de 14,28% (Tableau 1).

¹⁵ Selon l'article 82 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 le respect de la législation et la réglementation forestières. Ceci implique de manière tacite la réalisation de mission d'inspection de chantiers et des contrôles documentaires.

¹⁶ En 2008, sur les 64 concessions forestières recensées, 52 étaient sous convention d'exploitation, mais seules 38 étaient actives, c'est-à-dire bénéficiant d'une autorisation de coupe.



Figure 2 : Nombre d'inspections de chantier prévues et réalisées, par département, pour l'année 2008¹⁷



(Source : informations collectées auprès des Directions du MEF)

Types d'infractions les plus récurrents

Les infractions constatées sont globalement similaires entre le MEF et l'OI (Tableau 1). Les principales sont :

- *Exploitation d'un nombre de pieds supérieur à celui autorisé et/ou d'autres produits que ceux mentionnés dans l'autorisation de coupe* (voir section 2.2.5) ;
- *Mauvaise tenue des documents de chantier et de marquage des billes, souches et culées* – aspects qui incluent dans une certaine proportion des cas en réalité plus graves, caractérisés par l'emploi de manœuvres frauduleuses pour faire passer du bois illégalement coupé ou bien pour réduire les taxes dues (ceci tenant compte du travail d'harmonisation des infractions en catégories mené par l'OI¹⁸) – Encadré 1.
- *Non exécution des obligations des cahiers de charges particuliers* – verbalisation qui par ailleurs ne concerne que l'absence d'une case de passage pour les agents des Eaux et Forêts, les autres aspects comme le non respect des obligations relatives au développement socio-économique des départements n'étant pas passibles de verbalisation (voir section 2.2.2) ;
- *Non transmission des documents dans les délais requis* (carnets de chantier, feuilles de route, bilan exercice annuel, états de production) - aspect qui n'a pas toujours été mentionné dans les rapports de mission de l'OI mais qui s'applique pour ainsi dire à la quasi-totalité des sociétés (voir section page 2.2.6) ;

¹⁷ Par département, comprendre ici les inspections faites à la fois par les DDEF et la DF pour un département

¹⁸ Lors de la catégorisation des infractions menée, un certain pourcentage des infractions qui auraient pu passer sous « l'emploi de manœuvres pour se soustraire au paiement des taxes dues » ont volontairement été incorporés à « la mauvaise tenue des documents de chantiers » (ex. « Mauvaise mensuration de certains fûts et billes » ; « Incohérence des volumes grumes entrée usine entre le registre entrée usine et les états de production » ; « Non déclaration des billes abandonnées dans les carnets de chantier » ; « Déclaration non-conforme des récapitulatifs des volumes des essences inscrits dans le registre des grumes entrées en usine et du registre de production sciage » ; « Cubage erroné des fûts et billes » ; etc.)

RESULTATS DES ACTIVITES D'OBSERVATION INDEPENDANTE

Tableau 1: Infractions par catégories¹⁹ verbalisées par le MEF (2007 et 2008) et détectées par l'OI (2008)

Catégories d'infractions	MEF				OI FLEG	
	2007		2008		2008	
	PV Etablis	%	PV Etablis	%	Constats Etablis	% du total
Non respect des normes prévues pour l'octroi d'une autorisation de coupe annuelle						
Comptage fantaisiste, faux comptages	2	2	-	0	-	0
Dépôt tardif de la demande de coupe annuelle	1	1	1	1	8	7
Coupe sans autorisation, hors des limites, ou ne respectant pas les dispositions des autorisations délivrées (hors quota, essences non prévues)						
Coupe sans autorisation de coupe annuelle	7	5	4	4	2	2
Coupe en dehors des limites de la concession	3	2	5	4	2	2
Exploitation d'autres produits que ceux autorisés dans la CA	-	0	-	0	1	1
Exploitation d'un nombre de pieds en sus de celui autorisé	4	3	8	7	8	7
Problèmes d'accès à l'information et aux sites						
Défaut ou non présentation des documents de chantier	6	5	8	7	7	6
Non transmission des documents dans les délais requis	29	23	8	7	2	2
Obstacle à l'accomplissement du devoir des agents	3	2	2	2	6	5
Mauvaise tenue des documents et aspects de fraudes documentaires (carnets de chantier, registres usines et feuilles de route)						
Mauvaise tenue des documents de chantier	18	14	18	16	15	12
Mauvaise numérotation des billes, culées et souches	-	0	3	3	2	2
Défaut de marquage sur les billes, culées et souches	8	6	10	9	12	10
Usage de documents de chantier non visés par le mef	-	0	1	1	-	0
Emploi de manœuvres frauduleuses en vue de soustraire au paiement du prix de vente des bois et taxes dus	10	8	-	0	2	2
Non respect des normes d'exploitation						
Coupe sous diamètre	3	2	8	7	2	2
Mauvaise ouverture ou entretien des layons	3	2	3	3	10	8
Evacuation de bois sans autorisation	1	1	4	4	-	0
Abandon de bois de valeur marchande	2	2	3	3	3	2
Transport illicite						
Transport de nuit des grumes et sciages	7	5	1	1	-	0
Transport sans feuille de route	2	2	1	1	-	0
Aspects relatifs à l'exécution des obligations contractuelles						
Non ou mauvaise exécution des clauses de la convention (base vie non-conforme, défaut de cas de passage des agents)	6	5	13	12	26	21
Sous-traitance des activités forestières sans autorisation	-	0	2	2	-	0
Total	127	99	112	102	121	102

(Source : PV émis depuis janvier 2007 par le MEF, collectés auprès de la DF et des DDEF ; constats d'infractions contenus dans les rapports de missions menées par l'OI en 2008)



Encadré 1 : incidences possibles de la mauvaise tenue ou non mise à jour des documents de chantier sur le calcul de la taxe d'abattage (extrait du rapport de mission 16)

Les informations inscrites dans le carnet de chantier sont indispensables à la DDEF, entre autres lors de la réévaluation de la taxe d'abattage. En effet, à l'octroi des autorisations de coupe, une taxe d'abattage prévisionnelle est calculée sur base du nombre de pieds par essence prévu dans l'autorisation, en prenant en compte le VME (Volume Moyen Exploitable) et le pourcentage réglementaire de la valeur FOB de chaque essence ; tandis que le paiement est échelonné suivant un moratoire, sans tenir compte du volume réellement exploité par la société. A la fin de chaque année, selon l'arrêté n°2694 du 24 mars 2006, les DDEF procèdent à la comparaison entre les volumes réellement exploités (correspondants à ceux inscrits dans les carnets de chantier et les états de production établis) et les VMA (Volumes Maximum Annuel) prévisionnels accordés, en vue d'un éventuel réajustement de la taxe d'abattage. Si donc les états de production et copie des carnets de chantier transmis à la DDEF ne sont pas à jour, existe une possibilité de sous-estimer la taxe d'abattage réellement due par la société lors de la réévaluation. Cette situation est envisageable si, en particulier, un travail de réconciliation préalable par les DDEF des copies des feuilles de route et des souches des carnets de chantier n'a pas été réalisé.



Photo 1 : Souches de Moabi et de Padouk trouvées en dehors du périmètre prévu pour l'ouverture des routes (UFE Kelle Mbomo, société Dejia Wood, mission conjointe OI/DDEF Cuvette Ouest, septembre 2008)

Tendances dans la détection des infractions et leur verbalisation par le MEF

En 2008, l'OI a relevé près de 120 infractions à l'égard des sociétés forestières pour 28 suivis de chantiers effectués (Tableau 1). Sur la même période, les services du MEF ont établis environ 180 PV, dont près de 110 à l'égard des sociétés forestières, pour 68 inspections de chantier (et autres contrôles supposés sur base documentaire) (Tableau 2). Par inspection de chantier, le taux moyen de constatation d'infraction par l'OI est donc plus du double du taux moyen de verbalisation par le MEF.

Sans qu'il n'existe de relation directe entre le nombre d'inspections de chantier et le nombre de procès verbaux émis²⁰, l'OI s'interroge sur certaines situations, comme celles de la Bouenza et de la Cuvette Ouest par exemple, où aucun PV n'a été émis malgré la réalisation de plusieurs contrôles de terrain (Tableau 2). Ceci peut inclure, en sus d'une détection et d'une verbalisation défailtantes lors des inspections de chantier, une mauvaise réalisation du contrôle devant être effectué sur base des documents transmis par la société (états mensuels de production, copie des carnets de chantier et feuilles de route) –Encadré 2.

Encadré 2 : retard dans la détection de coupes en sus (extrait du rapport de mission 16)

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 informations, le point sur le respect de la législation et réglementation forestières. Ceci implique de manière tacite la réalisation des inspections de chantiers et des contrôles documentaires réguliers.

Dans le cas présent, la DDEF Lékoumou a réalisé une mission de contrôle dans l'UFE Mpokou Ogoué (société TAMAN) au cours de l'année 2008 qui a débouché sur l'établissement de 5 procès verbaux, dont un établi en juin pour coupe en sus du nombre autorisé (3 550 pieds).

Cette situation souligne l'importance de la régularité des contrôles de terrain et documentaires par les directions départementales et centrales. En effet, si les différents services suivaient plus étroitement les activités des sociétés forestières, certains dérapages pourraient être détectés avant qu'ils n'aient atteint une envergure telle que celle relevée ici.

¹⁹ Référence à inclure

²⁰ Certains PV peuvent être réalisés sur une base documentaire uniquement, c'est à dire sans mission de terrain. De même, chaque inspection ne doit pas obligatoirement se solder par un constat d'infractions

RESULTATS DES ACTIVITES D'OBSERVATION INDEPENDANTE

Tableau 2: Nombre de PV issus du contrôle forestier, établis par département, pour 2007 et 2008

Départements	PV 2007 Sociétés	Autres*	PV 2008 Sociétés	Autres	Inspections de chantier en 2008	Concessions en activité en 2008
Pool / Brazza	NA	6	NA	3	NA	0 (sur 0)
Bouenza	1	1	0	0	3	1 (sur 3)
Cuvette	3	1	3	0	2	1 (sur 1)
Cuvette Ouest	0	4	0	0	2	1 (sur 1)
Kouilou	18	61	22	8	10	4 (sur 5)
Lékoumou	22	3	25	0	10	7 (sur 10)
Likouala	27	1	0 ²¹	0	24	9 (sur 9)
Niari	15	1	33	2	8	10 (sur 16)
Plateaux	6	17	6	0	2	1 (sur 1)
Pointe Noire	6	70	6	69	NA	0 (mais usines)
Sangha	34	1	14	0	7	6 (sur 6)
Total	131	166	108	72	68	39 (sur 62)

(Sources : rapports annuels d'activités 2007 des DDEF ; registre des PV et Transactions de la Direction des Forêts ; registres des PV et Transactions des DDEF)

* La catégorie « Autre » se rapporte aux exploitants artisanaux, ainsi qu'aux transporteurs et vendeurs lorsque ceux-ci ne sont pas des personnes morales. « NA » signifie Non Applicable, en raison de l'absence de concession forestière dans le département concerné

Problème de fonctionnement des postes et des brigades de contrôle

Les brigades et les postes de contrôles sont des structures créées spécifiquement dans un objectif de contrôle. Pourtant, elles ne disposent à l'heure actuelle d'aucun texte précisant leurs attributions et fonctionnement.

Les postes ne sont pas prévus dans la loi ou les décrets d'application. En ce qui concerne les brigades, aucune n'a été encore créée par Arrêté comme prévu²². Cependant, suite à une recommandation de l'OI, la DAF a récemment été chargée de l'élaboration des Arrêtés.

Par ailleurs, il apparaît que ces structures, isolées géographiquement, ne bénéficient que de très peu de moyens matériels et financiers et dépendent largement de l'aide apportées par les sociétés forestières pour leur fonctionnement.

Le nombre très réduit de procès verbaux établis par ces structures à l'égard des sociétés semble un indicateur.

Tendance sur les montants transigés et l'application des dommages et intérêts

Quand bien même les montants des amendes se situent généralement dans les intervalles prévus par la loi, on observe une forte variabilité des montants transigés pour un type donné d'infraction (Annexe 1). Cette situation est caractérisée par une certaine opacité dans le processus de transaction effectué par l'autorité compétente²³. A ce jour, un travail est en cours à la DF qui vise à fixer des indications sur les montants des transactions les plus appropriés suivant les cas, afin de réduire les intervalles des amendes prévus dans la loi forestière.

La plus grande variabilité s'observe toutefois pour les infractions devant faire l'objet, en sus d'une amende, de dommages et intérêts (comme le cas des coupes sans autorisation de coupe annuelle, coupes hors des limites de la coupe annuelle, exploitation d'un nombre de pieds en sus du nombre autorisé, exploitation d'essences non prévues, ou encore emploi de manœuvre frauduleuses en vue de soustraire du paiement des taxes).

²¹ Sur tous les départements, celui de la Likouala n'a pas pu être complètement renseigné car : (1) aucun des supposés PV établis par la DDEF n'a été transmis à la Direction des Forêts et reporté dans le registre, et (2) l'envoi par la DDEF de la Likouala de la copie de son registre à l'OI (demandé début 2009) n'a pas été effectué.

²² Comme prévu par l'article 18 du Décret 98-175 du 12 mai 1998 portant attributions et organisation de la Direction Générale de l'Economie Forestière : « Les brigades de l'économie forestière sont créés, selon la nécessité, dans les régions et les districts par arrêté du ministre. Elles sont dirigées et animées par des chefs de brigades qui ont rang de chef de bureau »

²³ Jusque 10 millions de FCFA par le DDEF, de 10 à 15 millions par le DGEF et plus de 15 millions par le Ministre



Dans le cas de l'exploitation d'un nombre de pieds en sus du nombre autorisé ou d'essences non prévues par exemple, la loi requiert une amende de 200 000 à 2 000 000 FCFA (305 à 3050 Euros), ainsi que la saisie du bois et l'application de dommages et intérêts. Or, on observe pour les coupes en sus, dans plus de 55% des cas, des montants inférieurs ou égaux à 2 000 000 FCFA, qui révèlent l'application des amendes mais l'inapplication des dommages et intérêts (Annexe 2).

Par ailleurs, dans les cas où les dommages et intérêts ont été appliqués, il apparaît que les montants globaux sont tout à fait dérisoires. A titre indicatif, seuls deux cas sur dix huit (11%) ont dépassés les 5 000 000 FCFA (7 622 Euros) dans le cas des coupes en sus, et aucun pour les coupes d'essences non prévues. Ces chiffres semblent dérisoires en comparaison avec la valeur marchande des produits frauduleusement exploités. Pour illustration, des montants de l'ordre de plusieurs dizaines de millions jusqu'à plus d'un milliard de FCFA (soit quelques centaines de milliers à quelques millions d'Euros) ont été estimés par l'OI lors d'une mission en novembre 2008 dans les départements de la Lékoumou et du Niari (aspect des coupes en sus développé dans la section 2.2.5).

A noter par ailleurs qu'il n'existe actuellement aucun texte fixant les modalités de calcul des dommages et intérêts, ce contexte alimentant ainsi un certain flou sur les montants appliqués par l'Administration Forestière.

Il est évident que de telles pratiques de sous estimation des montants des transactions, rendent la fraude rentable pour les sociétés incriminées et laissent entrevoir une forte probabilité de complaisance des agents du MEF à l'égard de ces dernières.

Point de vue du MEF

Le MEF informe d'une tendance positive vers l'application de sanctions dissuasives dans une période récente. En effet, parmi les cas de coupes en sus relevés lors de la mission conjointe OI/MEF en novembre 2008 (voir rapports 17 et 18 OIFLEG), « une transaction de 123 410 000 FCFA (188 137 Euros) a été accordée à la société Asia-Congo et un règlement à l'amiable est prévu avec les sociétés SICOFOR et FORALAC ». Ces informations ont été transmises au cours de la réunion du comité de lecture en juillet 2009.

L'OI recommande l'amélioration de la détection des infractions et l'application de sanctions à hauteur de la gravité des infractions commises, notamment par :

- La vérification de la qualité du contrôle effectué par les services compétents (notamment dans le cas de sociétés, contrôlées à plusieurs reprises et n'ayant fait l'objet d'aucun constat d'infraction)
- Un contrôle documentaire systématique par les DDEF, en dehors des inspections de chantier, permettant la détection et la répression rapide de certains types d'infractions
- L'application systématique des dommages et intérêts dans les cas le nécessitant, avec des montants dissuasifs, à hauteur de l'importance de la fraude commise
- L'adoption d'un texte d'application ou d'une note de service fixant avec précision le mode de calcul des dommages et intérêts

Par ailleurs, il est souhaitable qu'un effort supplémentaire soit consenti dans le recoupement entre services des informations relatives aux différentes étapes d'exploitation, de transformation et de commercialisation des bois (sur base des données d'inventaire, des carnets de chantier, des registres usines, des feuilles de route, des documents d'exportation et des rapports de contrôle). Cet aspect devrait être envisagé dans le contexte d'un travail de définition d'une stratégie et de procédures de contrôle.

