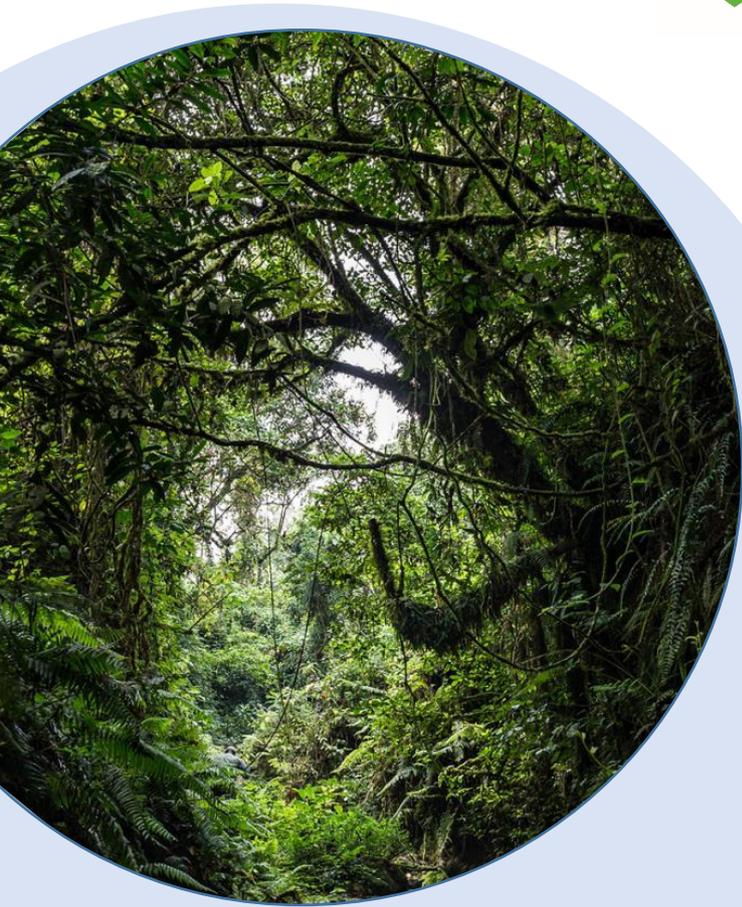




MINISTÈRE
DE L'ENVIRONNEMENT
ET DÉVELOPPEMENT
DURABLE



MANDAT DE L'OI

Cahier des charges de l'Observateur Indépendant

SOFRECO. A2521/LC1-1, LC1-2 & LC1-3



Sommaire

Contexte et justification	4
I. Mandat de l'Observateur Indépendant	5
I.2. Objectifs de la mission de l'Observateur Indépendant.....	5
1.2.2.Objectifs spécifiques :	5
I.3. Principales activités de l'Observation Indépendante	5
I.4. Fonctionnement de l'Observation indépendante	6
II. Mise en place des missions de contrôle	10
II.1. Organisation du contrôle de l'exploitation forestière	11
II.3. Préparation de la mission de contrôle	12
II.4. Etapes du Contrôle forestier	15
II.4.1. Chantiers d'exploitation	15
II.4.2. Site de transformation.....	18
II.4.3. Parcours d'évacuation du bois	20
II.5. Stratégies	21
III. Le modus operandi et les sanctions applicables pour les parties prenantes	23
III.1. La Priorisation de la gravité des infractions	24
III.2. La vérification de la véracité des informations publiées	24
III.3. La contextualisation des observations faites	24
III.4. Les modalités de consultation des acteurs	24
IV. L'articulation entre les différents niveaux d'OI	25
V. Tableau de bord pour le suivi de la gouvernance forestière	25
VI. Application de la législation forestière	33
VII. Conformité et application	34
VIII. L'étendu et les contours du mandat de l'OI	34
• Secteur artisanal.....	34
• Les CFCL	34
• Secteur industriel	35
IX. La collaboration avec les services du MEDD et les autres partenaires	35
X. Les obligations de l'OI	36
X.1. La production, la validation et la publication des rapports	36

Liste des acronymes et abréviations

AENA	Agence des Ecologistes et Naturalistes
ACEFA	Association Congolaise des Exploitants Forestiers Artisanaux
ADH	Actions Durable pour l'Humanité
AFD	Agence Française de Développement
AMO	Assistance à la Maîtrise d'Ouvrage
CAFI	Central African Forest Initiative / Initiative pour la Forêt d'Afrique Centrale
CAGDFT	Centre d'Appui à la Gestion Durable des Forêts Tropicales
CCNF	Conseil Consultatif National des Forêts
CCPF	Conseil Consultatif Provincial des Forêts
CCV	Cellule de Contrôle et Vérification
CFCL	Concession forestière des communautés locales
CENADEP	Centre National d'Appui au Développement et à la Participation
CIFOR	Centre International de Recherche sur les Forêts
CODELT	Conseil pour la Défense de l'Environnement par la Légimité et la Traçabilité
CWS-Conseil	Conseil pour le Bien-être Durable
CFLEDD	Coalition des Femmes Leaders pour le Développement Durable
CREDD	Conseil pour la Recherche et le Développement Durable
DGF	Direction de Gestion Forestière
DGFOR	Direction Générale de Forêts
ECT	Expert(ise) Court Terme
ELT	Expert Long Terme
ETD	Entité Territoriale Décentralisée
FIB	Fédération des Industriels du Bois
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FONAREDD	Fonds National REDD+
GASHE	Groupe d'Actions pour Sauver l'Homme et son Environnement
GTF	Groupe de Travail Forêts
GTCRR	Groupe de Travail Climat REDD Rénové
IGED	Initiative pour le Gestion Durables des ressources naturelles et la Défense des droits humains

ILDI	Initiative Local pour le Développement Intégral
Loi	Lettre d'Intention
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
OCEAN	Organisation Congolaise des Ecologistes et Amis de la Nature
OGF	Observatoire de Gouvernance Forestière
OI	Observateur Indépendant
OIP	Observateur Indépendant Provinciaux
PFN	Politique forestière nationale
PGDF	Programme Gestion Durable de Forêts
PNSD	Plan National Stratégique de Développement de la RDC 2019-2023
PSFD	Programme de mise en valeurs des Savane et Forêts Dégradées
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RDC	République Démocratique du Congo
REFADD	Réseau Femmes Africaines pour le Développement Durable
REPALEF	Réseau des Populations Autochtones et Locales pour la Gestion Durable des écosystèmes Forestiers
RENOI	Réseau National des Observateurs Indépendants
RRN	Réseau Ressources Naturelles
TdR	Termes de référence
UGP	Unité de Gestion du Programme PGDF
WWF	Fonds Mondial pour la Nature
WID	Initiative Mondial de Développement

Contexte et justification

L'Observation Indépendante (OI) est instituée en République Démocratique du Congo par des textes réglementaires, ceci pour la crédibilité des opérations de contrôle. De ce fait, le Ministère de l'Environnement et Développement Durable (MEDD) s'est engagé à mettre en œuvre l'Observation Indépendante en vue de conduire les opérations de contrôle forestier par les services compétents mais avec la présence d'un observateur indépendant.

En effet, c'est l'Arrêté Ministériel N°102/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 DU 16 Juin 2009 fixant les règles et les formalités de contrôle forestier, modifié et complété par l'arrêté ministériel 032/CAB/MIN/ECN-T/10/BNME/012 du 16 Octobre 2012 qui réglementent l'Observation Indépendante et en définit les modalités de mise en œuvre, qui tous ont été signés en vertu du code forestier de 2002.

Cet élément qui est un fait démarquant dont dispose la RDC est la preuve concrète que celle-ci est résolument engagée dans les principes de bonne gouvernance de ses ressources forestières ;

Pour rappel, dans le cadre de ses engagements à lutter contre l'exploitation illégale des bois d'œuvre et à améliorer la gouvernance forestière, le gouvernement congolais, par le biais du Ministère en charge des forêts, avait contracté entre 2010 et 2013, un Observateur Indépendant à la mise en application de la législation forestière. C'est l'ONG de droit Britannique Resource Extraction Monitoring (REM), qui a exécuté ce projet avec l'appui financier de l'Union Européenne. Depuis 2013 jusqu'au 31 décembre 2025, c'est l'ONG de droit congolais dénommée Observatoire de la Gouvernance Forestière (OGF) qui a obtenu ce mandat pour l'appui sectoriel FLEGT au ministère en charge des forêts.

Toujours dans le même sens, la RDC et ses partenaires financiers (AFD, CAFI, FONAREDD), ont mis en place le Programme de Gestion Durable des Forêts (PDGF) qui se situe dans un dispositif d'ensemble visant à fournir les moyens de mener à bien un programme d'amélioration de la gouvernance forestière en RDC et contribuer à la réalisation de la vision commune de développement du pays consacrée dans son Plan National Stratégique de Développement (PNSD) 2019-2023. Ce programme concerne non seulement l'opérationnalisation des CCNF et CCPF mais aussi l'appui à restructuration et la consolidation du rôle de l'Observateur indépendant.

C'est pour répondre à ce besoin pressant que ce document de référence fait état du mandat revu de l'OI à la suite de la consultation des parties prenantes, traduit par l'élaboration de ces termes de référence.

I. Mandat de l'Observateur Indépendant.

L'Observateur Indépendant travaille au côté du MEDD comme partenaire à qui il présente le fruit de ses observations de contrôle forestier et formule des recommandations en vue d'une bonne gouvernance dans le secteur. Son mandat se limite aux dispositions du présent document de référence constituant.

I.2. Objectifs de la mission de l'Observateur Indépendant

1.2.1. Objectif général : L'objectif général consiste à contribuer à l'application des principes de bonne gouvernance dans les activités forestières et à l'amélioration du contrôle forestier dans les secteurs industriel et artisanal du bois.

1.2.2. Objectifs spécifiques :

Spécifiquement, ils consistent à :

- Appuyer le MEDD dans la préparation des stratégies et procédures de détection et suivi des infractions relatives à l'exploitation forestière tant industrielle qu'artisanale ;
- Observer l'application des procédures et le déroulement des activités de contrôle forestier dans la ville de Kinshasa et à l'intérieur du pays ;
- Observer le déroulement du suivi des infractions forestières ainsi que du contentieux ;
- Collaborer avec les ONG locales ou toute personne ayant constaté une anomalie en dressant une approche de collaboration tendant à renforcer la gouvernance dans le secteur forestier industriel et artisanal d'exploitation du bois d'œuvre ;
- Assurer une collaboration étroite avec les OIP de chaque antenne pour renforcer la collecte et véracité des données ;
- Développer les modalités de collaboration avec les ONG locales, les OIP en mettant en place un job description à remplir pour répondre à l'appel à la formalisation de la collaboration ;
- Mettre en place une structure opérationnelle de l'OI tant au niveau national avec des ramifications au niveau provincial ;
- Mettre en place la stratégie de l'OI et un plan de travail robuste.

I.3. Principales activités de l'Observation Indépendante

Les principales activités consistent à :

- Mettre en œuvre l'observation indépendante en République Démocratique du Congo afin d'analyser les processus administratifs concernant l'application de la loi forestière et les problèmes y relatifs ;
- Constater les indices d'infractions dans le secteur forestier grâce à des missions ns de terrain et aux concertations entre les parties prenantes, notamment le Ministère en charge des forêts, le secteur privé et la société civile ;

- Produire et publier de rapports thématiques, les rapports de mission, et les notes de synthèse sur la mise en application de la loi et de la gouvernance (FLEGT) ainsi que le suivi des recommandations par l'administration ;
- Rapporter de façon objective et constructive les observations faites sur le terrain ;
- Formuler à l'intention du Ministre des recommandations pertinentes à l'issus de chaque mission de terrain, en vue d'améliorer les opérations de contrôle, du suivi des infractions forestières et la transparence des informations relatives aux activités forestières ;
- Préparer des rapports de mission de contrôle forestier et la tenue de comités de lecture tel que prévue par la réglementation en la matière ;
- Préparer et diffuser des rapports périodiques en langue française et anglaise en format papier et format digital sur le site du Ministère, ainsi que sur le site d'OGF afin de garantir la plus grande diffusion de l'information au niveau national et international ;

Il convient de mentionner que l'Observateur Indépendant ne se substitue en aucun cas à l'administration qui conserve ses prérogatives de contrôle. Les fonctions régaliennes telles que la rédaction des procès-verbaux, les convocations, les verbalisations, les sanctions et toute autres activités de contrôle et de mis en application de la loi forestière restent effectuées par les agents assermentés de l'Etat.