Enfin, l'OI réitère sa recommandation relative à l'adoption de textes portant attributions et organisation des brigades de l'Economie Forestière.

Problème de répartition et de rotation du personnel au niveau des structures départementales en charge du contrôle

Répartition des agents entre structures et proportion d'agents forestiers

On dénombre actuellement 314 agents pour l'ensemble des structures départementales (DDEF, postes de contrôle, brigades de contrôle)²⁴. Eu égard aux activités de suivi et de contrôle qui incombent à ces structures, le nombre d'agents semble inadéquatement réparti entre elles (Figure 3). A titre d'exemple, il ressort que le département de Brazzaville bénéficie du plus grand nombre d'agents (33) alors qu'il n'a aucune concession sur son territoire de compétence, tandis que les départements de la Lékoumou et de Pointe Noire bénéficient du moins d'agents (13). La Lékoumou est pourtant le second département en termes

²⁴ Source : fiches de personnel, recueillies à la Direction Administrative et Financière (DAF) en octobre et novembre 2008. Sur les 314 fiches, 67 présentaient des informations lacunaires et n'ont pu être prises en compte dans les analyses. De même, sur les 247 restants, 29 ne mentionnaient pas les postes des individus (25 postes étant représentés dans les DDEF, les plus nombreux sont ceux d'agent technique Principal (47), Secrétaire d'Administration (56), Ingénieur des techniques forestières (30) et secrétaires principales d'Administration (16)

RESULTATS DES ACTIVITES D'OBSERVATION INDEPENDANTE

de concessions attribuées. De son côté, la DDEF de Pointe Noire doit en théorie se charger du contrôle de toutes les usines situées dans sa juridiction ainsi que des bois à l'exportation.

Par ailleurs, il est à déplorer le nombre réduit de personnel forestier au profit d'agents administratifs (respectivement 39% contre 49%). Ceci semble porter préjudice au bon fonctionnement de certaines missions, notamment aux missions de vérification des inventaires effectués par les sociétés, requis pour l'octroi des autorisations de coupe annuelle. Les demandes étant effectuées à la même période, dans le cas des départements dont le nombre de concessions est important, ces missions font alors intervenir une certaine proportion d'agents administratifs ne possédant pas les compétences requises.

Durée de rotation du personnel au niveau des Départements

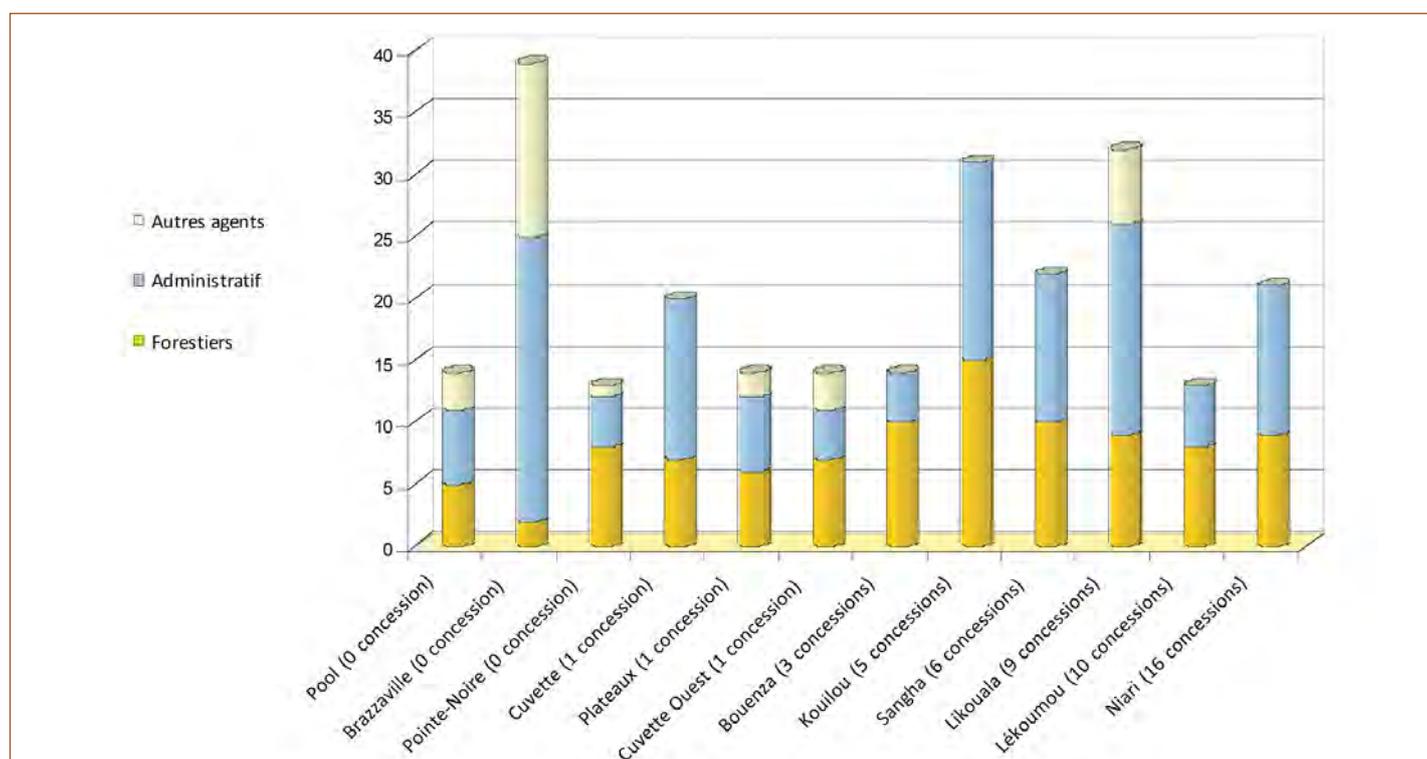
En termes de rotation du personnel, le nombre d'années moyen en poste a été évalué à 3,5 ans, avec une variabilité suivant les postes concernés, de 1,2 ans pour les « contrôleurs » à 4,1 ans pour les « collaborateurs »²⁵. D'autre part, il a été constaté que plus de 60 agents (20%) sont en poste depuis plus de 5 ans, et certains depuis plus de 20 ans.

Le changement d'affectation périodique est une pratique souhaitable pour éviter les cas de complaisance et collusions. Alors que cela est bien appliqué par l'Administration Forestière dans le cas des contrôleurs et des directeurs départementaux, il apparaît anormal que des collaborateurs ou du personnel en complément d'effectifs, restent en place dans les mêmes directions sans être mutés. Cette remarque est également à formuler pour certains chefs de brigades et chefs de postes de contrôle.

L'OI recommande que l'Administration Forestière mène un suivi annuel du personnel en poste et adopte un système de rotation basé sur une fréquence plus élevée, notamment pour les agents des brigades et des postes de contrôle (ex. 2 ou 3 ans). Il serait souhaitable que les agents en poste depuis plus de 5 ou 10 ans soient mutés dans un autre département en 2009.

Dans le même temps, il est important de pouvoir progressivement augmenter le nombre d'agents ayant un profil forestier, au profit des agents administratifs.

Figure 3 : Nombre d'agents en poste dans les structures départementales, en octobre 2008 ²⁶



(Source : compilation des données de la DAF du MEF, octobre 2008)

²⁵ Entre autres : contrôleur 1,2 ans ; directeur départemental 2,1 ; chef de poste de contrôle et Chef de service 2,7 ; chef de brigade 3,8 ; « collaborateur » 4,1.

²⁶ 1) Les grades et fonctions des agents ont permis de les regrouper en trois catégories : forestier, administratif et autres (pour ceux non renseignés). 2) Pour chaque structure départementale est indiqué le nombre de concessions forestières actuellement attribuées



Aspects thématiques du suivi

Retards chroniques dans la mise en œuvre de l'aménagement

Etat des lieux

L'aménagement forestier, qui constitue l'un des fondements du Code Forestier actuel, connaît des retards importants, entravant les objectifs d'un développement durable basé sur une gestion rationnelle des ressources et une prise en compte des préoccupations sociales.

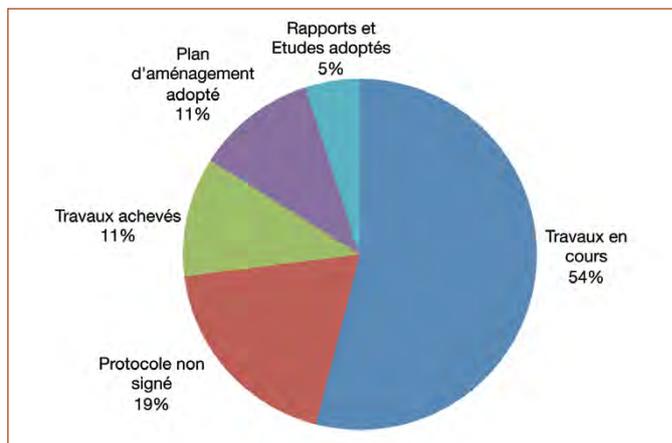
A l'heure actuelle 37 des 53 concessions attribuées (soit 90,5% des 11 972 709 hectares concernés) sont soumises à une obligation d'aménagement par les sociétés forestières ; ceci malgré l'existence de contradictions entre les prescriptions du code forestier et les clauses de certains des contrats (Tableau 3).

Sur ces concessions soumises à aménagement, quatre disposent aujourd'hui d'un plan d'aménagement, équivalant à 20,3% de la superficie totale (11% de concessions soumises à aménagement)²⁷ (Figures 4 et 5).

Retards dans la signature des protocoles d'accord et dans l'élaboration des plans d'aménagement

Pour l'ensemble des concessions soumises à aménagement, on observe un délai moyen (à partir de la signature des conventions) de 4,7 ans pour débiter les travaux de terrain, 6,9 ans pour la rédaction des rapports des travaux, 6,6 ans pour la validation des

Figure 4: Situation de l'aménagement forestier au Congo au 31 mars 2009



(Pourcentage établi sur base du nombre de concessions soumises à aménagement)

rapports et 6,8 ans pour la signature des plans d'aménagement.

Le faible niveau d'aménagement est ainsi lié à des retards à deux étapes successives :

- Entre l'approbation de la convention et la signature d'un protocole d'accord d'aménagement (protocole mis en œuvre une fois les conventions signées, qui précise les dispositions et fixe un délai pour la mise en œuvre du plan d'aménagement) (Tableau 4) ;
- Entre la signature du protocole et l'adoption du plan d'aménagement (Tableau 5).

Tableau 3: Comparaison entre les dispositions légales et les clauses des contrats, concernant l'aménagement

Types de Permis	Nombre	Obligation d'Aménagement	
		Code Forestier	Clauses des Contrats
Convention d'Aménagement et de Transformation	31	OUI	OUI
Convention de Transformation Industrielle	16	NON	NON (à l'exception de la concession Lébolou de SOFIL)
Contrat de Transformation Industrielle	5 ²⁸	NON (doit être converti en convention ²⁹)	OUI
Contrat d'Exploitation Forestier	1 ³⁰	NON (doit être converti en Convention)	NON

(Sources : Code Forestier, Contrats et Conventions)

²⁷ UFA Kabo sous CAT (société CIB, validé en 2006), UFA de Pokola sous CAT (société CIB, validé en décembre 2007), UFA de Ngombé sous CTI (société IFO, validé en novembre 2007), UFA Lopola sous CAT (société BPL, validé en janvier 2009)

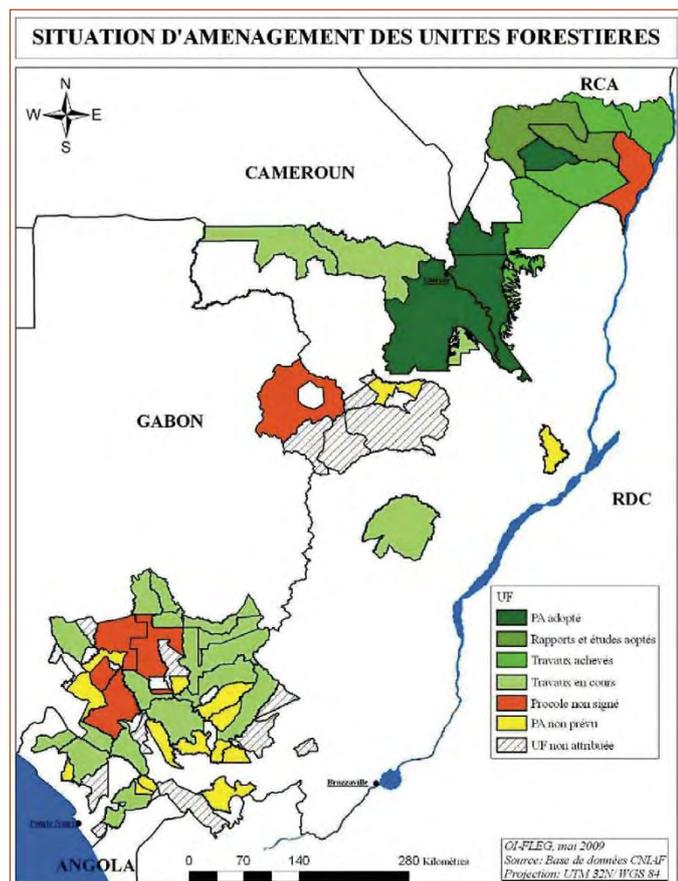
²⁸ Les quatre concessions de FORALAC (Louessé, Loumoungou, Nkola, Kola) et la concession d'IFO (Ngombe) étaient sous contrats de transformation industrielle. En décembre 2008, le contrat d'IFO a été converti en Convention d'Aménagement et de Transformation. De même, des négociations sont en cours depuis 2008 pour convertir les contrats de FORALAC en Convention d'Aménagement et de Transformation.

²⁹ Le code forestier du 20 novembre 2000 a prévu une période transitoire de 18 mois pour la conversion des contrats en convention

³⁰ Concession Moyala attribuée à la société ADL

RESULTATS DES ACTIVITES D'OBSERVATION INDEPENDANTE

Figure 5: Cartographie du niveau d'aménagement des concessions forestières au Congo au 31 mars 2009



Pour les protocoles déjà signés, on observe un délai moyen de 1,5 an avant la signature, délai pouvant toutefois dépasser les 3 ans (30% des cas).

Parmi les 7 protocoles qui n'ont pas encore été signés, on peut relever un délai depuis la signature des conventions de 3,5 ans pour la concession de la société SEFYD dans la Sangha, ainsi qu'un délai de près de 5 ans pour les 4 concessions de la société CIBN et de plus de 6 ans pour la concession de la société SOFIL dans le département du Niari.

De manière générale, 62% des concessions pour lesquelles un protocole d'accord a déjà été signé ont dépassé le délai fixé (2 à 3 ans) pour l'élaboration de leur plan d'aménagement.

Tableau 4: Délais entre l'adoption des Conventions et la signature des Protocoles d'Accord pour l'élaboration des plans d'aménagement (situation au 31 mars 2009)

Délai observé	Protocoles pas encore signés	Protocoles déjà signés
- 0 et 1 an	1	12
- 1 et 2 ans	1	9
- 2 et 3 ans	-	3
- 3 et 4 ans	1	5
- 4 et 5 ans	4	-
- 5 et 6 ans	-	-
- 6 et 7 ans	1	-
Total	08	29

Il apparaît un retard moyen de près de 4 ans pour les 4 sociétés qui ont déjà leur plan d'aménagement adopté, et de 2,5 ans pour les 14 sociétés dont le plan d'aménagement est actuellement en cours d'élaboration et qui ont déjà dépassé le délai requis. Ce retard peut aller jusqu'à plus de 5 ans, comme c'est actuellement le cas pour les concessions Loundoungou-Toukoulaka et Pikounda Nord attribuées à la société CIB et pour la concession Mimbéli attribuée à la société ITBL.

Malgré le dépassement des délais, qui relève normalement d'une infraction, l'OI observe qu'aucune mesure administrative n'a jamais été prise par l'Administration Forestière à l'égard d'une société contrevenante afin qu'elle débute le processus³¹. En effet, l'élaboration d'un plan aménagement est prévue par les clauses des Conventions et son non respect devrait entraîner la mise en demeure de la société³².

Retard dans l'opérationnalisation et la mise en œuvre des plans d'aménagement

En mars 2009, aucun des 4 plans d'aménagement validés par le Ministère (mars 2006, octobre 2007, novembre 2007, février 2009) n'a encore fait l'objet d'un Décret d'approbation pris en conseil des Ministres bien que des projets de décrets aient été soumis. Il en est de même des projets d'arrêté précisant les modalités de gestion des UFA concernées par ces plans d'aménagement³³. Malgré cette situation de flou, les sociétés CIB et IFO ont élaboré durant l'année 2008 leurs plans de gestion pour

³¹ Le projet d'appui à l'aménagement des concessions du Sud Congo, financé principalement par l'Agence Française de Développement, prévu début 2009, n'a pas encore démarré au mois d'août 2009. Ce projet permettra un appui aux sociétés, en l'occurrence sur l'élaboration de la cartographie, la formation des personnels et la rédaction des plans d'aménagement. En contrepartie, les sociétés fourniront le personnel pour la réalisation des travaux de layonnage et de comptages. Les modalités seront précisées dans les Protocoles d'Accord.