Les activités de l'Observateur Indépendant sont donc limitées à l'observation, à la production des rapports et comptes rendus des informations relevées lors de l'observation, à la formulation des recommandations et à la publication de l'information. Ceci dans le but d'analyser les mécanismes et les procédures de contrôle des activités forestières et leur conformité, de soutenir l'amélioration des opérations de contrôle et d'améliorer la diffusion des informations relatives à l'exploitation forestière.

L'OI au niveau national peut aussi proposer la tenue de missions extraordinaires de contrôle jugées utiles et réalisées conjointement avec les services compétents du MEDD tant au niveau national que local, avec l'appui des OIP basés sur chaque antenne.

L'OI joue un rôle de complément aux activités officielles d'application de la loi, avec des niveaux élevés d'objectivité, de crédibilité. Il est possible d'améliorer la transparence à court terme avec cet outil tout en contribuant à l'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire sain pour une gestion forestière responsable.

L'OI renforce ses capacités d'analyse pour ne pas se limiter à de simples constats qui ne prennent pas en compte le contexte.

I.4. Fonctionnement de l'Observation indépendante

Pour arriver à réaliser sa mission comme il se doit et selon les avis des différentes parties prenantes (société civile, autorités politico-administrative, population, partenaires techniques etc.) l'observation indépendante en matière gouvernance forestière en RDC, elle va désormais fonctionner de la manière suivante :

- Observation indépendante Nationale (OIN)

Il y'aura au niveau central, un bureau de l'OI qui aura un mandat officiel, et qu'aura pour rôle de coordonner toutes les missions ayant trait à l'OI sur toute l'étendue de la RDC. Elle travaillera en étroite collaboration (mission conjointe) avec les structures des suivis et des contrôles des activités forestières du Ministère de l'Environnement sur ordre de mission délivré par le Ministère, les autres opérateurs de la société civile qui auront mandat de l'OIN (il faudra en passant un mécanisme de sélection de ces ONGs ou structures).

Sur ce, l'OI sera organisé en trois départements (technique, administratif et juridique). Le département technique va s'occuper de ce qui est technique entre autres : préparation des missions, élaboration des rapports, suivi des activités sur terrains, etc. Tandis que le département administratif va se pencher sur les questions administratives et de finances (gestion de la trésorerie, des comptes, sources de financement, traçabilité, etc.). Enfin, le département juridique qui à son sein aura un pool d'Avocats et des juristes, analysera les dossiers relatifs à l'application des lois dans le secteur de gouvernance forestière et au suivi des contentieux.

- Observation indépendante Provinciale (OIP)

Ce sont des antennes de l'OI (nationale) implantées dans les provinces. Leur rôle est de mobiliser ou de coordonner des missions à cette échelle soit en accompagnant des missions des agents de l'administration venant de Kinshasa soit les agents de l'administration provinciale.

- Mécanisme de sélection des experts ONGs

L'OI permet de faire à la fois le suivi de l'application et le suivi du respect des lois applicables dans un secteur préalablement défini. En d'autres termes, elle permet d'observer comment l'administration veille à l'application de la loi, mais aussi comment les autres acteurs respectent les prescriptions de la législation. D'où il s'avère nécessaire de mettre en place un mécanisme de sélection des experts des ONG qui pourront agir dans le compte de l'OI.

Dans cette optique, l'implication d'une ONG dans l'OI ne sera plus à cause de sa simple existence, mais elle sera liée à son expertise et elle devra la démontrer avec les agents qu'elle proposera.

L'OI se chargera à enregistrer un ou deux experts qui seront proposés par les ONG de la société civile dont leur expertise est attestée.

Les dossiers de ses experts seront examinés par l'OI avec ou non la participation d'un intervenant extérieur sur base d'une grille de critères retenus en amont.

- Calendrier des activités sur une période de 5 ans

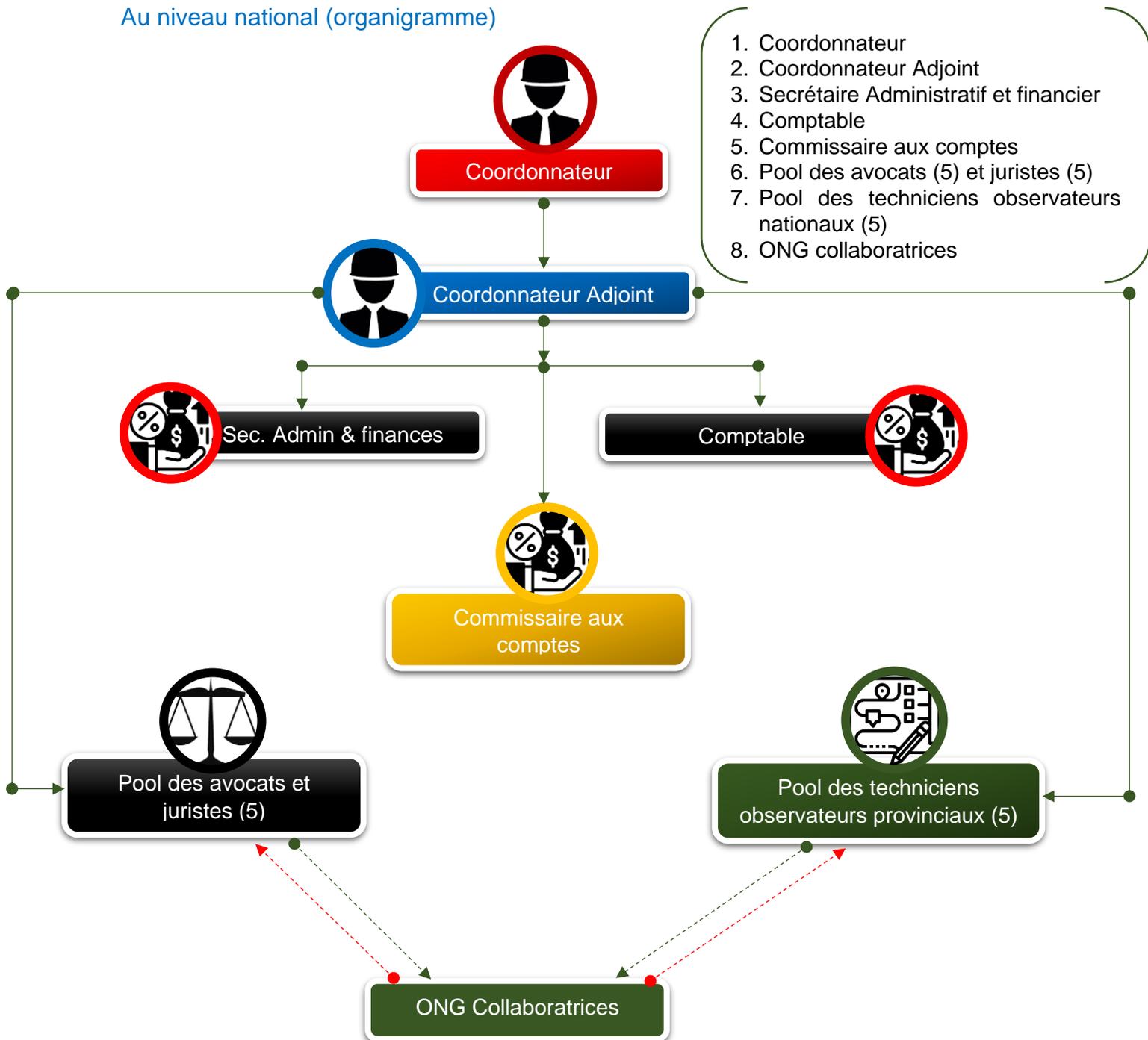
Toute organisation humaine qui se veut sérieuse doit avoir un planning ou calendrier des activités qui va s'étaler sur une période donnée.

Organisée administrativement, techniquement et juridiquement et pour arriver à mener comme il se doit sa mission d'observation, l'OI sous-entend mettre en œuvre un

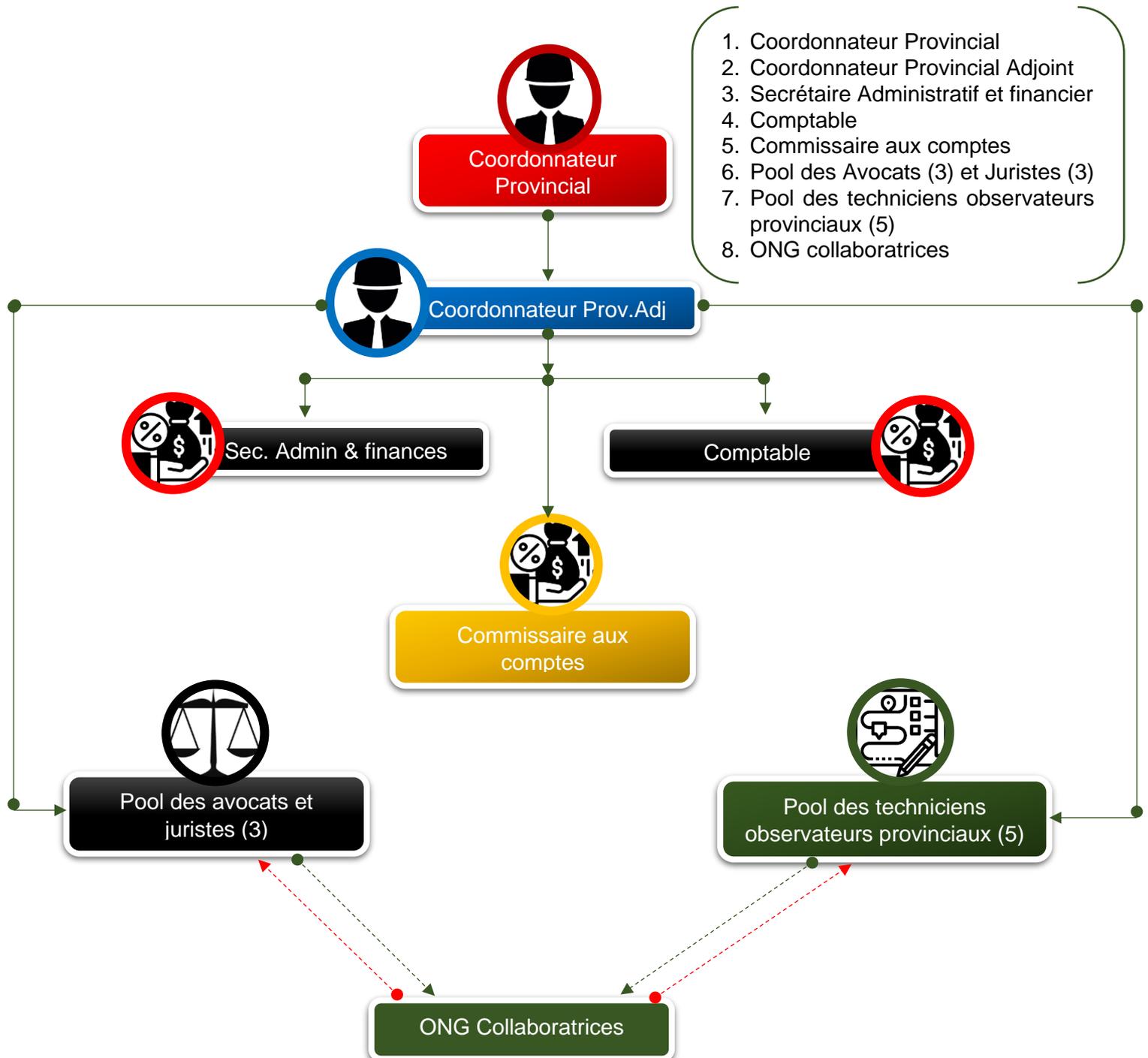
programme de travail à fréquence régulière, avec des plans de travail annuels, des tâches bien précise, la hiérarchie des tâches, leurs échéances et des budgets. Ces plans de travail et ces budgets seront présentés et partagés au moins une fois par an aux acteurs (notamment administration et bailleurs) pour validation et approbation.

Structure opérationnelle de l'OI :

Au niveau national (organigramme)



Au niveau de l'OIP (schéma/organigramme) illustratif pour chaque province



1. Coordonnateur Provincial
2. Coordonnateur Provincial Adjoint
3. Secrétaire Administratif et financier
4. Comptable
5. Commissaire aux comptes
6. Pool des Avocats (3) et Juristes (3)
7. Pool des techniciens observateurs provinciaux (5)
8. ONG collaboratrices

Planification des missions conjointes de contrôle

L'Observateur Indépendant réalisera des missions conjointes avec les services indiqués du MEDD, Sur ordre de mission délivrée par le Ministre de l'Environnement et du Développement Durable. Cet ordre de mission est permanent conformément au mandat accordé par le Ministère de tutelle. Ainsi en début de chaque année, une planification des missions à effectuées sera faite entre la CCV et l'Observateur Indépendant en fonction des moyens financiers disponibles.

A cet effet, l'OI reçoit copie de toutes les notes de service portant organisation d'une mission de contrôle par une structure centrale ou provinciale.

Préparation des missions conjointes de contrôle

Une mission de contrôle est initiée à partir du moment où les informations sur une éventuelle infraction forestière ou une quelconque irrégularité de gouvernance parviennent à l'Observateur Indépendant Mandaté. Ce dernier va contacter les organes de contrôle habilités pour effectuer la mission en fonction de la planification annuelle préétablie. Un terme de référence (TDR) de la mission est alors dressé, prenant en compte les informations obtenues : la nature et l'envergure de l'infraction, le lieu, la distance à parcourir, l'effectif des inspecteurs et l'équipe de l'Observateur Indépendant à mobiliser pour la mission, le matériel nécessaire (véhicules, formulaires d'enquête, mandats de perquisition, etc.), le budget.

L'Observateur Indépendant s'assurera que dans l'effectif d'inspecteurs de contrôle alignés par les services forestiers soit au moins composée de deux personnes dont le chef est revêtu de la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ), c'est à dire un agent assermenté capable de dresser les PV au cours de la mission de contrôle.

L'Observateur indépendant prend le soin de se procurer auprès de l'administration forestière et des entreprises forestières à visitées toute documentation nécessaire à la vérification, notamment :

- a) Des références des titres d'exploitation : contrats de concession forestière, permis de coupe industrielle et artisanale des bois d'œuvre, les preuves de paiement de la redevance de superficie et autres taxes ;
- b) Des documents tels que la liste des concessions forestières en exploitation, la liste des essences interdites à l'exploitation, les plans d'aménagement et de gestion ou tout autre document en rapport avec l'exploitation ;
- c) Des rapports et informations sur les constats faits dans le cadre des contrôles antérieurs pour traiter les cas de récidive.

II. Mise en place des missions de contrôle

a) Les préalables :

A l'arrivée sur le terrain où l'infraction forestière est censée avoir été commise, l'Observateur Indépendant participe à la séance de travail avec le responsable du service forestier du ressort dans le but de mieux circonscrire l'objectif de la mission, de préciser les tâches particulières de chaque équipier et d'arrêter les modalités pratiques de l'exécution de la mission, tout en restant et agissant en toute indépendance.

Bien avant cela, toute l'équipe de mission devra se présenter, en compagnie du responsable forestier du ressort, à l'autorité politico-administrative compétente en vue de l'informer des termes de référence de la mission et lui permettre de prendre des dispositions éventuelles de sécurité.

A cette occasion, l'Observateur Indépendant fait valider également son ordre de mission.

b) La participation de l'OI dans la mission de contrôle

Le Contrôle Forestier :

Selon l'approche et le mode opératoire fourni dans le guide, l'OI participera dans les missions de contrôle en qualité d'observateur. Son rôle sera d'aider l'Administration à appliquer les dispositions légales en matière de contrôle forestier pour améliorer la gouvernance forestière dans le secteur d'exploitation industrielle et artisanale du bois. Une attention particulière sera

accordée à la dynamique des CFCL ou le contrôle devra aussi se faire dont certaines concessions ayant des titres, sont depuis quelques années en exploitation forestière artisanale du bois d'œuvre.

Le Code forestier établit les procédures notamment de constat, d'instruction des infractions forestières et de conduites des audiences. Ces procédures établissent ainsi un droit pénal spécifique au secteur forestier. Signalons toutefois que certaines infractions (telles que la corruption) ne sont pas mentionnées dans ces textes ; le Code forestier renvoie alors aux textes généraux.

Le contrôle forestier fait l'objet d'une réglementation détaillée, à travers l'Arrêté ministériel N°102/CAB/ MIN/ECN-T/15/JEB/09 du 16 juin 2009 fixant les règles et les formalités du contrôle forestier. Ce texte dote l'Administration du cadre légal nécessaire pour réduire ou faire disparaître l'exploitation illégale forestière en RDC. Toutefois, son application est subordonnée à la réalisation de certaines actions. L'article 2 laisse comprendre que l'effectivité du contrôle forestier reste tributaire d'actions comme la formation, l'équipement et l'encadrement d'agents forestiers.

L'essentiel de la conduite d'un contrôle forestier se caractérise par une bonne préparation, une orientation objective des axes de contrôle, la maîtrise des règles et normes en matière de l'exploitation forestière, et finalement par le respect des codes éthiques ou de déontologies relatives à l'exercice du contrôle (REM, 2011b).

Dans une publication de REM (2011b), les éléments ci-après ont été proposés pour un manuel de procédures du contrôle forestier en RDC ou les acteurs l'OIM devront être appelé à faire l'observation indépendante :

II.1. Organisation du contrôle de l'exploitation forestière

Le contrôle forestier est une activité régaliennne, relevant du MEDD, le Ministère ayant les forêts dans ses attributions. Il porte principalement sur la légalité de l'exploitation forestière, le respect des normes techniques et des clauses des cahiers des charges. Il vise aussi la conformité des opérations de contrôle effectuées par les services forestiers compétents. Il existe plusieurs types de contrôle auxquels correspondent des procédures et techniques particulières.

Il sied de souligner que renforcer le contrôle forestier, le MEDD contracte avec une organisation de la société civile en qualité d'OI afin de l'appuyer dans sa mission dans le souci de rendre plus crédible le contrôle forestier.

o Types de contrôle forestier

Selon les procédures et la méthodologie, on distingue plusieurs types de contrôles. Le tableau ci-dessous présente le type de contrôle avec sa (ses) structure(s) impliquée(s), sa fréquence, son objectif global, ses objectifs spécifiques et quelques observations

o Principaux sites d'exécution des missions de contrôle

La mission de contrôle s'exécute dans les chantiers d'exploitation, dans les sites de transformation, et sur les parcours d'évacuation des produits forestiers.

La mission de contrôle s'exécute dans les chantiers d'exploitation, dans les sites de transformation, et sur les parcours d'évacuation des produits forestiers.

o Agents forestiers et qualité d'OPJ

Dans l'exercice de ses fonctions, l'inspecteur forestier, Officier de Police Judiciaire est astreint au port de l'uniforme et de ses accessoires tel que fixé par l'article 26 de l'Arrêté ministériel n°102/ CAB/ MIN/ECN-T/15/JEB/09 du 16 juin 2009 fixant les règles et les formalités du contrôle forestier. De plus, l'inspecteur forestier doit être muni en permanence de sa carte professionnelle.

L'agent forestier, lorsqu'il est assermenté, revêt la qualité d'OPJ. Le serment est un engagement par lequel l'agent habilité à faire le contrôle forestier affirme solennellement, devant une juridiction, de remplir au mieux sa mission au nom de l'Etat par une application stricte de la loi forestière et dans les limites prescrites. Le serment est strictement individuel et n'est valable que dans les limites du ressort territorial de la juridiction considérée. Les termes de ce serment sont indiqués à l'alinéa 2 de l'article 128 du Code forestier de 2002.

II.3. Préparation de la mission de contrôle

La préparation consiste à déterminer les besoins possibles pour la réalisation de la mission et les moyens de sa conduite. En effet, il y a des points liés à la documentation de l'équipe, à la logistique et à la sécurité qu'il faut régler avant le début de la mission, sans oublier le matériel de mission, et les documents à posséder pendant la mission.

Notons qu'une équipe de contrôle doit être composée d'au moins deux membres, idéalement trois avec au moins un membre en qualité d'OPJ. Cette composition permet ainsi d'éviter les appréciations arbitraires et les risques de tentative de corruption.

❖ A faire avant la mission

1) Equipe et documents

Le travail à fournir par l'équipe retenue pour la mission consistera à :

- Tenir une séance de travail de l'équipe : Dès que la mission est programmée, l'équipe doit tenir une séance de travail avec le responsable technique concerné, en vue de circonscrire davantage ses objectifs, de préciser et distribuer les tâches pour chaque équipier et d'arrêter les modalités pratiques de l'exécution de la mission ;
- Se coordonner avec l'agent du poste forestier ou de la structure territoriale concernée : Cette coordination devra se faire avec chaque responsable territorial sur l'itinéraire de la mission déjà pour les mobiliser et avoir des informations précises sur les exploitations forestières en activité ;
- Faire signer l'ordre de mission par les responsables hiérarchiques compétents : L'ordre de mission étant le texte qui donne toute sa légalité et sa régularité à la mission, il doit être préparé par le responsable technique du contrôle, et déposé pour signature auprès du responsable hiérarchique. Très souvent il s'agit du Ministre en charge des forêts ;
- Réaliser une fiche technique reprenant l'objectif de la mission ;
- Faire approuver la fiche détaillant les moyens nécessaires à la mission : L'approbation de cette fiche permet à l'autorité hiérarchique en charge de la logistique de juger de la pertinence des moyens requis et de pourvoir dans les temps à l'acquisition des dits moyens ;
- Confirmer les préparatifs et dispositions prises avec les partenaires centraux et/ou locaux : Les préparatifs et dispositions ici sont relatifs à l'hébergement, à la fourniture de carburant, à la programmation du déroulement de la mission, à l'accompagnement par les services

locaux sur les lieux de contrôle, à la disponibilité des moyens de transport et de communication ;

Regrouper tous les documents de contrôle : Les documents de contrôle comprennent : les rapports de mission de contrôle précédents, la liste actualisée des concessions forestières, les plans d'aménagement des concessions à visiter, les plans de gestion, les références des titres d'exploitation (permis de coupe), la liste des essences interdites à l'exploitation, la liste des diamètres d'exploitabilité par essence, les cartes routières, les cartes des titres d'exploitation et les cartes des zones d'exploitation.