³² Article 173 du décret n°2002-437 fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts

³³ A ce stade, la Direction des Forêt a élaboré un Décret portant approbation des plans d'aménagement des trois UFE Kabo, Pokola et Ngombé. Lors du Conseil des Ministres en février 2009, il a été retenu parmi les mesures structurelles concernant la crise financière, d'accélérer l'approbation par Décret de ces plans d'aménagement. En 2008 également, l'Administration Forestière a soumis au Secrétariat Général du Gouvernement des projets d'arrêté précisant les modalités de gestion et d'exploitation des UFA Kabo, Pokola et Ngombé



Tableau 5: Retards dans l'élaboration des plans d'aménagement par rapport aux délais fixés dans les protocoles d'accord (situation au 31 mars 2009)

Retard	Plans en cours d'élaboration	Plans déjà adoptés
Délai non encore dépassé	11	-
Délai dépassé	-	-
- 0 et 1 an	1	-
- 1 et 2 ans	8	-
- 2 et 3 ans	0	2
- 3 et 4 ans	2	-
- 4 et 5 ans	-	1
- 5 et 6 ans	3	1
Total	25	4

les premières Unités Forestières de Production (UFP) de leurs concessions Kabo et Ngombe. Ces documents n'ont toutefois pas encore été validés par le MEF. Ces retards créent à la fois une situation d'irrégularité et de non droit pour les sociétés concernées, et engendre également une confusion sur le cadre juridique et les normes techniques dans lesquels ces sociétés doivent opérer.

Note de l'OIFLEG

A la date du 21 juillet 2009, trois décrets présidentiels portant approbation des plans d'aménagement des UFA de Kabo, Ngombe et Pokola ont été signés, régularisant ainsi le statut des ces concessions aménagées.

L'OI recommande que l'Administration Forestière:

- Fixe clairement, dans les Conventions, un délai maximum pour la signature du Protocole d'Accord relatif à l'élaboration du Plan d'Aménagement, ainsi que pour l'élaboration du plan d'aménagement une fois le protocole signé
- Applique les mesures prévues à l'article 173 du Code Forestier pour amener les sociétés qui présentent un retard significatif dans l'élaboration de leur plan d'aménagement à s'exécuter avec diligence

Pour les plans d'aménagement déjà adoptés, l'OI recommande:

- La clarification du statut des UFA aménagées par la signature et la publication des arrêtés précisant leur modalité de gestion

Faible niveau de réalisation des obligations des cahiers de charges

Les cahiers de charges des conventions signées pour la mise en valeur des concessions forestières (CAT/CTI) déterminent les droits et les obligations des parties et précisent les charges de l'attributaire, dont certains sont suivis par l'OI : exigences dans la construction des bases vie (1), contributions financières et matérielles relatives au fonctionnement de l'Administration Forestière (2) et au développement socio-économique des départements (3).

Sur base des résultats des missions de l'OI en 2008, il apparaît un taux moyen de réalisation de 41%, soit 58% concernant la contribution au fonctionnement du MEF et 28% (deux fois moins) concernant la contribution au développement socio-économique des départements (Figure 6). Dans certains cas, des obligations datant de plus de 5 ans n'ont toujours pas été réalisées. Comparativement au précédent rapport annuel, le taux moyen de réalisation est donc plus bas³⁴, dû à la fois aux sociétés concernées par l'analyse³⁵ et à une tendance générale à la baisse en 2008 par rapport à 2007.

Le taux de réalisation est extrêmement disparate entre les sociétés forestières (Annexe 3). Sur l'ensemble des sociétés concernées, la société Asia Congo Industrie dénote tout particulièrement. Au passage de la mission en juin 2008, aucune des obligations contractuelles dont certaines dataient de plus de 2 ans, n'avait encore été réalisée alors que la société était en activité (obligations concernant l'ensemble des 4 UFE dont la société est attributaire)³⁶.

Point de vue du MEF

« Concernant la non exécution par la société Asia-Congo des obligations liées à la contribution au développement socio-économique, l'OI a bien été informé par l'Administration forestière des difficultés liées à l'exécution de l'accord de cession signé entre le Syndic liquidateur Ex-Socobo et cette société (menace d'expulsion du site industriel ou de résiliation de l'accord suite à des profondes incompréhensions). C'est en 2008 que la société retrouvée une certaine inquiétude et assurance. En conséquence, un avenant à la convention d'aménagement et de transformation entre le gouvernement et cette société sera bientôt signé et portera, entre autres, sur l'établissement d'un nouveau calendrier d'exécution des engagements contractuels. »

Il est à remarquer ici que les sociétés fournissent, en dehors des obligations relatives au développement socio-économique des départements, un ensemble de contributions non

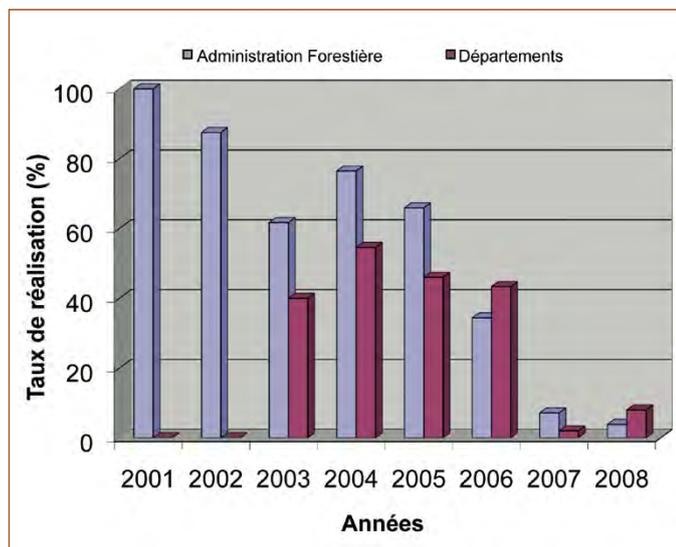
³⁴ Pour 2007, l'OI relevait des taux de 70% pour le MEF et de 37% pour les Départements

³⁵ Le précédent rapport annuel s'était basé sur les données de la Direction des Forêts qui concernent l'ensemble des sociétés forestières du pays (« point sur l'exécution des obligations des cahiers des charges au 31 décembre 2007 » qui n'a pas été élaboré pour le compte de l'année 2008) alors que le présent rapport ne se base que sur les données des missions de terrain concernant approximativement la moitié des sociétés existantes.

³⁶ Rapport de mission n°11.OIFLEG.REM

RESULTATS DES ACTIVITES D'OBSERVATION INDEPENDANTE

Figure 6: Pourcentage des obligations des cahiers des charges réalisées pour l'ensemble des sociétés visitées par l'OI au 31 décembre 2008³⁷



contractualisées aux populations villageoises et aux autorités locales. Ces contribution informelles découlent en partie d'un manque de consultation préalable à l'occasion des processus prévus, notamment lors de l'élaboration des cahiers de charges particuliers (aspect développé à la section suivante).

L'Observateur Indépendant recommande que :

- Le respect des obligations des cahiers des charges prenne en considération à part égale les contributions au fonctionnement du MEF et celles relatives au développement socio-économique des départements
- Soient mises en application les mesures prévues par l'article 173 du Code Forestier pour les cas de non réalisation des obligations conventionnelles dans les délais³⁸

Contradictions dans la redistribution des taxes forestières aux Départements

Les obligations contenues dans les cahiers de charges des exploitants, en outre peu suivies, ne contribuent que de manière



Photo 2 : Aperçu de la base vie (UFE Letili, société SICOFOR, mission conjointe OI/DF, département de La Lékoumou, novembre 2008)

réduite au développement socio-économique des départements. Ceci doit être envisagé avec le fait que plusieurs textes d'application ont été pris en contradiction avec la Loi Forestière qui dispose que 50% de la taxe de superficie alimente le Fonds Forestier et 50% un compte spécial ouvert au Trésor Public destiné au développement des départements. Dans la pratique, il apparaît que 50% de cette taxe revient au Fonds Routier, le reste étant ventilé entre le Fonds Forestier et le Trésor.

En effet, reprenant les dispositions du code forestier, un Décret du 31 décembre 2002³⁹ répartit de manière équitable les 50% de la taxe de superficie entre tous les Départements du pays. A la même date, un second Décret⁴⁰ mentionne toujours la rétrocession de 50% de la taxe de superficie au Fonds Forestier mais prévoit la rétrocession aux Département de 50% de la taxe de déboisement (taxe dont le montant global est par ailleurs près de 10 fois moindre), et non plus de la taxe de superficie.

En 2004, un autre Décret⁴¹, non contresigné par le MEF cette fois, vient fixer la quotité de la taxe de superficie à verser au Fonds Routier à 50%, mesure reprise ensuite par un Arrêté fixant les modalités de rétrocession du Fonds Routier⁴².

A la lecture de ces textes, un flou subsiste car il n'est pas spécifié où les 50% de la taxe de superficie destinés au Fonds Routier vont

³⁷ Les taux de réalisations ont été calculés sur base du nombre d'obligations prévues et réalisées depuis la signature des conventions sans tenir compte de leur nature. Le faible nombre de sociétés concernées pour les années de 2001 à 2003 influence ces taux.

³⁸ Dans le cas des obligations relatives à la construction de la case de passage des Agents des Eaux et Forêts, la verbalisation est prévue. Dans le cas des autres obligations, la procédure prévue par le Code Forestier est la transmission au Ministre de l'Economie Forestière d'un rapport circonstancié par le DDEF, avant la possible mise en demeure de la société

³⁹ Décret n°2002-438 du 31 décembre 2002 fixant les modalités de répartition de la taxe de superficie destinée au développement des Départements cosigné par le Ministre de l'Economie Forestière ; le Ministre de l'Economie des Finances et du Budget et le Ministre de l'Administration du territoire et de la décentralisation

⁴⁰ Décret n°2002-434 du 31 décembre 2002 portant organisation et fonctionnement du Fonds Forestier, cosigné par le Ministre de l'Economie Forestière ; le Ministre de l'Economie des Finances et du Budget et le Ministre de l'Administration du territoire et de la décentralisation

⁴¹ Décret n°2004-165 du 26 Avril 2004 fixant la composition, les modalités d'emploi, de recouvrement et de versement des ressources du Fonds Routier, cosigné par le Ministre de l'Equipement et des Travaux Publics ; le Ministre du Plan, de l'Aménagement du Territoire et de l'Intégration Economique ; le Ministre de l'Administration du Territoire et de la Décentralisation ; le Ministre d'Etat chargé de la coordination de l'action gouvernementale, Ministre des Transports et des Privatisations ; le Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget

⁴² Arrêté n°1095/METP/MEFB du 04 novembre 2004



être puisés. Par ailleurs, quelle valeur juridique peut-on accorder à ces textes lorsqu'on constate que le MEF, concerné au premier chef, ne les a pas cosignés.

L'Observateur Indépendant recommande une mise au clair des dispositions prévues concernant la redistribution de la taxe de superficie aux Départements.

Faible prise en compte des droits des populations locales

L'OI a pu constater à plusieurs reprises des conflits entre populations locales et sociétés forestières (notamment dans les cas de Mambili Wood et de Congo Deji Wood)⁴³. Ces conflits portent généralement sur la revendication par certains villages de bénéficiaires en contrepartie de l'accès par l'exploitant aux zones utilisées de manière coutumière par les familles.

Ce phénomène est lié à une faible ou non prise en compte des populations locales à plusieurs étapes de la mise en valeur d'une concession forestière (procédure de classement d'une zone forestière en UFA et élaboration du cahier de charges particulier de la convention signée entre la société et l'Administration Forestière).

Concernant le premier aspect, l'OI constate, qu'à ce jour, aucune des Unités Forestières du pays n'a fait l'objet d'une véritable procédure de classement qui aurait permis, entre autres, la prise en compte des droits des populations locales comme prévu dans le code forestier⁴⁴.

Concernant le second aspect, au cours de la période d'élaboration de la convention, il est normalement requis « l'avis des autorités locales ou territoriales, notamment en ce qui concerne les propositions d'actions visant le développement socio-économique local »⁴⁵. Aucun texte réglementaire ne vient cependant préciser les modalités de consultation qui pourraient garantir l'implication des populations locales. Dans ce genre de situation, le niveau d'implication des populations dépend donc uniquement des autorités départementales (représentants de la Préfecture et du Conseil Départemental) dans la conduite des commissions départementales chargées d'élaborer les propositions des cahiers de charges.

Enfin, dans ce contexte général de prise en compte des populations locales, l'OI souligne l'absence de possibilité de création de forêts communautaires à l'heure actuelle en République du Congo. En effet, le code forestier de 2000 ne prévoit que la création de forêts de communes ou d'autres



Photo 3 : Habitat semi permanent des populations autochtones (mission indépendante, département de la Likouala, juin 2009)



Photo 4 : Enquêtes auprès des populations villageoises (mission indépendante, département de la Cuvette, février 2008)

collectivités locales ou territoriales⁴⁶ mais non de forêts communautaires au sens de forêts affectées à une communauté locale organisée et agissant dans le cadre d'un groupement associatif. Par ailleurs, aucun texte d'application ne vient préciser les modalités permettant la création de telles forêts.

- Le classement des unités forestières suivant les procédures prévues par le Code Forestier devrait être entrepris, en prenant en compte dans le zonage les possibilités de création à venir de forêts communautaires
- En ce qui concerne l'élaboration des cahiers de charges particuliers, l'Observateur Indépendant recommande que l'Administration Forestière élabore un texte réglementaire précisant les modalités d'implication des populations locales dans le cadre de la consultation prévue

⁴³ Rapports de mission n°02.OIFLEG.REM et n°15.OIFLEG.REM

⁴⁴ Articles 15 à 17 du Code Forestier

⁴⁵ Article 169 du décret 2002-437

⁴⁶ Article 11 et 12 du Code Forestier

RESULTATS DES ACTIVITES D'OBSERVATION INDEPENDANTE

Problèmes liés à l'octroi et l'exploitation des coupes annuelles

Infractions relevées dans l'exploitation des coupes annuelles et leurs conséquences

Au cours des missions effectuées par l'OI pendant l'année 2008, il est ressorti une constante : la plupart des sociétés opérant dans le Sud du Congo, soit exploitent systématiquement des essences qui ne figurent pas dans les autorisations qui leur sont délivrées (ACA), soit prélèvent un nombre de pieds supérieur à celui autorisé. Le nombre de pieds autorisé annuellement à l'exploitation découle des données obtenues lors des inventaires d'exploitation (appelés comptages systématiques) effectués par les sociétés détentrices de convention (CAT/CTI).

Le prélèvement des arbres sans tenir compte du nombre de pieds accordé par la décision de coupe annuelle fait obstacle à la politique de l'exploitation forestière défendue par le MEF qui consiste à prescrire aux exploitants titulaires de convention, une exploitation progressive par prélèvement du volume prévisionnel annuel à l'intérieur d'une assiette de coupe.



Photo 5 : Détection d'un cas de coupe en sus, par comparaison entre le numéro de grume et le nombre de pieds autorisés à l'abattage (UFE Ngouha 2, société SFIB, mission indépendante, juin 2008)

Au cours du 2^e semestre 2008, l'OI a relevé 10 cas d'exploitation d'un nombre de pieds supérieur à celui autorisé au cours des 5 missions (indépendante et conjointe) qu'il a effectuées dans 22 concessions, soit une fréquence de 45,5%. Ce pourcentage passe à 67% si on considère seulement les missions effectuées au cours du 4^e trimestre 2008 (8 cas sur 12 concessions contrôlées).

Par ailleurs, le nombre de pieds prélevés sans autorisation (essences non prévues ou pieds en sus) varie entre 2 et 4 097. L'ampleur de certains de ces dépassements, qui sont à hauteur de 75% du nombre de pieds autorisés au sein de l'ACA, amène l'OI à s'interroger sur la provenance réelle des pieds frauduleusement exploités. L'Okoumé vient largement en tête des essences surexploitées et confirme ainsi la grande sélectivité de cette exploitation frauduleuse.

Au regard des sociétés impliquées, l'OI a relevé une tendance pour certaines à en faire une pratique systématique eu égard à la répétition de ces infractions dans les différentes concessions dont elles sont attributaires.

Ces pratiques peuvent être révélatrices de dysfonctionnements au niveau du processus de gestion (réalisation et vérification des inventaires), au niveau du respect des normes d'exploitation par les sociétés concernées (coupes sous diamètre, coupes hors limites) et au niveau des actions de contrôle et des sanctions appliquées par l'Administration Forestière.