2) Logistique

Il s'agira pour l'équipe de :

- S'informer sur la présence d'une couverture téléphonique : Selon la couverture, cela permettra de savoir de quel type d'appareil téléphonique l'équipe devra disposer, et quel opérateur de téléphonie est disponible dans la zone afin d'acheter les crédits de communication en conséquence ;
- Contrôler la validité des assurances des véhicules : Ce contrôle s'effectuera avec le service administratif et financier, qui prendra les dispositions nécessaires pour assurer la validité de l'assurance pendant la mission ;
- Vérifier l'état des routes : Cette vérification peut se faire à travers les contacts sur le terrain, qui ont généralement de meilleures informations, actualisées, sur la praticabilité ou non d'une route, la navigabilité ou non d'un fleuve, et le fonctionnement d'un chemin fer ;
- Vérifier la disponibilité et l'état du matériel : C'est-à-dire recharger les batteries, et remplir les bidons de carburant et d'eau ;
- Emballer TOUS les EQUIPEMENTS (avec des sacs étanches, en plastique, pour maintenir papiers et équipement au sec).

3) Sécurité

L'équipe doit s'assurer de sa sécurité sur le terrain. Pour ce faire, elle doit :

- S'informer sur les aspects sécuritaires du terrain : Y-a-t-il des groupes armés dans la zone de la mission ? Quels sont les hôpitaux les plus proches ? Les postes de gendarmerie et de police sont-ils présents ? Prendre un rendez-vous avec l'autorité administrative de la localité ;
- Établir les procédures de sécurité : En général ces procédures sont établies par l'organisation ou la structure employeuse. Pour les missions, des protocoles spéciaux doivent être instaurés selon les types et les zones de mission ;
- Laisser les contacts en cas d'urgence pour chacun des membres de l'équipe aux responsables : Sous forme de tableau de préférence, cette liste facilitera la circulation de l'information vers les proches de membres de l'équipe si besoin se fait sentir ;
- Laisser une copie de l'itinéraire aux personnes responsables hiérarchiques.

4) Matériel de mission

Le matériel de mission est l'ensemble des outils, appareils, pièces, équipements essentiels et indispensables pour les inspecteurs contrôleurs et pour l'équipe en mission de manière générale. De façon pratique, il faut :

❖ Par contrôleur

- Carte de service : L'agent contrôleur doit obligatoirement se munir de cette carte qui est fournie par les services compétents de l'administration. Le défaut de présentation de cette carte est une raison valable pour l'opérateur à contrôler de refouler la mission et même d'invalider un contrôle effectué.
- Uniforme complet : L'uniforme réglementaire pour les contrôleurs est décrit par les textes en vigueur et doit également être fourni par l'administration forestière. Signalons qu'actuellement dans la plupart des Etats de la Sous-région, le défaut de port d'uniforme n'a aucun effet sur la légalité du contrôle si le contrôleur a au moins une carte de service. Le port de l'uniforme serait à titre indicatif.
- Imperméable : S'il n'est pas fourni par l'administration, le contrôleur se doit de s'en procurer, cela faisant partie des affaires personnelles qu'il doit avoir pour parer aux intempéries qui pourraient surgir durant la mission de contrôle.
- Bottes, bloc-notes, crayons, gourde, torche, moustiquaire, sac de couchage...

❖ Par équipe

- **Outils** : Marteau forestier¹⁷, Ruban double décimètre, Machettes, Barème de cubage, Calculatrice, Chaîne et décimètre ;
- **Sécurité** : Boîte à pharmacie, Liste des numéros de la police compétente, Liste des services de santé compétents, Liste des contacts en cas d'urgence de chacun des membres de l'équipe ;
- **Appareils électroniques** : Appareil GPS antenne, batteries et chargeurs ; Appareil photo, carte mémoire, câble de téléchargement, batteries et chargeurs ; Ordinateur portable avec logiciel SIG + les données vectorielles de titres transférées et son chargeur ; Téléphone portable et/satellite (chargeur et crédit de communication y compris) ;
- **Véhicule** : Plaques de désensablage, pelles, bâches, Sunglass, cric, Matériel de réparation en cas de crevaison, bidons d'eau, bidons de gasoil, tube de siphonage.

❖ Documents à posséder pendant la mission

C'est l'ensemble des documents préparés par les soins de l'équipe ou par les responsables hiérarchiques qui comprennent :

- Note de service instituant la mission : Cette note justifie les contrôles à effectuer, décrit la programmation des passages des équipes, et la répartition géographique des missions. C'est sur la base de cette note de service que l'ordre de mission sera signé ;
- Ordre de mission signé par les responsables hiérarchiques compétents ;
- Fiche technique reprenant l'objectif de la mission ;
- Fiche détaillant les moyens nécessaires approuvés par le chef hiérarchique ;
- Pièces d'identification (Carte Nationale d'Identité, Passeport...) ;
- Code forestier, ses Décrets et Arrêtés d'application ;
- Rapports des missions de contrôle précédents, dans la zone de contrôle ;

- Liste des concessions forestières ou des opérateurs du secteur artisanal du bois d'œuvre ;
- Plans d'aménagement des concessions à contrôler ;
- Plans de gestion des concessions à contrôler ;
- Références des titres d'exploitation en activité ;
- Liste des essences interdites d'exploitation ;
- Liste des diamètres d'exploitabilité par essence ;
- Carte des routes ;
- Cartes des titres des zones d'exploitation.

II.4. Etapes du Contrôle forestier

Comme relevé plus haut, le contrôle se fait à différents niveaux : dans les chantiers d'exploitation y compris les parcs à bois, sur le long du circuit d'évacuation y compris les points de sortie pour exportation et dans les usines de transformation du bois.

N.B : Avant de se rendre dans le site ciblé, il faut signaler sa présence auprès de l'autorité administrative compétente de la zone du contrôle (gouverneur, administrateur du territoire...).

II.4.1. Chantiers d'exploitation

Dans les chantiers d'exploitation le contrôle se fera en deux étapes : sur le terrain et dans le site administratif de l'exploitant forestier qui peut être son siège ou son démembrement dans la localité.

1). Contrôle terrain

De manière générale, il s'agira de vérifier l'application des pratiques de gestion durable des forêts, et le respect de la réglementation relative à l'exploitation forestière en vigueur. De manière spécifique, il faut vérifier :

- **Le plan quinquennal des opérations/plan de gestion** : Il doit être contrôlé dès la cinquième année après la signature du contrat de concession, dans l'optique de s'assurer qu'il est conformément élaboré et approuvé par l'administration forestière et qu'il est suivi par l'exploitant ;
- **Le plan annuel des opérations** : Pour chaque assiette de coupe, le plan annuel doit être contrôlé. La conformité du plan avec le canevas repris dans le guide opérationnel doit être contrôlée, de même, l'agent contrôleur doit s'assurer que le plan mentionne les superficies à exploiter, le nombre d'arbres et leur volume par essence, conformément à l'inventaire d'exploitation. A ce niveau c'est surtout le respect des indications de ce plan qui est audité ;
- **La carte d'exploitation** : La carte d'exploitation doit refléter l'évolution des abattages dans les différents blocs de l'assiette de coupe en cours d'exploitation ;
- **La carte de l'assiette de coupe** : Le contrôleur doit vérifier la conformité du positionnement de l'assiette de coupe de la carte par rapport aux positions prédéfinies dans le plan de gestion, et avec les limites telles que matérialisées sur le terrain ;
- **La carte de la concession** : On vérifiera que cette carte est conforme à celle de la concession figurant dans le contrat de concession ou le dossier d'attribution ;

- **Le carnet de chantier** : Le contrôleur vérifie que le carnet est rempli d'une manière journalière (dans les 24 heures maximum après abattage), qu'il est conforme au modèle réglementaire, et qu'il contient toutes les informations suivantes : Numéros des arbres ; Noms commerciaux, scientifiques ou vernaculaires des essences ; Dates d'abattage ; Diamètres et longueurs des arbres ; Numéros et dimensions des billes (longueur, diamètre, volume) ; Dates d'évacuation et destinations probables ; Mentions des raisons d'abandon des bois le cas échéant ;
- **Les limites du titre matérialisées sur le terrain selon carte officielle** : Pour réaliser cette vérification, il suffit de partir de la description du permis de coupe, de repérer le point de départ du layon d'accès à la coupe sur le terrain et de contrôler en remontant ledit layon que toutes les limites décrites sur la carte ont été matérialisées ;
- **L'exploitation à l'intérieure des limites officielles** : Le contrôleur doit, pour vérifier que l'exploitation se fait uniquement à l'intérieur des limites, relever des points GPS au niveau des souches d'arbres abattues, des pistes de débardage se trouvant à la limite de l'assiette de coupe en cours d'exploitation telle que matérialisée sur le terrain. Ces points seront positionnés sur la carte officielle du permis de coupe. L'inventaire des souches découvertes hors limites permettra d'évaluer le nombre d'arbres et le volume de bois coupé tel que détaillé par les articles 143 et 148 de la loi forestière réprimant l'exploitation forestière au-delà des limites des assiettes de coupes attribuées ;
- **La non exploitation des espèces interdites respectée** : A l'aide de la liste des espèces interdites d'exploitation, vérifier les types d'essences déclarés dans le carnet, et les essences des billes et souches sur le chantier. Toute essence figurant dans la liste et se retrouvant dans le carnet de chantier sera déclarée comme étant exploitée illégalement ;
- **Le diamètre minimum d'exploitabilité respecté** : Cette opération peut se faire à l'œil nu c'est-à-dire au jugé et ce n'est que dans les cas de billes douteuses (billes dont le diamètre paraît voisin au diamètre d'exploitabilité) que l'on doit recourir au mesurage avec le mètre ou le double décimètre pour être édifié. Le contrôleur vérifiera que les diamètres, sont conformes à ceux de la liste de diamètres d'exploitabilité par essence ;
- **Le marquage des billes conforme** : La conformité du marquage est vérifiée par l'observation des caractéristiques des marques (embossage, peinture selon le type d'exploitation) et des mentions portées sur les billes selon les prescriptions légales. On doit vérifier que les mentions suivantes sont bien marquées sur toutes les billes : Référence de la concession, Numéro du titre, Référence du chantier, Sigle de l'exploitant, Numéros des billes, Numéros des arbres ;
- **Le marquage des souches conforme** : Il faut retrouver sur un échantillon de souches les numéros des arbres, et voir s'ils sont inscrits conformément aux règles de marquage (embossage ou peinture selon le type d'exploitation) ;
- **Le volume des grumes et des billes enregistré conforme à la réalité** : Des échantillons de grumes trouvés dans le chantier doivent être mesurés et leurs volumes calculés selon la formule arrêtée par l'administration. Le résultat doit ensuite être confronté avec les déclarations du carnet de chantier ;
- **Les bois abandonnés répertoriés** : Le contrôleur vérifie que les bois abandonnés découverts sur le terrain sont mentionnés dans le carnet de chantier, et la raison de l'abandon spécifiée ;
- **Les normes environnementales (Exploitation à Impact Réduit) respectées** : Le contrôleur forestier dans un chantier d'exploitation prend le temps de vérifier que les

pratiques mises en œuvre par l'exploitant permettent de maintenir la capacité productive de la forêt ainsi que ses fonctions écologiques et socio-économiques. Pour se faire, il doit vérifier :

- **L'inventaire d'exploitation** conforme avec les normes telles qu'indiquées dans le guide opérationnel¹⁸ pourvu par l'administration forestière. Les résultats relatifs à l'estimation quantitative et qualitative des effectifs et volume disponibles par essence à exploiter, à la localisation des arbres à exploiter et ceux à protéger (carte de prospection), à la planification et à l'optimisation de la gestion de l'exploitation et à la planification de l'implantation du réseau routier principal, doivent être pris en compte dans le contrôle ;
- Description des zones hors exploitation conforme ;
- Classification des arbres à protéger conforme (tige d'avenir, arbres patrimoniaux, semenciers) ;
- Efficacité et viabilité du tracé du réseau routier (principal et secondaire) et de l'implantation des parcs à grumes en termes de réduction d'impact sur l'environnement ;
- Pratique de la technique de l'abattage contrôlé ;
- Techniques d'étêtage et d'éculage conformes ;
- Techniques de débusquage et de débardage conformes
- Tronçonnage, marquage, et traitement des bois conformes ;
- Chargement et transport du bois conformes ;
- Dispositions de préservation de la faune (respect des zones de protection et de conservation, élaboration du règlement intérieur, politique de fourniture des protéines animales autre que provenant de la viande de brousse aux travailleurs...)
- Opérations post-exploitation (dégagement des voies, réhabilitation des pistes de débardage...).

2). Contrôle site administratif

A ce stade du contrôle, c'est-à-dire au siège de la société contrôlée, ou à l'une de ses représentations, l'agent demandera qu'on lui présente pour analyse les documents suivants :

- **L'agrément à la profession** : Qu'il s'agisse d'un exploitant industriel ou d'un exploitant artisanal, ses documents d'agrément doivent être scrutés. Le contrôleur procédera à la vérification de l'authenticité du document en observant les signatures, les noms des signataires, et le modèle ;
- **Le référence de l'agrément** : L'agent en contrôleur relèvera la référence de l'agrément à la profession d'exploitant forestier pour le confronter avec les données de l'administration forestière locale ou centrale, et vérifier sa conformité avec la nomenclature en vigueur ;
- **Le titre du droit d'accès à la ressource** : Le contrôleur doit identifier le type de titre utilisé par l'exploitant (permis de coupe ordinaire, permis de coupe spécial, autorisation de coupe de bois d'œuvre) et déterminer s'il correspond ou non au type et à l'envergure d'exploitation rencontrée sur le terrain. De même, il doit vérifier son authenticité par la signature, le signataire, et le numéro du titre ;
- **Le numéro du droit d'accès** : Le contrôleur doit vérifier la conformité du numéro du titre qu'il va relever avec la nomenclature en vigueur ;

- **Le plan d'aménagement** : Le contrôleur vérifie que le plan est élaboré conformément au modèle prévu par le guide opérationnel, qu'il est approuvé par l'administration en charge des plans d'aménagement (DIAF) ;
- **Le plan quinquennal des opérations** : Le contrôleur vérifie qu'il est élaboré selon le canevas réglementaire et approuvé par l'administration forestière ;
- **Le plan annuel des opérations** : La conformité du plan avec le canevas repris dans le guide opérationnel doit être contrôlée, de même, l'agent contrôleur doit s'assurer que le plan mentionne les superficies à exploiter, le nombre d'arbres et leur volume par essence, conformément à l'inventaire d'exploitation ;
- **Le registre d'exploitation** : Le contrôleur demande que ce document lui soit présenté ; et fait un rapprochement des déclarations qui y sont contenues avec celles du carnet de chantier et des déclarations trimestrielles. Le contrôleur regarde les références du registre et s'assure qu'il correspond au titre d'exploitation contrôlé. Il contrôle que sont inscrites convenablement et sans erreur les mentions suivantes : Numéros des arbres, Noms commerciaux, scientifiques ou vernaculaires des essences, Dates d'abattage, Diamètres et longueurs des arbres, Numéros et dimensions des billes (longueur, diamètre, volume), Dates d'évacuation et destinations probables, Mentions des raisons d'abandon des bois le cas échéant ;
- **Autre document d'exploitation obligatoire conforme** : Cela dépendra du type d'exploitation trouvée sur le terrain. (Autorisation de déboisement, autorisation d'exploitation dans une forêt de communauté locale, autorisation de récolte de produits forestiers spéciaux...) ;
- **La redevance de superficie totalement payée** : Le contrôleur doit vérifier, l'existence des preuves de paiements de la redevance, doit regarder si les paiements sont effectués dans les délais, et conformément aux échéances réglementaires, et si l'assiette de calcul de la redevance est réelle ;
- **La taxe d'abattage (hors des concessions forestières)** : La preuve de paiement est examinée, de même que les délais de paiement, taux et assiette de calcul, et les montants ;
- **La taxe sur le permis de coupe artisanale** ;
- **La taxe de déboisement** (concerne les autorisations de déboisement).

II.4.2. Site de transformation

Dans les différents sites de transformation (scierie, usine de déroulage, de placage...) les agents chargés du contrôle procèdent à la vérification de points précis, selon qu'ils se trouvent au lieu même de la transformation ou au siège de l'entreprise de l'exploitant.

1). Contrôle de terrain

Le terrain ici est l'enceinte et les emprises du site de transformation. Le contrôleur de manière générale doit vérifier les stocks de grumes en parc pour en connaître leur provenance, identifier les produits finis/semi finis après transformation, et observer tous les mouvements d'emportage ou toute autre manipulation, et les statistiques de production. De façon pratique, il doit vérifier les éléments suivants :

- Permis d'exploitation de l'unité de transformation conforme : Le contrôleur doit vérifier la validité, et l'authenticité dudit permis. Il doit contrôler que les conditions d'exploitation sont conformes à celles décrites dans le permis ;
- Carnet entrée usine/registre entrée usine : Le contrôleur doit vérifier que les mentions suivantes sont reprises et complétées dans le carnet : Provenance/origine des bois, Nom de la société de provenance, Titre d'exploitation de provenance, Noms des essences des bois, Volume des bois, Numéros et dimensions des bois ainsi que Tonnage. Ces informations seront confrontées avec celles déclarées dans le permis de circulation ayant accompagné le transport des bois, et dans les déclarations trimestrielles ;
- Carnet sortie usine : Les mentions suivantes seront vérifiées : Nom de l'usine, Type des produits, Essence, Volume, Dimensions, Numéro de colis, Destination ;
- Autorisation d'achat de bois d'œuvre conforme : Dans le cas où la source du bois est autre que propre à l'exploitant, et qu'il a recours à l'achat du bois sur le marché local, le contrôleur vérifie que l'autorisation d'achat est valide et conforme. Son authenticité est aussi vérifiée ;
- Autorisation de vente de bois d'œuvre conforme : Dans le cas où l'opérateur vend son bois sur le marché local, cette autorisation doit être requise par le contrôleur puis son authenticité et sa validité seront analysées ;
- Permis de circulation conforme : Le contrôleur dans le site de transformation doit vérifier que chaque lot de bois est arrivé avec un permis de circulation en bonne et due forme. Les mentions suivantes doivent y figurer : Identité du chauffeur, Identité de l'entreprise de transport, Identification du véhicule de transport, Identité de l'exploitant, Itinéraire et destination des produits, Spécification des produits ;
- Marquage des billes conformes : Le contrôleur doit vérifier que les marques restent lisibles et visibles, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de surcharge ou des tentatives d'effacement de certaines informations. Donc les informations suivantes doivent toujours être retrouvées sur les billes : Numéro des billes (bille + arbre), Sigle de l'exploitant, Numéro du titre d'exploitation, Référence du chantier d'origine ;
- Réglementation sur les déchets respectée : cette réglementation découle des normes de l'exploitation à impact réduit. Le contrôleur pourra donc observer : récupération, stockage, destruction ou évacuation conforme des déchets issus des opérations d'exploitation/usinage et particulièrement, la récupération de l'huile de vidange ou gasoil impropre à la consommation ; utilisation des substances ou produits toxiques et des produits biodégradables ; précautions prises lors du remplissage des citernes engins et tronçonneuses ; éloignement des lieux de stockage des hydrocarbures avec les ateliers et autres installations ;
- Liste du matériel utilisé actualisée : s'assurer que la liste comporte des indications sur l'état des machines en cours d'utilisation, leur référence et leur capacité ;
- Normes de sécurité des personnes et des biens respectées : En l'absence de normes officielles, le contrôleur peut se baser sur les précautions évidentes à prendre lors de l'accomplissement d'un travail en milieu dangereux ; c'est-à-dire vérifier les aspects comme : équipement de protection (protecteurs contre le bruit, lunettes contre les projections, casques, bottes adaptées...) ; périmètre de sécurité (signalisation...) ; organisation des interventions de secours.

2). Contrôle site administratif

Il s'agit ici de vérifier la disponibilité et la régularité des documents administratifs liés à la transformation en particulier tels que :

- Permis d'exploitation de l'unité de transformation conforme : Le contrôleur doit vérifier la validité et l'authenticité dudit permis ;
- Déclarations trimestrielles conformes : Le contrôleur a l'obligation de vérifier que le modèle est conforme à celui prévu par la réglementation, que les déclarations sont conformes à celles transmises à l'administration forestière, et que les mentions suivantes sont convenablement remplies : Identification de l'entreprise, Source d'approvisionnement (propre et extérieur), Essences, Volume transformé, Produit fini, Synthèse de la production industrielle, destination ;
- Taxe d'implantation du permis d'exploitation : Le contrôleur vérifie la preuve du paiement et que la date limite de paiement (première année de l'exploitation) a été respectée ;
- Taxe sur duplicata du permis d'exploitation le cas échéant (avenant au permis d'exploitation) : Le contrôleur vérifie la preuve du paiement et la date de paiement pour s'assurer qu'elle ne va pas au-delà du délai légal ;
- Taxe rémunératoire annuelle : Le contrôleur vérifie la preuve du paiement et la date de paiement qui ne doit pas aller au-delà du 30 juin de chaque année.

II.4.3. Parcours d'évacuation du bois

Le contrôle sur le parcours d'évacuation des bois nécessite l'existence des check points ou postes de contrôle fixes/mobiles le long des voies de circulation. Il doit être complété par un contrôleur au siège de la société exploitante ou réceptrice des produits transportés. Ainsi, on fera :

1). Contrôle de terrain/postes fixes/postes mobiles

- Le contrôleur examinera la cargaison de bois et les documents à l'arrêt du véhicule ou du bateau (barge). Il insistera sur : Autorisation d'exportation des bois d'œuvre conforme : Le vérificateur analysera le document en vue de certifier son authenticité et sa validité, si la cargaison est à un point de sortie du pays ;
- Certificat phytosanitaire conforme : Ici aussi, il s'agit pour le contrôleur d'analyser le document en vue de certifier son authenticité et sa validité, et ce, si la cargaison est à un point de sortie du pays ;
- Bordereau de dépôt : Dans le cas où les bois sont stockés à un endroit sur le parcours d'évacuation, le contrôleur regardera si le bordereau a été établi par l'autorité compétente, qu'il est encore valide, et qu'il est conforme au modèle réglementaire. Il vérifiera aussi que les spécifications sont conformes à la réalité en inspectant les marques sur les billes si ce sont des grumes, et en mesurant leurs dimensions (au moins sur un échantillon) ;
- Permis de circulation conforme : Le contrôleur doit vérifier que le transporteur a un permis de circulation en bonne et due forme. Les mentions suivantes doivent y figurer : Identité du chauffeur, Identité de l'entreprise de transport, Identification du véhicule de transport, Identité de l'exploitant, Itinéraire et destination des produits, Spécification des produits ;

- Empotage conforme : Si le véhicule transporte un conteneur déjà empoté, le contrôleur doit vérifier : Etat du scellé (a-t-il été forcé ?), Spécification des produits, Visa de l'administration forestière compétente, Destination des produits ;
- Règles de classement conformes : Le contrôleur doit vérifier : Charge conforme à la capacité du véhicule / embarcation, Ancrage de la charge à l'aide des chaînes ;
- Absence d'espèces animales ou parties protégées à bord ;
- Absence de passagers à bord ;
- Absence d'armes à feu ;
- Normes dimensionnelles conformes ;
- Dans le cas des bois débités ;
- Normes qualitatives conformes ;
- Conformité des produits avec les documents ;
- Ce contrôle se fait en examinant : Types des produits, Essence, Nombre, Volume, Tonnage, Origine du bois.