Une illustration des conséquences possibles de ce type de pratique est le retour au domaine ou encore l'abandon des concessions. A titre d'exemple pour l'année 2008, 3 sociétés opérant dans le département du Niari ont introduit auprès du MEF des demandes de retour au domaine de leurs concessions, après 2, 4 et 6 ans d'exploitation respectivement, par rapport aux 15 prévus⁴⁷. Il convient de souligner que ces sociétés se retrouvent aussi parmi celles qui ont érigé en mode de gestion, les coupes non autorisées (Encadré 3).

Outre des conséquences sur la gestion durable et le renouvellement de la ressource, de tels retours au domaine impliquent notamment un manque à gagner pour l'État qui ne percevra pas l'ensemble de la taxe de superficie qui aurait dû être payée annuellement durant toute la durée de mise en valeur de la concession.



Encadré 3 : pratique de la coupe en sus par la société TAMAN (extrait du rapport 16)

Le cas de la société TAMAN pour l'UFE Mayoko démontre bien que cette société a probablement exploité tous les produits qui l'intéressaient dans la concession, raison pour laquelle elle sollicite son retour au domaine après 6 ans d'exploitation au lieu des 15 ans prévus. En effet, il ressort de l'analyse de la production de cette société que celle-ci a prélevé, pour le compte de l'année 2006 par exemple, un volume 3 fois supérieur à son volume prévisionnel annuel fixé à 28 571 m³ (soit 89 000 m³ prélevé au total). Ce cas démontre qu'une société peut "vider" une UFE et la retourner au domaine permanent de l'Etat sans autres conséquences.

Réponse du MEF

« Les permis retournés au domaine sur demande des sociétés de Taman Industries et SICOFOR ne sont pas des superficies inventoriées. Par ailleurs, avec la mise en service de l'unité de déroulage de Hinda, qui nécessite un approvisionnement bien supérieur au VMA de l'UFE Mpoukou Ogoué, (UFE aménagée et attribuée à la société Taman Industries), l'Administration Forestière s'est vue obligée d'autoriser⁴⁸ une augmentation du volume produit dans l'UFE Mayoko, qui ne couvre que 95.000 ha environ. »

Dysfonctionnements dans l'application des sanctions (dommages et intérêts)

L'infraction pour coupe en sus est prévue par l'article 64 al 2 du code forestier et sanctionnée par les dispositions de l'article 149 qui mentionnent la confiscation des produits exploités et l'application des dommages et intérêts pour réparer le préjudice subi par l'État.

Force est de constater que, dans la plupart des cas, ces mesures ne sont pas ou peu appliquées. A titre d'exemple, pour une coupe en sus de 3550 pieds équivalent à environ 15 000 m³, une mission de contrôle du MEF a proposé une pénalité de 500 000 FCFA (environ 750 Euros) alors que les bois objets de cette coupe frauduleuse représentent plus de 2 500 000 000 FCFA de valeur marchande (3,8 millions Euros)⁴⁹. Est-il possible pour un contrevenant au regard des bénéfices réels qu'il tire d'une telle activité, d'y renoncer sans mesures coercitives fortes ? Cette situation met en exergue le caractère peu dissuasif des sanctions et leur inefficacité à endiguer de telles pratiques dont les répercussions sur la gestion durable des ressources concernées.

Les estimations de la valeur marchande des bois résultant de ces pratiques, faites sur la base des informations collectées lors de la mission, montrent clairement le caractère rentable de ces pratiques lorsque des sanctions appropriées ne sont pas imposées.

Point de vue du MEF

Le MEF informe d'une tendance positive vers l'application de sanctions dissuasives dans une période récente. « En effet, des transactions ont été proposées par la DF et la DDEF du Kouilou de l'ordre de 500 000 000 FCFA (762 245 Euros) et une transaction de 123 410 000 (188 137 Euros), dont 121 410 000 (185 088 Euros) de dommages et intérêts, a été accordée à la société Asia-Congo tandis que des négociations sont prévues avec les sociétés SICOFOR, Likouala Timber et SFIB. » Ces informations ont été transmises au cours de la réunion du comité de lecture en juillet 2009.

Dysfonctionnements dans la détection et la verbalisation des infractions

On peut épiloguer sur la capacité ou la volonté réelle de l'Administration Forestière à endiguer ce phénomène dont la détection n'exige pas dans la plupart des cas des moyens hors de la portée de celle-ci. C'est le cas de la société SFIB à l'encontre de laquelle le constat de dépassement de l'ordre de 812 pieds en plus du nombre autorisé avait été relevé par l'OI au cours d'une mission au mois de juin 2008⁵⁰. Cette société a pourtant eu le loisir de poursuivre ses activités jusqu'à atteindre les 1665 pieds relevés lors d'une mission conjointe en novembre 2008.

En effet, le législateur a fait obligation aux sociétés de transmettre régulièrement leurs documents de chantier aux responsables compétents pour les examiner.

La question qu'il convient de se poser ici est de savoir si ce travail est fait et pour quel résultat et, dans le cas contraire, pourquoi.

Par ailleurs, le système fiscal en vigueur au Congo prend en compte les coupes frauduleuses dans les paiements effectués par les compagnies du fait de leur caractère anticipé (cas de coupes en sus du nombre de pieds par essence, mais sans dépassement du nombre total de pieds prévus dans l'ACA, ou bien cas de coupe d'essences non autorisées). En effet, le règlement de la taxe d'abattage se fait sur la base des informations contenues dans l'autorisation de coupe annuelle (nombre de pieds, essences). Il est alors fait obligation aux exploitants de s'acquitter de 30% de cette taxe lors du retrait de l'autorisation. Les 70% restant font l'objet d'un échéancier de paiement qui ne dépasse pas l'année en cours, en général mensuel, et qui ne tient pas compte

⁴⁷ UFE Tsinguidi (société SICOFOR) attribuée pour 15 ans en octobre 2006, UFE Mayoko (société TAMAN) attribuée pour 15 ans en juin 2002, UFE Moumboumba (société CIBN) attribuée pour 15 ans en avril 2004

⁴⁸ Suite à ce commentaire, l'OIFLEG a sollicité au MEF de lui fournir l'autorisation de prélèvement dont il est question (par courrier du 12 août 2009). A la date de publication de ce rapport, cette preuve n'a jamais été transmise.

⁴⁹ Rapport de mission n°16.OIFLEG.REM

⁵⁰ Rapport de mission n°08.OIFLEG.REM

RESULTATS DES ACTIVITES D'OBSERVATION INDEPENDANTE

des données de l'exploitation réelle (une évaluation à la fin de la coupe permet en théorie de vérifier les bois abattus et les montants complémentaires de la taxe à percevoir le cas échéant)⁵¹. Ce type de paiement par anticipation de la taxe d'abattage peut avoir comme inconvénient la perception de la taxe sur des produits dont l'origine est peut être frauduleuse, si un contrôle régulier n'est pas effectué.

L'OI recommande que l'Administration Forestière revoit l'ensemble des procédures contentieuses ouvertes au cours de l'année 2008 pour les cas de coupe en sus et coupe d'essences non autorisées afin d'intégrer les dommages et intérêts prévus à la hauteur de l'ampleur des infractions commises.

Par ailleurs, il est souhaitable que l'Administration :

- Etablisser un état des lieux national sur la pratique des coupes en sus et des coupes d'essences non autorisées, par l'analyse des carnets de chantier des sociétés pour l'année, couplée le cas échéant à des vérifications de terrain (notamment cas des sociétés en achèvement de leurs coupes annuelles de 2008 en 2009)
- Etablisser dans les cas le nécessitant les procès verbaux de constat d'infraction en appliquant les dommages et intérêt et les saisies de bois

Difficultés d'accès à l'information forestière et niveau de transparence

Niveau d'accès aux informations par l'OI

A travers les missions de terrain réalisées par l'OI en 2008, le pourcentage des documents mis à disposition a atteint respectivement 79% auprès des Directions Départementales et 44% auprès des sociétés forestières (Tableau 6).

Ces pourcentages cachent une forte disparité entre sociétés et entre types de documents. Ils sont des indicateurs de plusieurs dysfonctionnements, principalement relatifs au manque de transparence et, dans une moindre mesure, aux délais d'acheminement des documents (cas des documents devant être transmis par les sociétés aux DDEF ou des DDEF au niveau central)⁵².

Point de vue du MEF

« De nombreux cas de transmission des données sur la production en dehors des délais requis par le décret 2002-437 du 31 décembre 2002 sont effectivement relevés par l'Administration Forestière. Cependant, il ne s'agit pas d'un manque de transparence. »

Tableau 6: Taux de disponibilité par cible et par type de document pour l'année 2008

Documents	Société	MEF – DDEF	MEF – Central
Convention	75%	100%	100%
Autorisations de coupe	63%	89%	70%
Rapports activités / contrôle des DDEF			
Rapport trimestriel	-	25%	-
Rapport annuel	-	82%	50%
Rapports de vérification des comptages	-	100%	-
Rapports des missions de contrôle	-	91%	-
Etats de production mensuels des Sociétés	29%	76%	50%
Documents de chantier / documents à contrôler			
Carte d'exploitation	37%	-	-
Carnet de chantier	69%	-	-
Feuilles de route	48%	-	-
Registres bois entrée usine	20%	-	-
Recouvrement du contentieux et taxes	63%	98%	-
Autres (liste matériel, règlement intérieur, etc.)	69%	-	-

(Source : rapports mission OI)

⁵¹ A noter que, au premier trimestre 2009, de nouvelles dispositions ont été prises de manière conjoncturelle, qui modifient les conditions de paiement de la taxe d'abattage (voir les sections 1.3 et 2.3 relatives aux effets de la crise financière et au recouvrement des taxes)

⁵² Toutefois, pour éviter d'intégrer des cas de délais de transmission, dans sa méthodologie l'OIFLEG utilise généralement une marge significative par rapport aux délais requis.



Accès à l'information auprès des sociétés forestières

La Figure 7 reflète la disponibilité globale des documents demandés auprès des différentes sociétés couvertes par les missions de l'OI à la suite d'un ou plusieurs passages. Cette analyse ne s'est portée que sur des documents requis auprès des chantiers forestiers et permet de conclure sur le niveau de transparence des sociétés concernées.

Malgré les garanties données par l'Administration Forestière⁵³, l'OI constate une faible coopération de certaines sociétés. Parmi les entreprises les plus réticentes, intervient une majorité à capitaux asiatiques, dont le mode de gestion rend difficile l'accès aux informations (niveau de prise de décision centralisé, avec un faible suivi des opérations sur le terrain, absence de cadres congolais francophones) – Encadré 4.

Cette situation de non transparence de certaines sociétés forestières est vivement préoccupante car une telle attitude limite l'étendue du contrôle et les possibilités de détection des infractions, notamment par le recoupement des différentes informations.

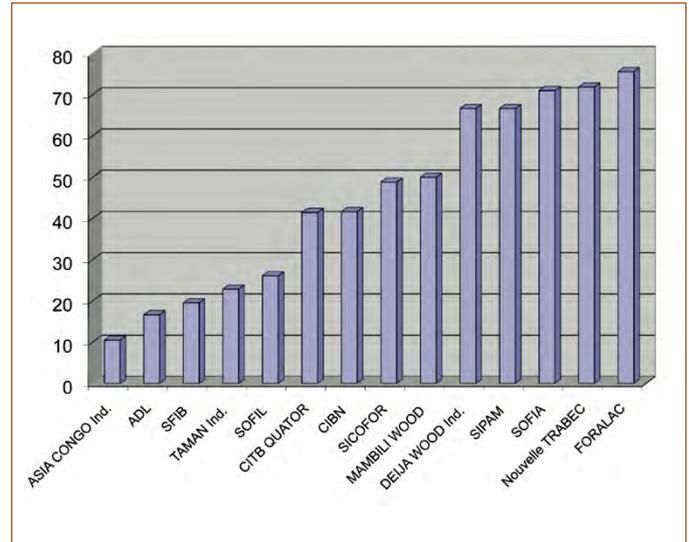
Encadré 4 : refus par la société Asia Congo Industries de transmission des informations (Extrait du rapport de mission n°11.OIF.REM)

En juin 2008, l'OI a réalisé une mission au sein de l'UFE Louvakou attribuée à la société Asia Congo Industries. Cette société avait suspendu ses activités dans la concession depuis janvier 2008. Au passage de la mission, le chantier était fermé et les documents ont donc été demandés au siège. Au siège à Dolisie, aucun des documents demandés n'a été remis, les personnes rencontrées ayant confirmé à la mission que ceux-ci seraient disponibles à l'antenne de la société à Pointe Noire. Mais sur place aucun des documents n'a été obtenu. Il a ensuite été demandé par le gestionnaire commercial de la société que la mission dépose un courrier accompagné de la liste des documents requis. Ce courrier a été transmis le jour suivant. Malgré les rappels téléphoniques effectués par l'OI, aucun document n'a jamais été transmis. Bien que n'ayant pas été en mesure de vérifier plusieurs aspects documentaires, l'OI a été contraint de soumettre son rapport en l'état au comité de lecture.

Attitude de l'Administration face aux difficultés d'accès à l'information des sociétés

Le nombre et la fréquence de procès verbaux émis par les services de l'Administration Forestière à l'encontre des sociétés pour non mise à disposition des informations sur le terrain

Figure 7 : Pourcentage de documents obtenus par l'OI pour les sociétés visitées en 2008



(Source : rapports de mission de l'OI)

(carte d'exploitation, carnets de chantier, feuilles de route, registre usine), obstacle au devoir des agents des eaux et forêts ou non envoi des documents à l'administration dans les délais requis (états de production, copies des feuilles de route, copie des carnets de chantier) sont également révélateurs – dans une certaine mesure – du problème de manque de transparence. Pourtant, la verbalisation des sociétés par les DDEF pour non transmission dans les délais des documents requis semble largement sous appliquée, comme l'illustre l'encadré 5. Cette tendance crée un climat d'impunité peu favorable au respect de la loi forestière.

Encadré 5 : absence de verbalisation en cas de non transmission des états de production dans les délais (Extraits des rapports de mission 17.OIF.REM et 18.OIF.REM)

Lors d'une mission en novembre 2008 couvrant deux départements, il a été constaté un retard de transmission des états de production mensuels par les sociétés aux directions départementales.

Dans le cas du département du Niari, sur 8 sociétés en activités, 5 avaient un retard, allant de 2 à 5 mois. Dans le cas du département de la Lékoumou, sur 6 sociétés, 2 avaient un retard, allant de 1 à 2 mois. Pourtant, dans les deux départements, sur la même période, aucune des sociétés n'a été verbalisée pour non envoi des états de production dans les délais.

⁵³ Ordre de mission permanent, Lettre circulaire adressée par la Direction Générale de l'Economie Forestière (DGEF) aux sociétés forestières en octobre 2007

RESULTATS DES ACTIVITES D'OBSERVATION INDEPENDANTE

Circulation de l'information peu fluide entre structures de l'Administration Forestière

Il apparaît que la circulation des informations depuis les DDEF vers la DF et son service de gestion forestière n'est pas fluide, en ce qui concerne notamment le suivi du recouvrement des taxes et des amendes (PV et actes de transaction établis, copie des actes de paiement) ainsi que le suivi de la production et de la transformation (états mensuels de production).

A titre d'exemple, lors de la mission conjointe réalisée dans les départements du Niari et de la Lékoumou en novembre 2008, il a été observé un retard moyen de près de 2 mois entre les DDEF et la DF, avec des écarts variant de 0 à 6 mois concernant les données sur les taxes d'abattage et de superficie et les états de production. De même, la DF, avant la mission, n'avait eu copie que de 7 autorisations de coupe sur les 10 délivrées par la DDEF du Niari au cours de l'année.

Il semblerait que ce problème soit lié à la fois à la transmission des données des DDEF à la DGEF et à la gestion des informations reçues par la DGEF⁵⁴.

Cette situation, qui se caractérise par un retard de mise à jour des données, handicape l'exécution des tâches de la Direction des Forêts, dont celles de veiller au recouvrement des taxes et des redevances forestières par les directions départementales et d'inspecter les chantiers d'exploitation forestière⁵⁵ (lui permettant notamment d'initier des mesures telles que l'application d'une majoration de 3% du montant des taxes par trimestre de retard mais aussi d'identifier des infractions éventuelles, non relevées par les directions départementales).

Point de vue du MEF

« Il n'y a pas de problème de gestion des informations reçues par la DGEF et qui handicape le travail de la DF. Le problème porte sur les délais de transmission des informations par les DDEF à la DGEF, du fait de la non utilisation des services des postes. »

Au vu de ce qui précède, l'OI recommande que l'Administration Forestière aborde ouvertement le problème des difficultés de communication connues avec certaines sociétés en vue de trouver des solutions concrètes et verbalise systématiquement les sociétés pour non envoi des documents dans les délais requis.

Ceci devrait être couplé à l'amélioration des procédures internes à l'Administration concernant la transmission des informations entre les différents services.

Recouvrement des recettes forestières⁵⁶

Taux de recouvrement du contentieux

L'OI constate, au début de l'année 2009, un taux de recouvrement particulièrement bas, avec seulement 19% du montant total recouvré en ce qui concerne les amendes établies sur 2007 et 2008 à l'encontre des sociétés forestières. En particulier, il ressort que 21% du montant des transactions établies sur 2007 a été recouvré, contre 9% du montant des transactions établies sur 2008 (Tableau 7).

A ce stade, il convient de parler de non paiement, plutôt que de retard de paiement, à en juger par ailleurs l'existence de transactions datant de plus de 5 ans encore non recouvrés. Ces taux varient également fortement suivant les sociétés, entre 0 et 80%.

Sur base des rapports annuels de la DF, les sommes non soldées par les sociétés forestières ont doublé entre le 31 décembre 2007 et le 31 décembre 2008, passant approximativement de 170 à 330 millions FCFA (260 000 à 500 000 Euros) (Annexe 5). Ces chiffres restent toutefois inférieurs à ceux obtenus par l'OI (plus de 400 millions FCFA début 2009, soit près de 610 000 Euros).

Taux de recouvrement des taxes d'abattage et de superficie

Sur base du rapport annuel 2008 de la DF, l'OI relève un taux moyen de recouvrement d'environ 71% pour la taxe d'abattage et de 44% pour la taxe de superficie, pour l'ensemble des sociétés forestières (taxes en cours et arriérés confondus). Ces taux varient fortement suivant les sociétés forestières : entre 0 et 100% pour la taxe d'abattage, et entre 0 et 93% pour la taxe de superficie (Annexe 6).

⁵⁴ Au cours de cette mission, selon les documents mis à la disposition par la DDEF du Niari (registre du courrier envoyé, copies des courriers transmis), il apparaît que celle-ci a bien transmis à la DGEF la majorité des éléments permettant une mise à jour des informations au niveau central.

⁵⁵ Article 7 du Décret 98-175 du mai 1998 portant attributions et organisation de la Direction Générale de l'Economie Forestière

⁵⁶ La crise financière internationale dont les répercussions ont affecté le secteur forestier congolais peut expliquer dans une certaine mesure la tendance à la baisse observée.



Tableau 7: Montants recouverts en janvier 2009 concernant les PV et transactions établis en 2007 et 2008

Contrevenants	PV et Transactions		Transigés	Recouverts	Solde	Recouvrement
Exploitants artisans	PV émis en 2007	FCFA	86 862 250	46 282 250	40 580 000	53%
	PV émis en 2008	FCFA	34 930 600	15 370 600	19 560 000	44%
	TOTAL des PV	FCFA	121 792 850	61 652 850	60 140 000	51%
EURO		185 672	93 989	91 683		
Sociétés Forestières	PV émis en 2007	FCFA	407 283 080	86 009 222	321 273 858	21%
	PV émis en 2008	FCFA	91 075 800 (sur 157 645 800)	8 400 000	82 675 800	9%
	TOTAL des PV	FCFA	498 358 880 (sur 564 928 880) ⁵⁷	94 409 222	403 949 658	19%
EURO		759 743	143 926	615 817		
GRAND TOTAL	FCFA	620 151 730 (sur 686 721 730)	156 062 072	464 089 658	25%	
	EURO	945 415	237 915	707 500		

(Source : compilation de données du MEF)

Les montants non soldés au terme de l'année s'élèvent ainsi à plus de 1,6 milliard FCFA (soit environ 2,5 millions Euros) pour la taxe d'abattage, et à plus de 2 milliard FCFA (soit 3,15 millions Euros) pour la taxe de superficie.

Le taux de recouvrement apparaît donc à la baisse par rapport à 2007, où l'OI rapportait, dans son rapport annuel, un taux de 86% pour la taxe d'abattage et de 73% pour la taxe de superficie selon les données de la DF (contre 87% et 60% selon les données du Fonds Forestier).

Par rapport à la mesure adoptée par le Gouvernement pour soutenir les sociétés face à la crise financière, visant le rééchelonnement des dettes (taxes et amendes) sur des durées plus flexibles, l'OI constate que seule une note de service pour les taxes a été prise par le MEF⁵⁸, mais encore aucune pour les amendes.

Etant donné le constat fait par ailleurs sur la non mise à jour et l'hétérogénéité des données relatives au recouvrement des taxes et des amendes entre les différents services du MEF, l'OI estime que la mesure adoptée, visant l'établissement de moratoires pour le paiement des arriérés, constitue une opportunité de réconcilier les informations des différents services concernés. Dans ce sens, il semble opportun que l'Administration Forestière :

- Fasse intervenir concomitamment les DDEF, la DF et le Fonds Forestier dans l'établissement desdits moratoires de paiement
- Applique le rééchelonnement des dettes par moratoire également aux amendes.

Point de vue du MEF

« L'OIF constate des taux de recouvrement faible des transactions et des taxes forestières. Cependant, le rapport ne relève nullement les difficultés de trésorerie des sociétés forestières consécutives à la grave crise du secteur forestier. »

⁵⁷ Seuls ont été pris en compte les PV et Transactions établis avant décembre 2008. En particulier une trentaine de PV et transactions, relatifs à une mission de contrôle menée dans les départements de la Lékoumou et du Niari en novembre 2009 et établis en décembre 2008, ont été écartés pour le calcul du taux de recouvrement. Noter également que la catégorie « divers » englobe les exploitants artisans, transporteurs, vendeurs

⁵⁸ La note de service n°196/MEF/DGEF-DF du 12 février 2009, adressée aux DDEF, a indiqué que les moratoires de paiement des arriérés dûs par les sociétés, au 31 décembre 2008, au titre des taxes d'abattage, de superficie, de déboisement, devraient prendre en compte la situation de chaque entreprise et ne pas dépasser une durée de 18 mois

MISE EN OEUVRE DU PROJET

Volet observation indépendante

Réalisation des missions de terrain

Jusqu'au 31 mars 2009⁵⁹, l'OI a atteint un taux de couverture des concessions forestières de 69% (27 concessions couvertes sur 39 en activité⁶⁰) avec, dans 22% des cas, un contrôle effectué à deux reprises (6 concessions sur 27) (Tableau 8). Soit 100% des concessions situées dans la zone Centre, 86% pour la zone Sud et 36% pour la zone Nord (Figure 8). Ce qui représente 67% des sociétés forestières opérant en République du Congo (18 sociétés sur les 27 en activités⁶¹).



Photo 6 : Vérification des chargements et documents de transports lors des missions de l'OI (2008)

Tenue des comités de lecture des rapports de mission

Déroulement des comités de lecture

Entre le 1 janvier 2008 et le 31 mars 2009, 10 comités de lecture se sont tenus, permettant l'examen de 15 rapports de mission. La tenue des comités a dans l'ensemble été constructive dans la mesure où les points de divergence et les blocages ont finalement trouvé solutions⁶².

Toutefois, il a été noté une forte tendance à « l'examen des rapports de l'OI » plutôt qu'à une discussion et réflexion réelle



Tableau 8: Couverture des concessions forestière par les missions de l'OI (au 31 mars 2009)

Localisation		Nombre de Concessions existantes				Nombre de Concessions contrôlée par l'OI			
Département	Zone	Non Attribué	Attribué	Total	Actif	1 fois	2 fois	Total	Couverture (%)
Bouenza	Sud	1	3	4	1	-	-	0	0
Cuvette	Centre	1	1	2	1	1	-	1	100
Cuvette Ouest	Centre	2	1	3	1	1	-	1	100
Kouilou	Sud	2	5	7	4	1	3	4	100
Lékoumou	Sud	0	10	10	7	4	1	5	71
Likouala	Nord	0	9	9	9	0	-	0	0
Niari	Sud	4	16	20	10	8	2	10	100
Plateaux	Centre	0	1	1	1	1	-	1	100
Sangha	Nord	0	6	6	5	5	-	5	100
TOTAL		10	52	62	39	21	6	27	-

⁵⁹ Ceci inclut une mission réalisée dans la Sangha du 17 au 31 mars 2009

⁶⁰ C'est-à-dire étant attributaires d'une autorisation de coupe durant la période concernée

⁶¹ Les quatre sociétés Cofibois, SFGC, SPIEX et Twins n'étaient pas en activité la majeure partie du temps

⁶² Il a été recommandé par exemple, qu'à la fin des missions de terrain, l'équipe OIFLEG soutienne la séance de débriefing menée avec la DDEF par la rédaction d'un compte rendu signé par les deux parties, présentant les principaux constats effectués afin d'éviter tout désaccord majeur a posteriori.

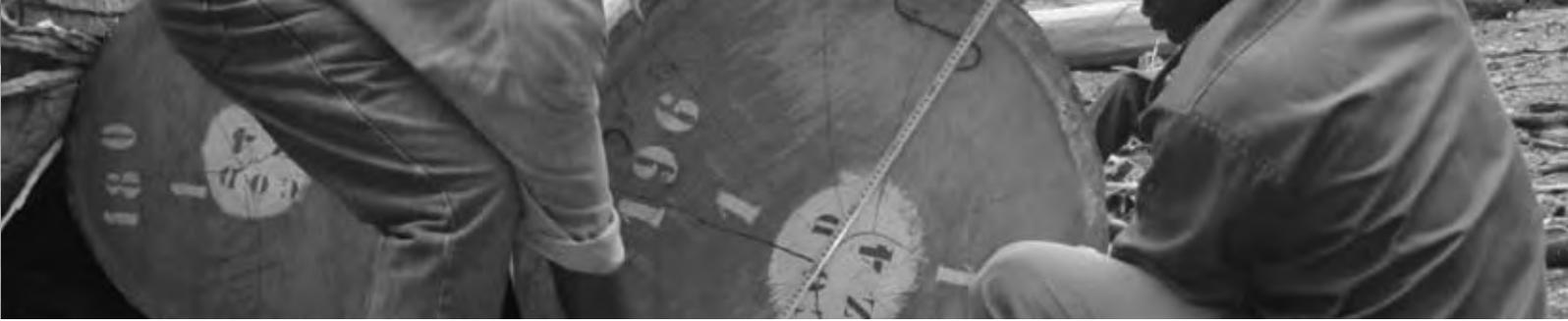
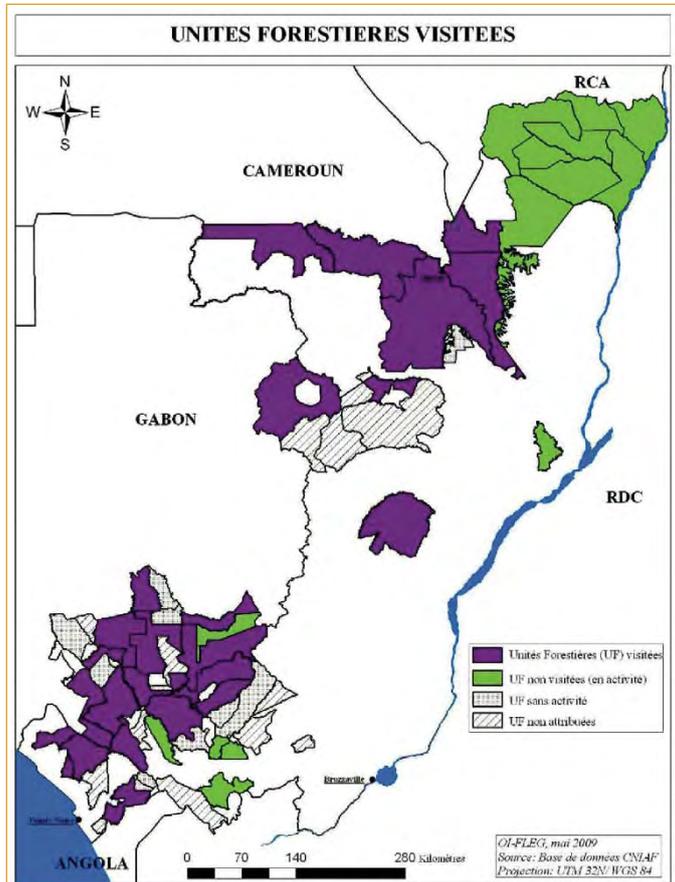


Figure 8: Cartographie des concessions forestières couvertes par les missions d'OI (au 31 mars 2009)



sur les infractions relevées (raisons de la récurrence de certaines infractions et actions à mener à leur encontre). Ce point a été discuté en comité de lecture (septembre 2008) afin de pouvoir évoluer (au-delà de la transparence sur les activités du secteur obtenue par la publication des rapports) vers une dynamique de résolution des problèmes impliquant la part active de chacune des parties. Cet aspect devrait faire partie de l'ordre du jour du comité de pilotage prévu en mai 2009.

Validation des rapports semestriels et annuels

Bien que le protocole d'accord stipule que les organisations FM et REM disposent de toute latitude pour la publication de ce type de rapport, le Projet a décidé de soumettre ses rapports à consultation à l'Administration, dans une optique de dialogue et d'échange sur les observations et recommandations faites, afin de favoriser leur appropriation, malgré les délais supplémentaires induits au niveau de la publication⁶³. Les commentaires ont témoigné d'une attitude prudente de l'Administration, réfutant certains constats qui avaient pourtant fait, par ailleurs, l'objet des mêmes conclusions, en interne ou à l'occasion de la Conférence Nationale des DDEF.

Suivi des recommandations de l'OI FLEG

En vue du comité de pilotage, le récapitulatif de l'ensemble des recommandations établies par l'OI a été transmis à l'Administration Forestière à la fin novembre 2008, en vue que celle-ci fournisse des éléments d'appréciation de son niveau d'engagement dans la résolution des dysfonctionnements identifiés et dans l'amélioration de son système de mise en application de la loi forestière et de gouvernance. En avril 2009, plus de 4 mois plus tard, une partie des éléments a été fournie. Des précisions ont été demandées au MEF car ceux-ci ne permettent pas souvent une réelle appréciation.

Volet renforcement des capacités de la société civile

Formation des équipes homologues de la société civile

Le premier cycle de formation des trois homologues (juriste, ingénieur forestier et chef d'équipe) s'est achevé en octobre 2008. Un rapport final a été élaboré par l'équipe homologue (EH). Il ressort que la réplique ou pérennisation de l'approche OI FLEG gagnerait à intégrer un transfert du projet actuel vers une structure locale, incluant une reformulation possible (réorientation des champs d'action, niveau de partenariat avec le gouvernement, part relative accordée au suivi des aspects de gouvernance, complémentarité avec l'Audit du FLEGT, mise en œuvre d'activités connexes aux activités de suivi permettant le renforcement des capacités des acteurs locaux). Par ailleurs, il a été jugé souhaitable qu'une discussion avec le MEF ait lieu sur l'ouverture de celui-ci envers une OI FLEG menée tout ou partie par des membres de la société civile formés à cet égard, ainsi que les conditions de sa mise en œuvre. Une réflexion est actuellement en cours avec la plate forme des ONG impliquées dans les négociations de l'APV- FLEGT.

La concertation entre le MEF et l'OI sur le recrutement de la seconde EH s'est arrêtée en décembre 2008, après avoir réglé des divergences de points de vue. Le MEF soutenait la position d'un besoin de renforcement des capacités d'individus pouvant réintégrer l'Administration Forestière par la suite, avec notamment en vue la mise en œuvre de l'APV FLEGT. L'OI a néanmoins insisté sur la nécessité de l'indépendance des membres de l'EH par rapport au Ministère. Les nouveaux membres recrutés au sein de la société civile ont débuté leur formation en janvier 2009 pour une période de 11 mois.

⁶³ Alors qu'un délai de 30 jours était requis, les commentaires ont été transmis à l'OI avec un mois de retard (cas des rapports annuel 2007 et semestriel 2008)

MISE EN OEUVRE DU PROJET

Ateliers de formation

Atelier national Gabon

Un atelier s'est tenu en février 2008, auquel a participé une quinzaine d'ONG de la plate forme Forêts- Environnement du Gabon. Le programme s'est articulé autour des thèmes suivants : le FLEGT; l'aménagement forestier durable et les certifications ; la détection de l'exploitation illégale et l'évaluation de son impact ; l'Observation Indépendante en partenariat ; les Observatoires sans accord formel avec le gouvernement. Les principaux résultats acquis ont été la définition d'objectifs de travail pour chaque ONG et pour la plate forme, ainsi que la formulation de recommandations à l'attention des différentes parties (UE, Gouvernement, secteur privé, bailleurs de fonds internationaux), dont en particulier la nécessité pour le Gouvernement d'entamer des négociations autour du processus FLEGT. Un Observatoire des Forêts a été créé quelques temps après l'atelier par plusieurs ONG. Un projet de type OI FLEG a été perçu comme une initiative complémentaire, souhaitable dans le cadre du FLEGT.

Atelier national République Centrafricaine

Un atelier s'est tenu en septembre 2008, auquel a participé une quinzaine d'ONG. L'objectif principal étant d'informer les participants sur l'approche d'observation indépendante et le processus FLEGT, et de réfléchir à la contribution de la société civile aux initiatives. Les ONG ont identifié les principaux problèmes de gouvernance dans le secteur forestier centrafricain et une feuille de route a été élaborée avec les principales actions à mener (élaboration de positions de principe sur diverses questions, relecture du code forestier, définition d'une position sur l'Observation Indépendante).