2). Contrôle site administratif

Comme pour les autres principaux axes de contrôle, il faut mettre l'accent sur la fiscalité, et les autorisations. En ce qui concerne les activités de transport de bois et d'exportation, le contrôleur vérifiera :

- **La taxe d'évacuation** : Le contrôleur vérifie le paiement de cette taxe en examinant la preuve de paiement, et ce si le point de départ des bois est une province où cette taxe est exigible (Orientale, Equateur...).
- **La taxe de reboisement** : Le contrôleur vérifie le paiement de cette taxe en examinant la preuve de paiement, et ce si les bois transportés sont destinés à l'exportation.
- **L'autorisation d'exportation.**
- **L'autorisation d'achat** : Le contrôleur doit exiger la présentation de cette autorisation si le bois transporté est acheté sur le marché local.
- **L'autorisation de vente** : Le contrôleur doit exiger la présentation de cette autorisation si le bois transporté est destiné au marché local.

II.5. Stratégies

Contrôle et performance de l'administration forestière :

Le contrôle que doit faire l'administration forestière consiste à s'assurer si les exploitants forestiers se conforment à leurs obligations contractuelles.

Dans le contexte de l'application des réglementations forestières, le contrôle est une fonction déléguée par la loi à une autorité légale qui lui concède le droit d'investigation, de rapport, et au sein de sa compétence, assurer la conformité (de saisir les preuves et de sanctionner). Un système de contrôle forestier est donc imbriqué, tout au moins partiellement, dans l'administration forestière ; il comprend des dispositions nationales pour le contrôle de la gestion, de la protection, de la récolte et de l'utilisation des ressources forestières imposées par la Loi.

Tout processus administratif qui inclue la « restriction et (ou) le rationnement » d'une ressource nécessitera une certaine forme de contrôle. Une administration forestière qui dispose de toute une diversité de fonctions dans les domaines de la recherche, de la formation et de l'extension, notamment, lesquelles assurent l'existence d'un système de contrôle efficace est vraisemblablement un élément important et sensible de ses responsabilités. Cela n'épargne pas l'implication des autres acteurs dans le contrôle forestier : ce seront dans la plupart des cas la police et les autorités douanières. Le besoin de contrôler la légalité implique généralement (mais pas toujours) une classe d'acteurs bien plus étendue que celle qui intervient dans le contrôle forestier.

Comme l'illustrent les études, les formes prises par une administration des forêts peuvent varier tout comme les formes et l'efficacité des fonctions de contrôle et de vérification. Le public se montre assez souvent méfiant vis-à-vis du système de contrôle forestier ordinaire, qui n'est d'ailleurs pas davantage pris au sérieux par la politique. Aux niveaux supérieurs, les autorités ne voient pas l'intérêt d'exposer l'industrie forestière à l'examen rigoureux du public ; de leur côté, les bureaucrates aux niveaux inférieurs n'auront pas vraiment envie de mettre en danger leur propre carrière en défiant les autorités supérieures.

L'absence d'un contrôle rigoureux peut inquiéter le public et, dès lors, attirer son regard sur la performance de l'administration forestière. Cette dernière est souvent accusée de privilégier l'industrie et de traiter le système de contrôle en conséquence.

Le manque de fonds est quelquefois invoqué pour expliquer la mauvaise performance des autorités de contrôle gouvernementales, bien qu'il s'agisse sans doute là davantage d'une excuse que d'une véritable motivation, car l'exploitation forestière peut en effet s'avérer très lucrative et la taxation devrait être à même de générer des revenus importants pour l'Etat. On soupçonne que les organismes de contrôle forestier sont souvent privés de fonds pour les rendre inopérants. Quels que soient les problèmes sous-jacents, le contrôle des opérations forestières est souvent un maillon faible de la chaîne de l'autorité forestière ; il contribue considérablement à la faible confiance des observateurs extérieurs (à l'intérieur, tout comme à l'extérieur de la société productrice), dans le sens qu'il s'agit d'un secteur qui n'est pas suffisamment contrôlé par le public.

L'OI-FLEG révèle que bien que le règlement exige que chaque concession soit contrôlée au moins quatre fois par an, très peu de missions sont entreprises et la plupart des concessions ne sont pas contrôlées. Le nombre d'officiers de police judiciaire (OPJ) adéquatement habilités est, selon l'OI-FLEG, « insignifiant par rapport au territoire national ». Les officiers de police judiciaire représentent un % faible des effectifs du MEDD. La plupart d'entre eux se trouvent dans les villes, loin des concessions forestières qu'ils sont censés contrôler.

Le volet social d'aménagement :

En ce qui concerne le volet social d'aménagement, le contrôle se fera sous forme de suivi d'exécution des accords des clauses sociales conformément aux dispositions de l'Arrêté Ministériel 072/18 qui en fixe le modèle d'accord.

Ce suivi sera donc axé sur :

- Le cubage : à partir des déclarations trimestrielles du volume réellement exploité, il sera question de suivi l'évolution du cubage source d'abondement du fonds de développement local (FDL) ;
- FDL constitué : il sera question de suivi l'abondement réel du fonds de développement local dans les livres de l'opérateur forestier ;

- FDL versé au CLG : il s'agira de suivre et comparer le FDL constitué et celui réellement rendu disponible au CLG pour la réalisation des projets communautaire tel que fixé dans l'Arrêté Ministériel 072/10, afin de dégager le solde dans la caisse du FDL ;
- Suivi des réalisations : en fonction des prévisions des projets communautaires convenu dans l'accord contractuel des clauses sociales, faire une descente sur le terrain au niveau des villages riverains bénéficiaires pour s'assurer du niveau d'exécution des projets communautaires en s'entretenant avec les membres des comités locaux de gestion (CLG) et de suivi (CLS)
- Tenue des réunions de CLG et CLS : au cours d'une réunion, s'assurer que les organes de gestion et de suivi organisent des réunions pour statuer sur plusieurs questions, notamment les malentendus et gerbes des conflits potentiels avec l'opérateur forestier ;
- Tenue du FDL : s'assurer que les organes de gestion et de suivi affectent les fonds aux réalisations socioéconomiques conformément aux coûts réels des projets et établir des responsabilités en cas de souci.
- Restitution : s'assurer que les organes de gestion et de suivi font régulièrement restitution des avancées dans l'exécution des projets communautaires et de toute autres situations aux membres des villages bénéficiaires ;
- Formation : identifier les besoins en formation et renforcer les capacités opérationnelles des organes de gestion et de suivi.
- Droit d'usage : s'assurer que les opérateurs forestiers laissent la libre jouissance des droits d'usage des communautés dans les séries d'aménagement, tel que fixé de dans le Code forestier (Art. 39 à 44) ;
- S'assurer la zone de développement rural (ZDR) serve effectivement aux communautés, et est bien délimitée conformément au guide opérationnel.

III. Le modus operandi et les sanctions applicables pour les parties prenantes

Le rôle de l'Observateur Indépendant est de s'assurer de la crédibilité du contrôle forestier effectué par les agents et fonctionnaires de l'administration forestière. A cet effet, l'Observateur Indépendant devra s'assurer que la conduite des enquêtes pour la constatation des infractions forestières mais également l'établissement des procès-verbaux de constat, de saisie, de mise en séquestre et de transaction sont faits conformément à la procédure établie. Il s'agit d'observer la compétence des agents de contrôle en ce qui concerne l'application des textes forestiers, la maîtrise des textes forestiers (code forestier et règles d'exploitation forestière) et la maîtrise de la procédure judiciaire (rédaction de procès-verbaux et leur transmission au parquet du ressort du contrôle).

La rédaction des procès-verbaux et conclusions relèvent du domaine juridique car ce sont des documents de base pour déclencher l'action publique. Aussi, la maîtrise des textes et des procédures en vigueur en matière contentieux est capitale. Les sanctions applicables doivent respecter le code de procédure pénale et les textes forestiers en vigueur. Des nombreuses annulations de la procédure judiciaire ont eu lieu pour vice de forme et vice de procédure.

Toute l'action de l'Observateur Indépendante s'oriente à accroître le sens de redevabilité des parties prenantes.

III.1. La Priorisation de la gravité des infractions

La priorisation de la gravité des infractions consistera à déterminer les actes qui touchent foncièrement la substance même de l'exploitation forestière c'est-à-dire contenant des éléments normatifs et à caractère obligatoire (ex : l'exploitation sans PA ou sans PCIBO) et celles qui n'impactent pas directement l'exploitation forestière c'est-à-dire les éléments émanant d'une démarche volontaire pour améliorer les pratiques d'exploitation (ex : l'inexistence de la **canopée** après l'établissement des routes d'exploitation ou le non marquage d'une seule souche dans une AAC).

Dans le premier cas, il s'agit de la violation de la loi et ses mesures d'application (exploitation illégale) qui appelle les sanctions dissuasives, tandis que dans le second cas il s'agit de l'irrégularité consécutive au non application des recommandations usuelles pour une exploitation rationnelle ou un échantillon moins représentatif : par conséquent les sanctions seront moins lourdes.

L'OI renforce ses capacités d'analyse pour ne pas se limiter à de simples constats qui ne prennent pas en compte le contexte.

III.2. La vérification de la véracité des informations publiées

La vérification de la véracité des informations publiées par l'Observateur Indépendant se fera selon les critères ci-après :

- Le droit de récolter du bois dans un périmètre légalement établi n'est pas acquis (CCF et permis de coupe de bois d'œuvre);
- Le paiement des droits de récolte du bois, y compris les taxes liées à la récolte du bois fait défaut (preuve de paiement de PECIBO...);
- Les modalités de récolte du bois, y compris la législation environnementale et forestière, notamment en matière de gestion des forêts et de conservation de la biodiversité, lorsqu'elle est directement liée à la récolte du bois ne sont pas respectées (respect des règles d'exploitation de bois d'œuvre...);
- Les droits juridiques des tiers relatifs à l'usage et à la propriété qui sont affectés par la récolte du bois sont bafoués (respect de la clause sociale);
- La réglementation sur le commerce et les douanes, dans la mesure où le secteur forestier est concerné est violée.

III.3. La contextualisation des observations faites

Pour améliorer l'efficacité du contrôle forestier en vue d'enrayer sensiblement le flux du bois exploité illégalement, l'Observateur Indépendant devra également proposer les sanctions pour le fonctionnaire ou agent de l'administration forestière qui se serait méconduit, en étant auteur de l'acte infractionnel ou occasionnant la commission d'une infraction. En effet, la mise en application de la législation forestière s'impose tant aux administrés qu'à l'administration forestière elle-même, qui est d'ailleurs à l'origine d'un grand nombre de défaillances conduisant aux violations de la réglementation. Les sanctions dont il est question peuvent être disciplinaires¹ (du blâme à la révocation) ou pénales selon les cas.

III.4. Les modalités de consultation des acteurs

¹ ORDONNANCE 82-031 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif au régime disciplinaire et aux voies de recours du personnel de carrière des services publics de l'État.

L'Observation Indépendante s'accorde bien avec les consultations des parties prenantes au contrôle forestier pour évaluer son efficacité, car son objet c'est de s'assurer de la crédibilité du contrôle forestier. Ainsi, l'observateur indépendant mandaté pourra organiser des réunions semestrielles avec les corporations des exploitants industriels et artisanaux de bois d'œuvre pour évaluer son action en fonction de son cahier de charges. L'administration forestière représentée par la DGFOR, la CCV, la DIAF et la DGF sera associée à ces réunions de travail pour faciliter le processus de consultation. Ces réunions se tiendront avec la plateforme de la société civile RENOI pour le même objet.