Un des résultats immédiat de l'atelier a été la présentation des principales recommandations de l'atelier lors de la réunion du Comité de coordination FLEGT, telles que le besoin de concertation sur les faiblesses et dysfonctionnements dans le secteur forestier, et la nécessité d'une plus grande représentation de la société civile dans le processus. Suite à cette intervention, l'UE a demandé la suspension de la feuille de route et la restructuration du Point Focal FLEGT sous forme d'un secrétariat technique élargi. Un autre résultat important a été la demande par les ONG de la mise en œuvre d'une initiative d'OI FLEG pour accompagner le processus de négociation de l'APV FLEGT et améliorer la gouvernance forestière.

Atelier sous régional

En mars 2009 s'est tenu à Brazzaville un atelier sous régional de formation et de réflexion sur la contribution des ONG à l'approche d'Observation Indépendante avec et sans partenariat formel avec le Gouvernement, regroupant une vingtaine d'ONG du Congo, du Gabon, de la RDC et de la RCA. Les activités de l'atelier se sont axées principalement sur le renforcement des capacités nécessaires à l'observation indépendante, l'échange



Photo 7 : Participants de l'atelier sous régional (Brazzaville, mars 2009)

d'expériences entre pays et la définition de plans d'action nationaux pour la société civile. Sur les aspects de renforcement des capacités, les participants ont notamment appréhendé la revue des normes légales et réglementaires, l'utilisation du GPS, l'analyse de documents de chantier, ainsi que les techniques d'enquête auprès des populations locales. Les échanges entre pays ont notamment porté sur les aspects d'organisation de la société civile nationale en vue d'une meilleure cohérence et efficacité de son action. Une esquisse de réseautage sous régional dans le domaine du monitoring des activités forestières a également été proposée. Celle-ci pourra, par ailleurs, profiter du canal de communication qu'offrent les nouveaux foras nationaux de la CEFDHAC dans la sous région. Un prochain atelier est prévu mi 2009, qui va permettre le suivi des plans d'actions provisoires élaborés.

Suivi Projet

Comité de Pilotage

Le Comité de pilotage proposé en décembre 2008 a été repoussé à plusieurs reprises et devrait finalement avoir lieu en mai 2009.

Collaboration avec les autres partenaires

Les relations avec les bailleurs de fonds internationaux se sont articulées principalement autour des comités de lecture et de la diffusion des rapports de l'observateur indépendant. D'autres échanges ont eu lieu avec les collaborateurs habituels du projet, notamment dans le cadre du processus FLEGT.

Un nouveau partenariat a été établi avec le Projet de Renforcement des Capacités pour la Transparence et la Gouvernance, logé au niveau du Ministère des Finances et du Budget et financé par l'IDA/Banque Mondiale, à travers une collaboration avec l'Observatoire Anti-corruption qui envisage d'inclure à ses activités un suivi du secteur forestier. Ce partenariat a trouvé un accueil favorable au niveau du MEF.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Il ressort de cette période qui couvre pour ainsi dire l'ensemble des missions réalisées par l'Observateur Indépendant (janvier 2008 – mars 2009), d'importants dysfonctionnements relatifs à la réalisation du contrôle et à l'application des sanctions par l'Administration Forestière. Plusieurs types d'infractions récurrentes ont été identifiés, mettant à mal la politique de gestion forestière durable adoptée par le Gouvernement. En termes de sanctions, l'application des dommages et intérêts se révèle très faible, laissant entrevoir une forte marge de complaisance. Une réflexion devrait être menée pour améliorer la qualité du contrôle, notamment dans le contexte actuel de la mise en place de l'Accord de Partenariat Volontaire FLEGT.

Un certain nombre de problèmes de gouvernance, relatifs à la prise en compte des populations locales ou aux bénéficiaires de l'exploitation forestière au niveau des Départements, devraient également être pris en compte et résolus par l'Administration Forestière.

Les principaux constats et les recommandations émises sont repris dans le tableau ci-dessous⁶⁴.



Photo 8 : Réunion de débriefing et vérification du marquage des grumes sur parc avec la DDEF de la Cuvette Ouest (mission conjointe, OI/DDEF Cuvette Ouest, septembre 2008)



⁶⁴ Toutes les recommandations ne suivent pas la structure du rapport. Elles ont été regroupées en plusieurs grands ensembles thématiques.

▶ CONSTAT

▶ RECOMMANDATIONS

ASPECTS RELATIFS A LA CRISE FINANCIERES ET AUX MESURES ADOPTEES PAR L'ETAT

Des mesures ont été adoptées par l'Etat face à la crise financière et certaines procédures ont été prises par le MEF pour permettre leur application (section 1.3).

Respect strict des procédures prises par le MEF, notamment sur la transmission des états mensuels de production par les sociétés forestières, nécessaires pour le règlement de la taxe d'abattage, sans quoi un risque de diminution supplémentaire des recettes recouvertes par l'Etat pourrait être attendu.

Par rapport aux mesures adoptées par l'Etat sur le rééchelonnement des dettes, portant sur les taxes et les amendes, le MEF a pris une note de service applicable aux seuls arriérés des taxes forestières. Etant donné le constat fait par ailleurs sur la non mise à jour et l'hétérogénéité des données relatives au recouvrement des taxes et des amendes entre les différents services du MEF, l'OI estime que la mesure adoptée, visant l'établissement de moratoires pour le paiement des arriérés, constitue une opportunité de réconcilier les informations des différents services (section 2.3).

Il semble opportun que le MEF :

- Fasse intervenir concomitamment les DDEF, la DF et le Fonds Forestier dans l'établissement desdits moratoires de paiement
- Applique le rééchelonnement des dettes par moratoire, non seulement aux taxes forestières, mais également aux amendes

ASPECTS RELATIFS AU CONTROLE FORESTIER PAR LE MEF

En 2008, 10% des concessions n'a fait l'objet d'aucune inspection de chantier et seul 8% a été contrôlé à hauteur de la périodicité prévue (section 2.3.1)

- L'OI recommande la mise à disposition de moyens matériel, financier et humain qui permettraient d'augmenter le taux de couverture du contrôle des concessions.
- Il semble nécessaire que le contrôle des unités de transformation suive une fréquence au moins égale à celle des chantiers d'exploitation.
Ceci devrait désormais constituer une priorité, compte tenu de la mise en œuvre de l'APV FLEGT.

La stratégie de contrôle proposée dans le cadre de l'APV FLEGT constitue une base appréciable en vue d'une amélioration de la qualité du contrôle effectué par l'Administration Forestière. Il reste toutefois à élaborer les normes applicables en matière de contrôle (seuils de tolérance, taux de vérification ...) afin de garantir le traitement équitable des cas de non-conformité détectés, comme prévu à l'annexe III de l'APV (section 2.1.1).

L'OI recommande que le développement du manuel sur les modalités de traitement des cas de non respect des indicateurs de la grille de la légalité et/ou du système de traçabilité fasse intervenir l'ensemble des parties prenantes, étant donné l'importance de ce manuel dans le traitement des cas de non respect qui seront identifiés et, a fortiori, ses conséquences au niveau de l'octroi des licences.

Certaines situations observées laissent entrevoir un problème dans la qualité des inspections de chantier réalisées (section 2.3.4).

Il semble qu'il n'existe pas de travail de contrôle documentaire régulier par les services compétents du MEF, et que le recoupement des différentes informations entre elles, n'est pas souvent pratiqué.

Les dommages et intérêts ne sont que rarement appliqués ou dans des proportions dérisoires, tandis qu'il n'existe aucune procédure claire pour le calcul des montants.

Les brigades de contrôle et postes de contrôles sont des structures créées spécifiquement dans un objectif de contrôle, pourtant, elles ne disposent à l'heure actuelle d'aucun texte précisant leurs attributions et fonctionnement.

L'OI recommande l'amélioration de la détection des infractions et l'application de sanctions à hauteur de la gravité des infractions commises, notamment par :

- La vérification de la qualité du contrôle effectué par les services compétents (notamment dans le cas de sociétés, contrôlées à plusieurs reprises et n'ayant fait l'objet d'aucun constat d'infraction)
- Un contrôle documentaire systématique par les DDEF, en dehors des inspections de chantier, permettant la détection et la répression rapide de certains types infractions
- Par ailleurs, il est souhaitable qu'un effort supplémentaire soit consenti dans le recoupement entre services des informations relatives aux différentes étapes de l'exploitation forestière.
- L'application systématique des dommages et intérêts dans les cas le nécessitant, avec des montants dissuasifs, à hauteur de l'importance de la fraude commise
- L'adoption d'un texte d'application ou d'une note de service fixant avec précision le mode de calcul des dommages et intérêts
- L'adoption de textes portant attributions et organisation des brigades et des postes de contrôle

► CONSTAT

L'OI relève l'absence d'informations aisément accessibles sur la réalisation du contrôle forestier au niveau national (nombre, destination et type de missions réalisées par trimestre, infractions constatées et procès verbaux émis par mission) ainsi que sur la gestion du contentieux (procès verbaux émis, transactions accordées et recouvrement) (section 2.1.2).

L'OI constate une répartition inégale du nombre d'agents entre les structures, qui semble ne pas tenir compte des besoins (section 2.1.5).

Le nombre de personnel forestier au profit d'agents administratifs est également très faible (39% contre 49%).

Plus de 60 agents (20%) sont en poste depuis plus de 5 ans, et certains depuis plus de 20 ans.

La plupart des sociétés opérant dans le Sud, soit exploite systématiquement des essences qui ne figurent pas dans les autorisations qui leur sont délivrées (ACA), soit prélève un nombre de pieds supérieur à celui autorisé. Ces pratiques peuvent être révélatrices de problèmes au niveau du processus de gestion (réalisation et vérification des inventaires) et/ou au niveau du respect des normes d'exploitation par les sociétés concernées (coupes sous diamètre, coupes hors limites).

Le niveau des actions de contrôle et des sanctions appliquées par le MEF présente une importante défaillance, entraînant le caractère rentable de ces pratiques (section 2.1.4).

ASPECTS RELATIFS A L'AMENAGEMENT DES CONCESSIONS FORESTIERES

Le faible niveau d'aménagement est lié à des retards à deux étapes successives: (1) entre l'approbation de la convention et la signature d'un protocole d'accord d'aménagement et (2) entre la signature du protocole et l'adoption du plan d'aménagement.

Actuellement 62% des concessions pour lesquelles un protocole d'accord a été signé ont déjà dépassé le délai fixé pour l'élaboration de leur plan d'aménagement et sont normalement en infraction (section 2.2.1).

► RECOMMANDATIONS

L'OI recommande que, durant la phase de développement du SVL :

- La question des modalités de gestion et de circulation de l'information relative aux infractions soit soumise à l'ensemble des parties prenantes.
- Les aspects relatifs à la réalisation du contrôle forestier et à la gestion du contentieux sur l'ensemble du territoire national soient impérativement pris en compte, soit en étant intégrés au SIGEF, soit en faisant l'objet d'une base de données spécifique.

Ceci devrait permettre le suivi de l'efficacité du contrôle, par rapport à la stratégie adoptée, ainsi que le suivi de la poursuite et du recouvrement des contentieux ouverts par les services du MEF par rapport à la stratégie adoptée, ainsi que le suivi de la poursuite et du recouvrement des contentieux ouverts par les services du MEF.

- L'OI recommande que le MEF mène un suivi annuel du personnel en poste et adopte un système de rotation basé sur une fréquence plus élevée, notamment pour les agents des brigades et des postes de contrôle.
- Il serait souhaitable que les agents en poste depuis plus de 5 ou 10 ans soient mutés dans un autre département en 2009.
- Dans le même temps, il est important de pouvoir progressivement augmenter le nombre d'agents de profil forestier, au profit des agents administratifs.

- L'OI recommande que le MEF revoie l'ensemble des procédures contentieuses ouvertes durant 2008 pour coupe en sus et coupe d'essences non autorisées, et applique les dommages et intérêts prévus à la hauteur de l'ampleur des infractions commises.

Par ailleurs, il est souhaitable que le MEF :

- Réalise un état des lieux national sur la pratique des coupes en sus et des coupes d'essences non autorisées, par l'analyse des carnets de chantier des sociétés pour l'année, couplée le cas échéant à des vérifications de terrain.
- Etablisse dans les cas le nécessitant les procès verbaux de constat d'infraction en appliquant les dommages et intérêt et les saisies de bois.

L'OI recommande que le MEF :

- Fixe clairement, dans les Conventions, un délai maximum pour la signature du Protocole d'Accord relatif à l'élaboration du Plan d'Aménagement, ainsi que pour l'élaboration du plan d'aménagement une fois le protocole signé.
- Applique les mesures prévues à l'article 173 du Code Forestier pour amener à s'exécuter les sociétés qui présentent un retard significatif dans l'élaboration de leur plan d'aménagement.

▶ CONSTAT

Il existe un retard important dans l'approbation des plans d'aménagement déjà validés (Décrets) et dans l'adoption des modalités de gestion des concessions concernées par ces plans d'aménagement (Arrêtés), ce qui crée à la fois une situation d'irrégularité et de non droit pour les sociétés concernées, et engendre également une confusion sur le cadre juridique et les normes techniques dans lesquels ces sociétés doivent opérer (section 2.2.1).

▶ RECOMMANDATIONS

- Pour les plans d'aménagement déjà adoptés, l'OI recommande la clarification du statut des UFA aménagées par la signature et la publication des arrêtés précisant leur modalité de gestion.

ASPECTS DE GOUVERNANCE RELATIFS AU DEVELOPPEMENT DES DEPARTEMENTS ET A LA PRISE EN COMPTE DES POPULATIONS LOCALES

En 2008, sur base des missions réalisées par l'OI, le taux moyen de réalisation des obligations contractuelles a été évalué à 58% pour ce qui est de la contribution au MEF et de 28% (soit 2 fois moins) pour ce qui est du développement socio-économique des départements. On note une tendance générale à la baisse entre 2007 et 2008. Des obligations datant de plus de 5 ans n'ont toujours pas été réalisées (section 2.2.2).

L'OI recommande que :

- Le respect des obligations des cahiers des charges prenne en considération à part égale les contributions au fonctionnement du MEF et celles relatives au développement socio-économique des départements.
- Soit mises en application les mesures prévues par l'article 173 du Code Forestier pour les cas de non réalisation des obligations conventionnelles dans les délais.

Il a été constaté à plusieurs reprises des conflits entre populations locales et sociétés forestières, ce phénomène étant lié à une faible ou non prise en compte des populations locales à plusieurs étapes de la mise en valeur d'une concession forestière (procédure de classement d'une zone forestière en UFA et élaboration du cahier de charges particulier de la convention signée entre la société et l'Administration Forestière) (section 2.2.4).

- Le classement des unités forestières suivant les procédures prévues par le Code Forestier devrait être entrepris, en prenant en compte dans le zonage les possibilités de création à venir de forêts communautaires.
- En ce qui concerne l'élaboration des cahiers de charges particuliers, l'OI recommande que le MEF élabore un texte réglementaire précisant les modalités d'implication des populations locales dans le cadre de la consultation prévue.

Plusieurs textes d'application ont été pris en contradiction avec la Loi Forestière qui dispose que 50% de la taxe de superficie alimente le Fonds Forestier et 50% un compte spécial ouvert au Trésor destiné au développement des départements. Dans la pratique, 50% de cette taxe revient au Fonds Routier, le reste étant ventilé entre le Fonds Forestier et le Trésor (section 2.2.3).

- L'OI recommande une mise au clair des dispositions prévues concernant la redistribution de la taxe de superficie aux Départements.

ASPECTS RELATIFS A LA DIFFICULTE D'ACCES AUX INFORMATIONS DES SOCIETES NECESSAIRES AU SUIVI DES ACTIVITES FORESTIERES

Le pourcentage des documents mis à disposition de l'OI a atteint 79% auprès des DDEF et seulement 44% auprès des sociétés. Il est apparu également que la circulation des informations depuis les DDEF vers la DF n'est pas fluide, caractérisée par un retard de mise à jour des données, handicapant l'exécution des tâches de la DF, dont celles de veiller au recouvrement des taxes et des redevances forestières par les DDEF (section 2.2.6).

Au vu de ce qui précède, l'OI recommande que le MEF :

- Aborde ouvertement le problème des difficultés de communication connues avec certaines sociétés en vue de trouver des solutions concrètes.
- Verbalise systématiquement les sociétés pour non envoi des documents dans les délais requis.
- Améliore dans le même temps ses procédures internes de transmission des informations entre les services.

Annexe 1: Montants appliqués (amendes et dommages et intérêts compris) dans le cas des principales infractions concernant les titulaires de conventions
(Source : compilation de données du MEF sur 2007 et 2008)

Categorie Infractions	20 - 200 000	200 - 400 000	400 - 500 000	500 - 600 000	600 - 800 000	800 - 1 000 000	1 000 - 1 500 000	1 500 - 2 000 000	2 000 - 2 500 000	2 500 - 3 000 000	3 000 - 4 000 000	4 000 - 5 000 000	5 000 - 10 000 000	10 000 - 20 000 000	20 000 - 50 000 000	Total
Abandon de bois	-	-	1	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	3
Comptage fantaisiste, faux comptages	-	-	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Coupe en dehors des limites de la CA	1	-	-	3	-	3	1	2	1	-	-	-	-	-	-	8
Coupe sans autorisation de CA	-	3	2	1	-	1	-	1	1	1	-	1	3	-	-	13
Coupe sous diamètre	-	2	4	3	1	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	11
Défaut de marquage sur les billes, culées et souches	-	4	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16
Défaut ou non présentation des documents de chantier	1	5	4	5	-	5	1	1	-	-	-	-	-	-	-	17
Dépôt tardif de la demande de CA	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Emploi de manœuvres frauduleuses (pour se soustraire aux taxes)	-	1	-	3	-	3	-	-	1	-	1	2	2	1	-	11
Evacuation de bois par le titulaire sans autorisation de vidange	-	2	2	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	6
Exploitation d'autres produits que ceux mentionnés dans la CA	1	-	1	1	-	1	-	-	3	-	4	-	-	-	-	10
Exploitation d'un nombre de pieds supérieurs à celui autorisé	-	1	3	3	-	3	1	1	-	2	1	1	1	1	-	15
Mauvaise numérotation des billes, culées et souches	-	-	-	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Mauvaise ouverture ou entretien des layons	-	1	4	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
Mauvaise tenue des documents de chantier	4	5	9	14	2	11	-	3	-	1	-	-	-	-	-	36
Non ou mauvaise exécution des clauses de la convention	1	3	1	4	-	3	-	2	-	5	-	-	-	-	-	16
Non transmission des documents dans les délais requis	-	4	28	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	33
Sous-traitance des activités forestières sans autorisation	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	2
Transport de nuit grumes et sciages	-	1	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Transport sans feuille de route	-	-	2	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Usage de documents de chantier non visés par l'administration	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Total	8	34	76	43	5	35	6	13	7	9	6	4	8	2		216

NB = les montants appliqués englobent les amendes et les éventuels dommages et intérêts

ANNEXES

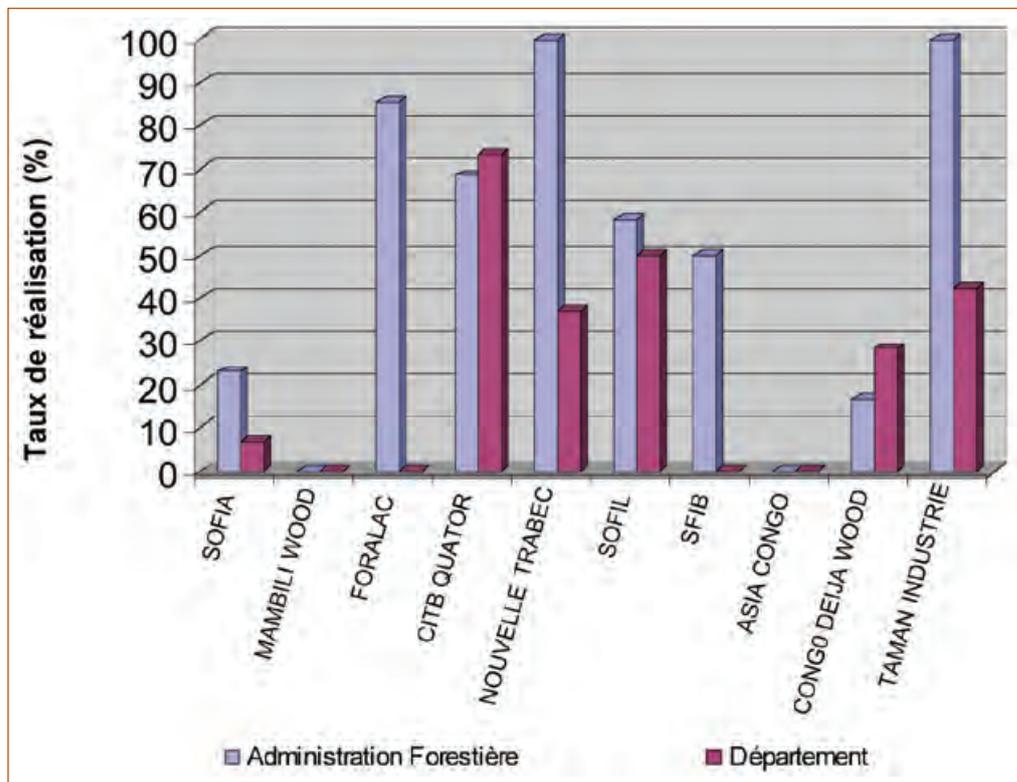
Annexe 2: Montants des amendes dans les cas de coupes en sus et coupe d'essences non autorisées pour les titulaires de conventions
(Source : compilation de données du MEF)

Société	Service PV	Date PV	Nombre de pieds	Montant (FCFA)	Montant (Euro)
Coupe en sus du nombre autorisé					
ADL	DF	19/12/2008	2 804	XAF -	€ -
ASIA CONGO	DDEFLEK	19/09/2007	-	XAF 1 000 000	€ 1 524
ASIA CONGO	DF	22/07/2008	-	XAF 12 885 000	€ 19 643
ASIA CONGO	DF	19/12/2008	4 097	XAF -	€ -
CIBN	DDEFN	29/11/2007	-	XAF 1 000 000	€ 1 524
CIBN	DF	19/12/2008	43	XAF 7 160 000	€ 10 915
CITB-QUATOR	DDEFK	28/02/2007	-	XAF 2 300 000	€ 3 506
FORALAC	DF	10/11/2006	97	XAF 3 039 595	€ 4 634
FORALAC	DDEFN	03/07/2007	84	XAF -	€ -
FORALAC	DDEFLEK	21/09/2007	-	XAF 1 500 000	€ 2 287
FORALAC	DDEFK	30/01/2008	-	XAF 4 361 200	€ 6 649
FORALAC	DDEFN	08/08/2008	-	XAF -	€ -
FORALAC	DF	19/12/2008	-	XAF -	€ -
SADEF	DDEFBO	05/08/2006	-	XAF 250 000	€ 381
SFIB	DDEFN	16/04/2007	-	XAF 500 000	€ 762
SICOFOR	DDEFN	16/03/2007	-	XAF 2 000 000	€ 3 049
SICOFOR	DDEFK	23/07/2007	-	XAF 3 500 000	€ 5 336
SICOFOR	DDEFLEK	15/09/2007	-	XAF 500 000	€ 762
SICOFOR	DDEFLEK	20/09/2007	-	XAF 500 000	€ 762
SICOFOR	DF	19/12/2008	1 715	XAF -	€ -
SOFIA	DDEFPL	07/06/2007	368	XAF 3 000 000	€ 4 573
SPIEX	DDEFLEK	07/09/2007	-	XAF 300 000	€ 457
TAMAN	DF	10/11/2006	-	XAF 4 438 294	€ 6 766
TAMAN	DDEFLEK	19/06/2008	3 550	XAF 1 000 000	€ 1 524
TRABEC	DDEFK	01/02/2007	-	XAF 3 000 000	€ 4 573
MONTANT TOTAL				XAF 52 234 089	€ 79 630
Coupe des essences non autorisées					
ASIA CONGO	DDEFLEK	19/09/2007	-	XAF 500 000	€ 762
CIBN	DF	19/12/2008	-	XAF 3 920 000	€ 5 976
CITB-QUATOR	DDEFN	10/11/2006	20	XAF 2 314 750	€ 3 529
FORALAC	DF	10/11/2006	-	XAF 2 923 190	€ 4 456
FORALAC	DDEFK	30/01/2008	-	XAF 2 468 000	€ 3 762
FORALAC	DDEFN	08/08/2008	-	XAF -	€ -
FORALAC	DF	19/12/2008	-	XAF 3 320 000	€ 5 061
SICOFOR	DF	19/12/2008	-	XAF 3 080 000	€ 4 695
SIPAM	DF	19/12/2008	83	XAF 3 500 000	€ 5 336
SOFIA	DDEFPL	12/02/2008	-	XAF 1 000 000	€ 1 524
SPIEX	DDEFLEK	07/09/2007	-	XAF 200 000	€ 305
TAMAN	DF	19/12/2008	-	XAF 2 240 000	€ 3 415
TAMAN	DF	10/11/2006	-	XAF 2 261 340	€ 3 447
MONTANT TOTAL				XAF 27 727 280	€ 42 270

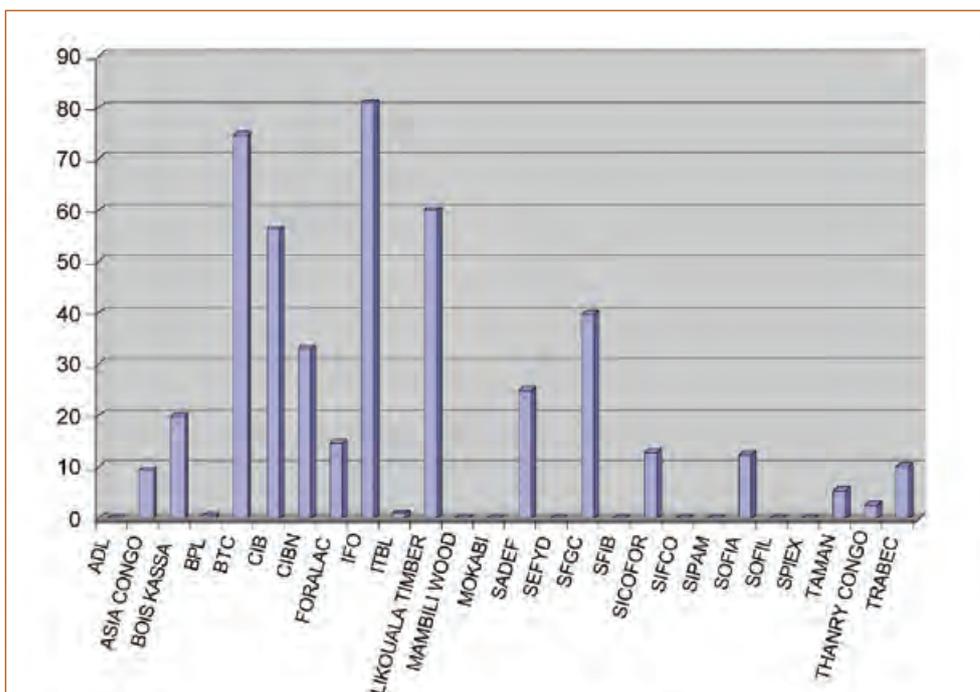
NB : Les tirets correspondent aux informations non disponibles dans les différentes sources d'information



Annexe 3: Taux de réalisation des obligations des cahiers de charges relatives au fonctionnement de l'administration forestière et au développement socio-économique des départements (Source : rapports de mission de l'OI)⁶⁶



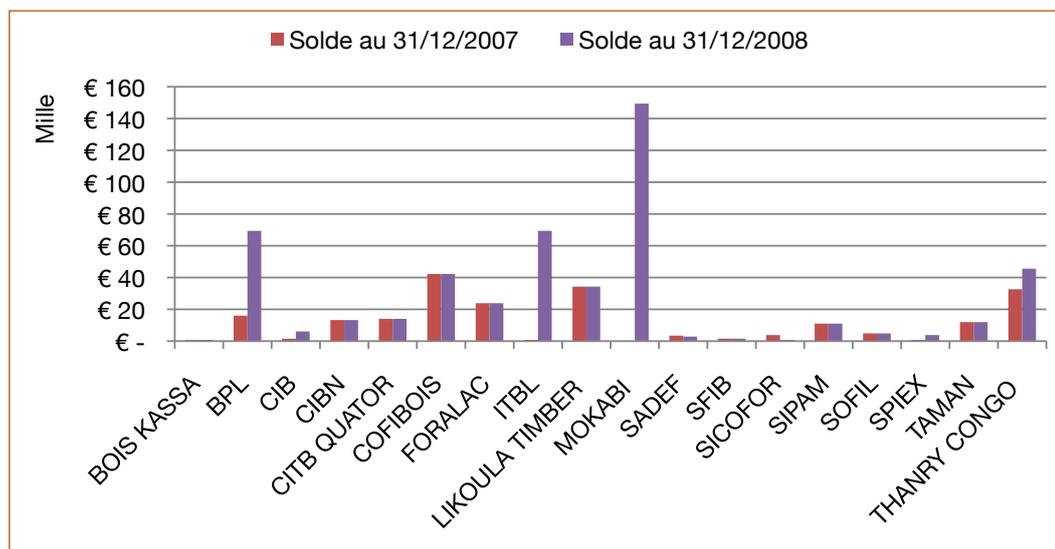
Annexe 4: Taux de recouvrement par société forestière, en janvier 2009, pour les PV et Transactions établies en 2007 et 2008 (Source : compilation de données du MEF)



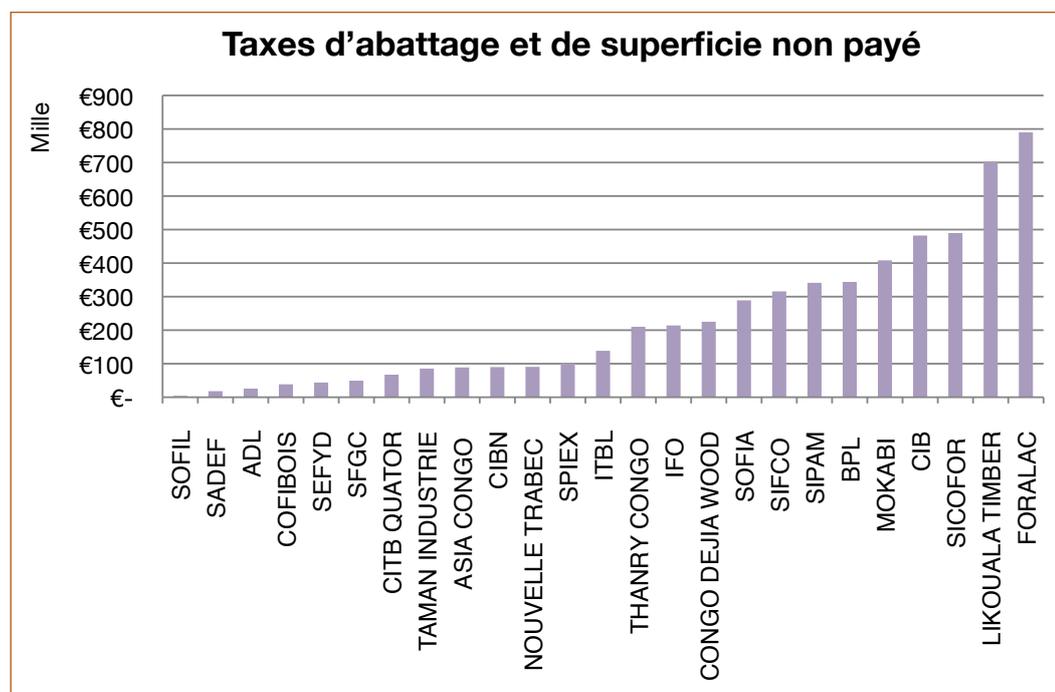
⁶⁶ Les observations faites à plusieurs reprises ou dans différentes concessions forestières d'une société donnée ont été synthétisées par société. A noter que la société Mambili Wood était au démarrage de ses activités lors de la mission de suivi de l'OI, les résultats doivent donc être quelque peu nuancés.

ANNEXES

Annexe 5: Montants totaux (en Euro) des transactions dues par les sociétés forestière au 31 décembre 2007 et 2008 (Source : rapports annuels de la DF, 2007 et 2008). Total 31 décembre 2007 = 216 839 Euro. Total 31 décembre 2008 = 505 101 Euro.



Annexe 6: Taxes d'abatage et de superficie non payé par les sociétés forestière au 31 décembre 2008 (Source : rapport annuel de la DF, 2008). Total = € 11,300,045





COMMENTAIRES DE LA DIRECTION GENERALE DE L'ECONOMIE FORESTIERE SUR LE RAPPORT ANNUEL DE L'OBSERVATEUR INDEPENDANT DE LA MISE EN APPLICATION FORESTIERE ET DE LA GOUVERNANCE (OI-FLEG) EN REPUBLIQUE DU CONGO JANVIER 2008-MARS 2009

L'examen du rapport synthèse et d'analyse de l'Observation Indépendante de la Mise en Application de la Loi Forestière et de la Gouvernance en République du Congo par la Direction Générale de l'Economie Forestière a permis de faire les commentaires suivants :

Observations générales

De manière générale, le rapport relève les constats de non respect de certaines dispositions de la loi forestière et des règlements en matière de forêts, mais passe sous silence les aspects sur lesquels des efforts sont déployés en matière de gestion durable des forêts et d'application de ces textes. Ce qui n'est pas logique pour une procédure d'observation.