IV. L'articulation entre les différents niveaux d'OI

L'articulation de l'Observation indépendante dans le cadre du nouveau cahier de charges se présente de la manière suivante :

- 1) La documentation et dénonciation des cas de violations liées à l'exploitation des bois d'œuvre,
- 2) Le suivi et diffusion des décisions des autorités compétentes dans la complémentarité et la collaboration entre l'OIN et OIP
 - a. Un observateur mandaté est établi au niveau national, pouvant participer aux missions de contrôle officiel de la Cellule de Contrôle et Vérification CCV et chargé de rédiger des rapports de ces missions de conformité (de vérification du contrôle régalién) qui seront soumis au comité ad hoc pour validation avant sa publication sur son site internet et celui du MEDD ;
 - b. Des observateurs indépendants provinciaux sélectionnés et basés sur chaque chef-lieu de la Province qui font partie de l'OI et qui représente l'OI nationale à l'échelle de la province, qui serviront de relais local à l'observateur de niveau national. Ces observateurs provinciaux peuvent suivre et diffuser les informations issues des missions de routine qu'effectuent les brigades de contrôle au niveau provincial et local ;
 - c. Des ONG locales et tout individus disposant ou ayant constaté une anomalie attestant l'illégalité qui remonteront les informations à l'OIP qui à son tour et après documenté les faits, transmettra à la CPE et à l'OI au niveau national ;
 - d. La formation des OSC du secteur forestier par l'observateur indépendant au niveau national et provincial à l'utilisation des outils d'aide à la décision de WRI (OTP, Forest Wacher, Alertes Glad et Atlas forestier) pouvant permettre le suivi des alertes de déforestation dans leurs milieux respectifs et de remonter l'information au niveau central. Pour ce faire, l'observateur indépendant sera appuyé techniquement par WRI.
 - e. Faire le plaidoyer des recommandations de l'OI au niveau national et local.

V. Tableau de bord pour le suivi de la gouvernance forestière

Tableau de bord de la Gouvernance

La gouvernance peut s'appliquer à tout secteur d'activités humaines. En RDC, dans le domaine forestier, elle peut être entendue comme l'ensemble des règles d'organisation des sociétés humaines dans l'optique du respect de la gestion durable des ressources forestières (Ostrom, 2010).

La gouvernance forestière peut être décrite comme le modus operandi par lequel les fonctionnaires et les institutions avec les autres parties prenantes exercent leur autorité dans la gestion des ressources forestières pour soutenir et améliorer le bien-être et la qualité de vie des personnes dont les moyens de subsistance dépendent de ces ressources (Rotillon, 2010). La bonne gouvernance forestière est caractérisée par un processus d'élaboration des politiques prévisible, ouvert et renseigné. Ce processus doit aussi être fondé sur la transparence, sur une bureaucratie imprégnée d'éthique professionnelle, sur un exécutif responsable de ses actions et sur une société civile forte qui participe aux décisions collectives.

La bonne gouvernance permet d'atteindre des résultats de développement positifs et durables dans le secteur, comme l'efficacité dans la gestion des ressources, une contribution accrue au développement économique et aux services environnementaux ainsi qu'une répartition équitable des bénéfices (Blaser, 2010). De même, des lois mieux respectées, une corruption moindre et une plus grande transparence seront nécessaires pour pouvoir réduire la déforestation et la dégradation des forêts (World Bank, 2009 ; Kishor & Rosenbaum, 2012 ; Bongoungou et Kisho cités par Bongoungou, 2013).

Pour Essiane et Serutti (2012), la gouvernance forestière comporte trois piliers, à savoir :

- **Le cadres politiques, juridiques, institutionnels et réglementaires** : il s'agit des politiques et lois forestières (du cadre juridique visant à soutenir et protéger le régime foncier, la propriété et les droits d'usage) ; de la concordance des politiques de développement générales avec les politiques forestières ; des cadres institutionnels ; et enfin, des incitations financières, instruments économiques et partage des avantages ;
- **Le processus de planification et de prise de décision** : il s'agit de la participation des parties prenantes, de la transparence et la responsabilité et de la capacité d'action des parties prenantes ;
- **La mise en œuvre, application et respect des réglementations** : il s'agit de l'administration des ressources forestières, de l'application des lois forestières, de la gestion du régime foncier et des droits de propriété, de la coopération et coordination, des mesures de lutte contre la corruption.

❖ Perception de la Gouvernance forestière en RDC

En gouvernance forestière, il est perçu par plusieurs que les acteurs du secteur forestier ne sont pas équitablement impliqués dans la prise des décisions concertée. Les communautés locales sont souvent surprises de constater que l'Administration a, de façon autoritaire et parfois partisane, attribué tel bloc forestier à des fins de conservation et d'exploitation. En dépit des efforts déployés au niveau de l'Administration centrale de faire participer plusieurs délégués des groupes défavorisés et autres à différentes négociations des parties prenantes.

Il reste vrai que ces derniers n'arrivent pas, d'une part, à consulter la base qu'ils représentent et, d'autre part, à vulgariser les instructions officielles jusqu'aux retranchements du pays faute de moyens logistiques. Cette faiblesse des maillons intermédiaires casse ainsi la dynamique de l'approche remontante et crée certaines résistances latentes ou avouées au niveau des communautés de base.

Concernant la transparence, sa valeur n'est pas accrue à cause de manque d'accès des communautés à l'information publique (informations administratives, géographiques,

scientifiques (inventaires, levées de terrain) et à cause de manque des systèmes de suivi écologique et des performances et d'évaluation à tous les niveaux (Anderson, 2002). Comme cause, il y a chevauchement entre les considérations politiques et techniques sur les mesures réglementaires, la corruption et le trafic d'influence. Par conséquence, les rapports entre parties prenantes sont marqués du sceau manque de confiance et des suspicions mutuelles.

A la faible gouvernance est liée la perception de la faible responsabilité au niveau de la plupart des parties prenantes. Le désengagement de certaines parties prenantes est dû :

- À l'ignorance du code forestier et de ses mesures d'application par de nombreux acteurs à la base ;
- L'absence et la révision de certaines mesures d'application de base pour appliquer le Code forestier ;
- À l'insuffisance et/ou déficit communicationnels entre les autorités centrales et les représentants des parties prenantes au niveau provincial et local. Plusieurs exploitants industriels des entreprises installées à l'Est de la République se plaignent de ne pas avoir d'interlocuteur devant certaines situations spécifiques à cette partie de la République ;
- Et enfin, la faiblesse au niveau des organes de contrôles et de fréquence des missions, due à l'insuffisance de moyens opérationnels et de l'outil de travail au niveau des administrations chargées des forêts qui ne favorisent pas la mise en œuvre de l'autorité de l'Etat dans la lutte contre le commerce et l'exploitation illégale des bois d'œuvre tant dans le secteur industriel qu'artisanal.

❖ **Exploitation forestière de bois d'œuvre**

Telle que définie dans le Code forestier de la RDC, l'exploitation forestière est l'ensemble des activités consistant notamment dans l'abattage, le façonnage et le transport du bois ou de tout autre produit ligneux, ainsi que le prélèvement dans un but économique des autres produits forestiers.

D'après sa typologie, l'exploitation forestière peut être industrielle ou artisanale. Dans le premier cas, l'adjudication qui est le mode d'obtention de concession par concurrence, constitue la règle et la procédure de gré à gré, l'exception. C'est le ministre chargé des forêts qui est compétent pour signer les contrats d'exploitation industrielle. Sa signature peut être conditionnée par l'approbation du président de la République si la superficie de la concession dépasse 300.000 ha ou du parlement si elle dépasse 400.000 hectares (article 92 du Code forestier). En revanche, l'exploitation artisanale n'est admissible que dans les forêts des communautés locales et sur autorisation du gouverneur de Province dont relève la forêt. C'est le type de matériel, notamment une scie de long ou une tronçonneuse mécanique, qui détermine la qualité de l'exploitant artisanal (Karsenty, 2006 ; Sakata, 2007).

Il existe divers types de permis d'exploitation forestière : le permis ordinaire de coupe, le permis de coupe artisanale, le permis de coupe de feu et de carbonisation, le permis de récolte et les permis spéciaux (articles 5 et 6 de l'arrêté n° 035/2006 du 05 octobre 2006).

a) Cadre logique

Le cadre logique (Cadlog) de l'exploitation forestière est fourni par quatre principes de la bonne gouvernance à savoir : la transparence, la participation, la responsabilisation et l'équité.

1). Transparence

Dans sa plus récente évaluation détaillée de la transparence en matière de forêts, l'ONG Global Witness a classé la performance de la RDC au dernier rang des sept pays producteurs à l'étude (Lawson, 2014).

La constitution de 2006 de la RDC prévoit un droit général du public à l'information, mais ce que cela signifie dans la pratique reste flou étant donné que le gouvernement n'a pas encore voté de lois et règlements plus détaillés à ce sujet. Le Code forestier de 2002 ne comporte pas non plus de dispositions claires concernant la transparence ; il n'exige de publication que pour les soumissions d'offres relatives à l'octroi de concessions forestières. Un Décret voté en 2011 exige la publication de tous les contrats portant sur les ressources naturelles signés par le gouvernement et les compagnies. Cette condition n'a toutefois été que partiellement observée en ce qui concerne les contrats de concessions forestières : tous les contrats n'ont pas été publiés et ceux qui ont été publiés ne l'ont été que bien plus tard que l'échéance prévue (Lawson, 2014).

En l'absence d'exigence légale de transparence des autres informations relatives à la forêt, et de rapports annuels de l'autorité forestière, d'autres données sont publiées. Des cartes nationales officielles indiquant les aires générales d'exploitation forestière sont à la disposition du public. Les contrats de concession de 24 concessions converties ont été publiés en ligne en 2012, ainsi que les plans de gestion forestière de 12 d'entre elles. Certains contrats récemment signés n'ont cependant pas encore été diffusés. Tandis que la législation adoptée en 2011 exige des évaluations de l'impact environnemental des projets de développement, aucun règlement d'application n'est en place et les exigences de transparence restent floues (Lawson, 2014).

Si la transparence de l'information concernant les concessions industrielles s'est légèrement améliorée, la plupart des nouvelles coupes, au cours des dernières années, ont été effectuées illégalement à l'échelle industrielle, par des entreprises commerciales, sous des permis d'exploitation « artisanale ». La transparence de l'information concernant ces permis est quasiment nulle ; il n'existe pas de plans, pas de copies des contrats et pas de plans de gestion ni autres données. Étant donné que ces permis sont délivrés tout aussi bien par les autorités provinciales que par les autorités centrales, même le gouvernement central ne semble pas posséder une vue d'ensemble de la situation (Lawson, 2014).

Aucune information liée à l'application de la législation n'est publiée et il est généralement difficile, voire impossible, de l'obtenir sur demande. Les chercheurs de Chatham House n'ont réussi à se procurer qu'une petite partie des données demandées pour cette étude (voir les pages 19-20). Autant la Société Générale de Surveillance (qui développe le système de traçabilité du bois) que l'OI-FLEG ont trouvé impossible d'établir la suite donnée aux cas d'illégalité qu'ils avaient porté à l'attention des autorités.

Certaines données sur les recettes forestières ont été publiées en 2011 sous la pression des donateurs. Ces données sont cependant incomplètes et le Gouvernement congolais semble avoir cessé leur publication en 2012, faisant ainsi un pas en arrière en termes de transparence. Chatham House n'a pas pu obtenir les données nécessaires pour son analyse du recouvrement des recettes fiscales forestières. Selon l'OI-FLEG, le manque général de transparence dans le secteur forestier en RDC « favorise et entretient les situations de corruption » (Lawson, 2014).