Au cours de nombreux comités de lecture tenus, des longs débats ont eu lieu à l'issue desquels les cadres de l'Administration Forestière se sont efforcés à donner les informations sollicitées par l'Observateur Indépendant sur les Forêts (OIFLEG) sur certaines questions. Des éclaircissements ont également été donnés pour expliquer la non application de certaines dispositions légales et éclairer l'OIFLEG sur les efforts déployés par le Congo en matière de gestion durable des forêts.

Les cadres de l'Administration forestière ont aussi insisté, afin que le contexte de la non application de certaines dispositions légales et réglementaires fasse l'objet de commentaires dans les rapports de l'OIFLEG.

Il est regrettable de constater que l'OIFLEG continue à généraliser des constats sur la base des cas relevés dans une ou deux concessions forestières.

De même, bien que l'OIFLEG reconnaît la grave crise que subit le secteur forestier et ses effets au plan économique et social, son analyse sur la non exécution, à des niveaux souhaités, des engagements liés au paiement des taxes forestières et à la contribution au développement socio-économique, ne prend nullement en compte cette situation.

Observations spécifiques

- Les efforts consentis par le Congo en matière d'aménagement des forêts ne sont pas mis en relief. En effet, l'OIFLEG ignore que :
- La première concession forestière de grande superficie en Afrique Centrale a été certifiée au Congo par le FSC en 2006 ;
- L'UFA Ngombé est la plus grande concession forestière de forêt tropicale (1.218.080 ha) certifiée par le FSC ;
- La superficie de l'ensemble des concessions forestières certifiées au Congo est supérieure à celle des permis forestiers de l'Amazonie.

Alors, comment expliquer que le rapport souligne que « seules quatre concessions forestières disposent d'un plan d'aménagement ».

Le projet « Appui à la gestion durable des forêts » dont le démarrage est prévu en août, avec l'appui de l'Agence Française de Développement (AFD), ne fait nullement l'objet de commentaire, pour illustrer la ferme volonté du Congo de promouvoir la gestion durable des forêts.

- Comment l'OIFLEG peut-elle affirmer qu'aucun effort n'a été fourni concernant la définition d'une véritable stratégie de contrôle de l'exploitation des bois, alors que celle-ci existe bien et a été présentée dans l'annexe relative au système de vérification de la légalité de l'Accord de Partenariat Volontaire (APV) signé le 9 mai 2009 entre la République du Congo et l'Union Européenne, processus de négociation auquel, du reste, la coordination de ce projet a pris part.

Il convient de rappeler que cette stratégie repose sur des dispositions réglementaires (décret 2002-437 du 31 décembre 2002, etc....) qui définissent entre autres la périodicité de contrôle des chantiers et de vérification des productions grumières.

- Le rapport souligne qu'en ce qui concerne le suivi des recommandations par l'Administration Forestière, seule une partie des éléments a été fournie et celle-ci ne permet pas souvent d'apprécier le niveau réel d'engagements pris dans le cadre de l'amélioration du système de contrôle et de la gouvernance. A ce sujet, il sied de relever que l'Administration Forestière a apporté, recommandation par recommandation, les dispositions déjà prises et prévues être entreprises par elle. Il convient de noter que plusieurs recommandations portent sur la modification de la loi forestière et de ses textes subséquents et ne peuvent donc être mises en œuvre maintenant. Par ailleurs, ces recommandations correspondent avec les propositions formulées dans le cadre du PPTE ou de l'APV.

Il est prévu, comme convenu avec la Banque Mondiale, la désignation d'une expertise internationale et nationale, pour s'atteler à ce travail d'élaboration des projets de textes.

De même, certaines recommandations formulées par l'OIFLEG manquent de pertinence et de réalisme. Les comptes rendus des comités de lectures des rapports de mission de l'OIFLEG, le prouvent à suffisance.

- Concernant les bois exploités en sus du nombre autorisé par l'Administration Forestière, ceux-ci sont bien reportés dans les carnets de chantier et soumis au paiement de la taxe d'abatage. L'Etat ne subit donc aucun dommage financier, contrairement à ce que relève le rapport.
- Le rapport relève une baisse des recettes forestières, notamment de la taxe d'abatage et de la taxe de superficie en 2008, comparativement à 2007. Cependant, la principale cause de cette situation n'est pas évoquée. Il s'agit de la crise du secteur forestier consécutive à l'effondrement du marché international des bois.
- Contrairement à ce qu'affirme le rapport, le Groupe Consultatif National s'est réuni 4 fois, dans le cadre des négociations de l'APV.

En outre, la société civile s'est concertée plusieurs fois, avec l'appui de l'UICN Afrique Centrale et de l'Ouest.

- Parmi d'autres mesures prises par le Ministre de l'Economie Forestière dans le cadre de l'atténuation des effets de la crise du secteur forestier, il faudrait noter la revue à la baisse des prix FOB, sur lesquels sont indexés la taxe d'abatage et la redevance à l'exportation des bois.
- La surtaxe a été supprimée au motif qu'elle n'a pas été fixée par la loi. Contrairement à ce qu'affirme l'OIFLEG dans le rapport, elle n'a pas été remplacée par la verbalisation relative au dépassement du quota de 15% à l'exportation du volume des grumes produit.

En effet, en juillet 2008, après la finalisation du point sur le respect du quota 85/15 et de l'établissement de la base des pénalités à accorder aux sociétés forestières concernées, l'attention de l'Administration Forestière a été attirée par les premiers effets de la crise mondiale financière et économique sur le secteur forestier.

Au regard de la gravité de cette crise, l'Administration Forestière a décidé de ne pas appliquer ces pénalités. Il sied de souligner que cet argument a été porté à la connaissance de l'OIFLEG, qui, curieusement, n'a pas voulu le mettre en relief.

- Le rapport affirme qu'il n'existe pas de visibilité sur l'ensemble du contentieux. Paradoxalement, il note que la Direction des Forêts compile, dans un registre, une partie des informations.

A cet effet, il convient de relever que les copies des procès-verbaux et actes de transaction établis par les Directions Départementales de l'Economie Forestière sont transmis à la Direction Générale de l'Economie Forestière pour une centralisation à la Direction des Forêts, bien que quelques retards sont notés.

De même, les remises forestières attribuées aux agents des Eaux et Forêts sont calculées à la fin de chaque année sur la base des transactions payées. Ce travail est bien réalisé par la Direction des Forêts.

Par ailleurs, les rapports annuels des Directions Départementales de l'Economie Forestière présentent bien la situation du contentieux.

L'on ne peut donc parler d'un manque de « visibilité sur l'ensemble du contentieux ».

- Contrairement à l'affirmation de l'OIFLEG, les rapports des Directions Départementales de l'Economie Forestière mentionnent bien les missions de contrôles effectuées et les procès-verbaux d'infraction établis.
- Le SIGEF est dans sa phase d'expérimentation et n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation. Il est prématuré de proposer la mise en place des systèmes informatisés simples de gestion pour lesquels, du reste, les détails ne sont pas présentés.
- La mauvaise tenue des documents de chantier et de marquage des billes, souches et culées ne sont pas systématiquement, comme l'affirme l'OIFLEG, des pratiques utilisées par certaines entreprises pour faire passer du bois coupés illégalement comme provenant de leur titre ou pour réduire les taxes dues.

Au cours des réunions du comité de lecture, les cadres de l'Administration Forestière ont souligné le fait que ces infractions sont généralement commises par négligence ou par méconnaissance des dispositions réglementaires par les ouvriers, ne disposant pas souvent d'une bonne formation. En effet, en dehors du cas de la SFIB, relatif au non enregistrement dans le carnet de chantier des bois coupés le long de la route Ngouha II-Mossendjo dans le permis CIBN, il n'y a pas d'autres cas relevés par l'OIFLEG au cours de ses missions.



- Contrairement à ce que relève le rapport de l'OIFLEG, certains cas de non respect des dispositions relatives à la contribution des entreprises forestières au développement socio-économique ont été sanctionnés.
- Le rapport relève les retards chroniques constatés dans la signature des protocoles d'accord pour l'élaboration des plans d'aménagement et la réalisation des travaux y relatifs. Cependant, les raisons de cette situation ne sont pas évoquées.

A ce sujet, il convient de souligner que le processus d'élaboration des plans d'aménagement des concessions forestières n'a été lancé qu'en 2000, c'est-à-dire depuis 10 ans, période qui peut être considérée relativement courte, pour la mise au point des procédures et des normes d'aménagement dans un écosystème forestier aussi complexe que la forêt dense. Il est donc normal que des retards soient constatés dans la réalisation des travaux.

Ces retards sont aussi justifiés par les énormes difficultés de trésorerie des sociétés forestières consécutives à la grave crise que subit le secteur forestier depuis 2008. Il est donc irréaliste que l'OIFLEG recommande à l'Administration Forestière de sanctionner les retards dans l'exécution des travaux, dans une telle conjoncture.

Pour ce qui concerne les protocoles d'accord, il convient de relever que ceux-ci ont été signés entre l'Administration Forestière et toutes les sociétés forestières actuellement en activité dans le Nord.

S'agissant du Sud Congo, les protocoles d'accord seront signés entre le Centre National d'Inventaire et d'Aménagement des Ressources Forestières et Fauniques et les sociétés concernées, juste après le démarrage du projet « Appui à la gestion durable des forêts », prévu en août 2009, information dont dispose, du reste, l'OIFLEG.

- S'agissant de la non application des dommages et intérêts pour les cas des coupes des pieds en sus du nombre autorisé, les transactions sont accordées par le Ministre en charge des forêts, habilité à transiger pour les infractions entraînant les amendes de plus de FCFA 15.000.000. Les exemples pris pour illustrer cette situation ne sont pas appropriés. En effet, une transaction de FCFA 123.410.000 a été accordée à la société Asia-Congo et un règlement à l'amiable est prévu avec les sociétés SICOFOR et FORALAC.
- L'affirmation selon laquelle le paiement par anticipation de la taxe d'abattage (c'est-à-dire sur le volume prévu être prélevé et autorisé par l'Administration Forestière) peut avoir comme

inconvenient la perception de la taxe sur les produits dont l'origine est peut-être frauduleuse, n'est pas fondée. En effet, le décret 2002-437 du 31 décembre 2002 prévoit un contrôle trimestriel de la production réalisée par les sociétés forestières, sur la base des carnets de chantier. Au début de l'année suivant celle pour laquelle la production est prise en compte, une vérification annuelle et globale est également réalisée par l'Administration Forestière.

- Concernant la non exécution par la société Asia-Congo des obligations liées à la contribution au développement socio-économique, l'OIFLEG a bien été informé par l'Administration Forestière des difficultés liées à l'exécution de l'accord de cession signé entre le Syndic liquidateur Ex-Socobois et cette société (menace d'expulsion du site industriel ou de résiliation de l'accord suite à des profondes incompréhensions). C'est en 2008 que la société a retrouvé une certaine quiétude et assurance.

En conséquence, un avenant à la convention d'aménagement et de transformation signé en 2006 entre le Gouvernement et cette société sera bientôt signé et portera, entre autres, sur l'établissement d'un nouveau calendrier d'exécution des engagements contractuels.

- Pour ce qui est des coupes des bois en sus du nombre autorisé, le nombre le plus élevé a été constaté au niveau de la société Asia-Congo (4.097 pieds) dans le Département du Niari. Le pourcentage moyen, pour six sociétés contrôlées, a été de 55%.

Contrairement à ce qui est relevé dans le rapport, ces coupes ont été perpétrées à l'intérieur des assiettes de coupes annuelles attribuées, et non en dehors des concessions forestières. Il ne s'agit pas non plus des coupes sous diamètre.

- Les permis retournés au domaine sur demande des sociétés de Taman Industries et SICOFOR ne sont pas des superficies inventoriées. Par ailleurs, avec la mise en service de l'unité de déroulage de Hinda, qui nécessite un approvisionnement bien supérieur au VMA de l'UFE Mpoukou Ogoué, (UFE aménagée et attribuée à la société Taman Industries), l'Administration Forestière s'est vue obligée d'autoriser une augmentation du volume produit dans l'UFE Mayoko, qui ne couvre que 95.000 ha environ.
- La proposition visant la révision des procès-verbaux établis durant l'année 2008 pour coupe en sus et coupe des essences non autorisées et l'application des dommages, est incongrue. En effet, il ne serait pas logique de réviser des procès verbaux ayant bien constaté des infractions. L'on devrait plutôt faire allusion aux transactions accordées. Même dans ce cas, au

cours de la réunion du Comité de Lecture tenue les 16 et 17 juillet 2009, l'Administration Forestière a informé l'OIFLEG des transactions proposées par la Direction des Forêts et la Direction Départementale de l'Economie Forestière du Kouilou, de l'ordre de FCFA 500.000.000. Une transaction de FCFA 123.410.000 (dont 121.410.000 de dommages et intérêts) a déjà été accordée à la société Asia-Congo et des négociations sont prévues avec les sociétés SICOFOR, Likouala Timber et SFIB.

- De nombreux cas de transmission des données sur la production en dehors des délais requis par le décret 2002-437 du 31 décembre 2002 sont effectivement relevés par l'Administration Forestière. Cependant, il ne s'agit pas d'un manque de transparence, comme le relève l'OIFLEG.
- Contrairement, à l'affirmation de l'OIFLEG, il n'y a pas de problème de gestion des informations reçues par la Direction Générale de l'Economie Forestière et qui handicape le travail de la Direction des Forêts. Le problème porte sur les délais de transmission des informations par les Directions Départementales de l'Economie Forestière à la Direction Générale de l'Economie Forestière, du fait de la non utilisation des services des postes.

- L'OIFLEG constate des taux de recouvrement faibles des transactions et des taxes forestières. Cependant, le rapport ne relève nullement les difficultés de trésorerie des sociétés forestières consécutives à la grave crise du secteur forestier.
- Concernant les missions de terrain, le rapport devrait être complété en insérant une recommandation formulée par l'Administration Forestière et relative au débriefing pour discuter de leurs conclusions. En effet, les comités de lecture ont constaté des contradictions entre les Directions Départementales de l'Economie forestière et l'équipe de l'OIFLEG sur certains constats.

Il a donc été recommandé, qu'à la fin des missions de terrain, l'équipe OIFLEG fasse un débriefing à la Direction Départementale de l'Economie Forestière concernée. Celui-ci doit être soutenu par un compte rendu signé par les deux parties et présentant les principaux constats effectués.

LISTE DE RAPPORTS DE REM SUR L' OBSERVATION INDEPENDANTE DISPONIBLES SUR WWW.REM.ORG.UK

Cameroun

Rapports trimestriels

De mars 2005 à aout 2009, 16 rapports trimestriels ont été produits et publiés par REM. Ces rapports donnent des informations spécifiques sur les progrès réalisés au niveau de la mise en application de la loi et de la gouvernance forestière, sur les problèmes non résolus, et des recommandations.

Rapports de missions de terrain

Des missions de contrôle des titres d'exploitation forestière sont effectuées par les services du Ministère des Forêts et de la Faune. REM a pour rôle d'observer le déroulement de ces missions. Depuis mars 2005, 83 rapports de terrain ont été rédigés et publiés par REM donnant des informations précises sur les illégalités forestières au Cameroun. 6 restent en attente de l'aval du Ministère pour publication.

Tanzanie

Un rapport de mission de faisabilité de REM a été publié en juillet 2006, concernant l'établissement d'un projet d'OI-FLEG en Tanzanie. Un second rapport (mission Octobre 2009) est actuellement en cours de rédaction, et poursuit l'approche proposée. Un rapport de mission pilote est également en cours de publication suite à une investigation concernant des illégalités dans le secteur forestier.



OI-FLEG mise en œuvre par REM au Cameroun

République du Congo (Brazzaville)

Suite à la publication de 2 rapports de faisabilité par REM, un projet OI-FLEG est mis en œuvre par Forests Monitor (www.forestsmonitor.org) et REM depuis Décembre 2006.

3 rapports semestriels et annuels ont été publiés par REM sur les questions de gouvernance et types d'illégalités forestières.

18 rapports de missions de terrain sur les illégalités forestières ont été publiés par REM.

4 rapports d'atelier (Forests Monitor/REM/Société civile Gabon, RDC, RC, RCA) ont été publiés.

République Démocratique du Congo (Kinshasa)

Des recommandations de REM ont été publiées pour l'Observateur de la conversion des anciennes licences forestières, en octobre 2004.

**Tous les rapports sont disponibles sur www.rem.org.uk,
www.observation-cameroun.info et www.observation-congo.info**



Sciage artisanal le long de la route, département du Kouilou



Resource Extraction Monitoring, UK
69a Lensfield Road, Cambridge CB2 1EN, UK
Tel: +44 (0) 1223 314 589 Fax: +44 (0) 1223 359 048
mail@rem.org.uk
www.rem.org.uk

Resource Extraction Monitoring, Republic of Congo office
POIF, BP 254, Brazzaville, République du Congo
Tel: +242 660 24 75
Mail : poif_congo@yahoo.fr
www.observation-congo.info