D'autres problèmes observés démontrant l'absence de transparence dans le secteur forestier sont :

- La non-intégration des situations réelles dans les prises de décision. Ce premier problème est dû au manque de transparence dans les prises de décisions faute d'implication des parties et/ou acteurs concernés et de participation dans la commission d'études. Il y a aussi les dérogations spéciales dépourvues de fondement légal et auxquelles certains dirigeants ont recours pour occulter les faveurs qu'ils distribuent à des individus ou à des groupes relevant de leurs réseaux clientélares (allant de l'obéissance politique à la solidarité clanique en passant par des liens d'amitié ou de type matrimonial) et de corruption selon une logique néo patrimoniale.
- Le manque de connaissance des procédures d'instruction de dossiers de permis d'exploitation au niveau de la base. La plupart des parties prenantes (les exploitants forestiers, les diverses autorités et la communauté de base) ne maîtrisent pas ou ignorent tout simplement les circuits administratifs et techniques de divers dossiers (demandes de permis d'exploitation, d'autorisations d'exportation...). Les procédures paraissent ainsi longues et coûteuses puisqu'incompréhensibles dans une large mesure et du fait de leur forte centralisation. Cette situation favorise les interventions intempestives de certains agents de l'Administration et réduit leur participation à la simple signature sans qu'ils soient en mesure d'en saisir le sens réel ni d'évaluer les coûts techniques et sociaux découlant de leur engagement.
- Les contrôles forestiers non transparents. Les contrôles forestiers, stipulés dans les textes, sont souvent interprétés comme étant un système pour soutirer des bénéfices directs, aux exploitants, sous forme de produits forestiers ou de sommes d'argent. Le service ne dispose pas de moyens pour effectuer les contrôles requis et ce sont souvent les exploitants eux-mêmes qui prennent en charge les agents forestiers. Ces derniers ne peuvent pas ainsi effectuer leur travail en toute objectivité ou se limitent à de simples activités sur terrain. Le fait que les agents forestiers effectuent seuls les contrôles sans la participation d'autres entités semblent aussi soulever des problèmes de transparence.
- La confusion au niveau des organes de suivi. Les organes de suivi à mettre en place sont des institutions reconnues légalement qui disposent d'un texte de création et de termes de référence. Il faut signaler qu'il s'agit d'un organe de suivi, et non pas d'organe de suivi et d'arbitrage, le terme « arbitrage » étant trop embarrassant et trop relatif. L'arbitrage doit être confié à une autre entité attestant de plus de neutralité et d'efficacité.

En vue de promouvoir la bonne gouvernance dans le secteur forestier, Ravaoarimala (2002) donne des orientations sur la transparence.

La transparence concerne deux domaines. Il s'agit, entre autres, de la transparence interne au niveau de chaque entité, et de la transparence dans les relations entre les différents acteurs ou les parties prenantes dans le cadre de la collaboration et du partenariat, permettant à chacun de se consacrer à ses rôles et responsabilités respectifs et de tenir compte de ceux des autres dans l'atteinte d'un objectif commun qu'est la gestion à long terme des ressources naturelles. De ces deux domaines, il est compris que la transparence est donc liée à la diffusion des informations durant les étapes suivantes :

❖ **Conduite des activités**

Il s'agit de faire connaître les processus et les informations officiels au sein du secteur : la situation, les différentes procédures, l'évolution, les acteurs et leur action ou leur mode de participation respective.

Les règles informelles sont aussi à considérer.

❖ **Activités proprement dites**

Ce mode de transparence stipule de faire circuler les informations sur le déroulement de différentes activités menées au sein du secteur pour permettre une analyse par rapport aux procédures légales. Leur conformité sera constatée et des recoupements peuvent être réalisés par et entre les principaux acteurs. Les résultats permettront d'apprécier le sens du partenariat et la gouvernance dans son ensemble.

❖ **Résultats des activités et/ou leurs impacts**

Cette étape consiste à diffuser les résultats de l'analyse ainsi que la situation à l'issue des activités de telle sorte que tous les acteurs puissent apprécier leur contribution et constater les conséquences de leurs actes. Actuellement, c'est l'étape la plus difficile car, par manque d'expérience en matière de bonne gouvernance et compte tenu de la sensibilité de chaque acteur, le processus de diffusion des résultats nécessite une procédure reconnue et acceptée par tous les acteurs pour éviter que les échecs ne soient interprétés comme des diffamations ou des dénigrements.

2)Participation

Sur le terrain, le faible niveau de participation publique est un obstacle majeur pour l'avènement d'une bonne gouvernance forestière. Non seulement que les femmes, les jeunes, les pygmées sont exclus, mais les adultes sont choisis en fonction des appartenances tribales, religieuses ou des affinités sociales. La raison principale demeure, à notre sens, la primauté de l'intérêt financier immédiat sur la motivation de contribuer comme acteur-clé.

La transparence signifie une disponibilité des informations mais elle n'est pas suffisante pour une bonne gouvernance car il faut que les différents acteurs aient une capacité d'interprétation, d'analyse et d'exploitation et puissent utiliser ces informations pour une participation effective et une compréhension de leurs responsabilités dans les processus de prise de décision et de gestion des ressources naturelles. En vue d'assurer une appropriation des activités et des résultats qui en découlent, la participation est primordiale dès la formulation d'un projet, l'identification des objectifs, la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation. Les objectifs seront ainsi conformes aux besoins et aux demandes de tout un chacun et les modalités de mise en œuvre appropriées aux conditions. Ainsi, les acteurs doivent, non seulement connaître, mais aussi comprendre les informations qui sont mises à leur disposition.

La publication des permis d'exploitation, par exemple, n'a de sens que si on peut l'interpréter par rapport aux procédures d'octroi des permis d'exploitation et aux situations sur le terrain. A ce sujet, il y a lieu d'évoquer les limites ou les caractéristiques de la forêt, la conduite de l'exploitation, la valorisation des ressources, la vente et l'utilisation des produits. Il en est de même pour l'application de la législation forestière et pour le recouvrement des recettes forestières et leur gestion.

3)Responsabilisation

La responsabilisation en vue de la bonne gouvernance concerne toutes les parties prenantes, tant du secteur public que de la société civile, les individus en tant que citoyens, les scientifiques, les décideurs et les différents responsables. Il ne s'agit plus de subir les décisions prises par d'autres instances et de rester indifférent, mais d'avoir les capacités d'orienter ces décisions vers un avenir réfléchi et d'agir en connaissance de cause.

Cependant, toute responsabilité exige une information et des formations pour pouvoir prendre part aux réflexions qui sont les préludes au dialogue ou aux échanges avant d'aboutir aux décisions.

En effet, un partenariat dans le sens des objectifs et des intérêts communs nécessite les conditions et les préalables suivants :

- Le dialogue entre les acteurs (communautés locales, techniciens, décideurs, opérateurs...);
- La considération des réalités sur le terrain en ce qui concerne leurs conditions de travail ou de vie (pour les communautés locales), leurs fonctions, leurs missions et leurs activités ;
- La notion de valeur qui peut différer selon les acteurs (individus, communautés, scientifiques, opérateurs...).

4) Equité

La notion d'équité peut être précisée dans une acception large comme étant inhérente à l'idée du juste. C'est un principe qui fait référence à la notion de justice légitime plutôt qu'à celle de justice légale. A l'instar de la coutume ou de l'usage, l'équité n'est pas intégrée au droit positif, c'est-à-dire au droit tel qu'il est « posé », écrit, codifié. Elle se définit plutôt comme une composante essentielle d'un droit non écrit appelé droit « naturel » qui est à la fois supérieur et extérieur au droit positif et qui s'impose donc à lui.

Dans une acception plus étroite, l'équité est un correctif du droit écrit quand l'application de celui-ci entraîne des conséquences manifestement disproportionnées. C'est également un complément permettant de combler les lacunes de la loi et de la réglementation quand un cas précis n'a pas été envisagé par celles-ci. Application d'une norme de justice naturelle à une situation particulière, l'équité permet d'adapter les conséquences de la loi, nécessairement générale, à la complexité des circonstances et à la singularité des situations concrètes.

Elle assouplit les conséquences négatives liées à l'application rigide de la loi et permet de trouver des solutions amiables. Le respect de l'Etat de droit, le respect aux droits des tiers et l'égalité des chances au bénéfice d'individus ou groupes défavorisés constituent les quelques conditions requises pour évoquer l'équité.

b) Exploitation forestière industrielle du bois d'œuvre

Depuis la promulgation du Code forestier en 2002, le secteur industriel en RDC peine à être compétitif faute d'avoir clôturé comme prévu, le 29 Août 2003, le processus dit de « conversion des anciens titres forestiers ». Ce retard considérable fragilise l'application du régime forestier, crée des dérives dans les pratiques d'exploitation, et génère un fort manque à gagner pour l'Etat congolais (REM, 2014).

c). Exploitation forestière artisanale de bois d'œuvre

Comme pour l'exploitation dite « industrielle », l'exploitation « artisanale » ne peut être considérée comme légale que si celle-ci répond en tous points aux prescriptions de la Loi et à ses mesures d'application. Or, au cours de son mandat, l'Observation Internationale (OI) n'a rencontré aucune exploitation artisanale légale au sens strict (REM, 2013). A ce sujet, l'OI relève les constats ci-après :

- En effet, la collecte de taxe sur toute l'exploitation artisanale est d'abord systématiquement empêchée par l'absence de fixation par arrêté conjoint de deux

Ministres du taux de l'acte d'agrément à la profession d'exploitant artisanal. En dépit de ce vide réglementaire, de nombreux actes d'agrément et permis d'exploitation ont pourtant été délivrés depuis 2002 ;

- Ensuite, la simple analyse documentaire faite dans le cadre de la prestation atteste que des listes de permis attribués ces 10 dernières années l'avaient été à des sociétés (personnes non-physiques) et ce, en violation de la réglementation ;
- Enfin, sur le terrain, l'OI a pu constater, à plusieurs reprises, l'usage d'outils non autorisés dans les actes d'agrément. Il s'agissait principalement de machines lourdes adaptées à des exploitations d'échelle industrielle. D'autres dispositions juridiques encadrant l'exploitation artisanale ont également été violées dans des cas d'exploitations s'exerçant en dehors des forêts des communautés locales ou sans contrat avec les communautés.

A l'heure actuelle, avec l'expansion des CFCL, il y a lieu d'organiser autrement le secteur artisanal sous forme de coopérative des opérateurs artisanaux qui permettra non seulement de les identifier mais aussi de créer pour cette catégorie d'opérateurs, des espaces connus d'exploitation du bois d'œuvre dans les CFCL sous des unités forestière aménagée (UFA) car, il est plus judicieux qu'un exploitant artisanal ne pourrait exploiter que dans des forêts de communautés forestières appartenant au domaine des forêts protégées.

Il a été également noté sur le plan du droit, une légère amélioration de la situation quant en ce qui concerne la dynamique de prise des décisions. Un réel conflit de compétence en matière de gestion forestière entre Gouverneurs provinciaux et le Ministre national en charge des forêts.

d) Axes stratégiques

Les axes stratégiques de bonne gouvernance du secteur forêt en matière d'exploitation forestière. Consistent essentiellement à :

- Définir et actualiser les textes ;
- Sensibiliser (Sensibilisation, Information, Vulgarisation et Communication) ;
- Créer et rendre opérationnelles les brigades mixtes de sensibilisation et de contrôle ;
- Multiplier les formes de motivations reconnues (décorations, formations...) et de reconnaissance ;
- Utiliser le Fonds Forestier National (FFN) pour le fonctionnement des brigades mixtes et des autres structures de sensibilisation et de contrôle ;
- Réaliser les contrôles forestiers par les brigades mixtes nationaux et provinciaux ;
- Créer et opérationnaliser des centres de formations professionnalisantes ;
- Bâtir un curriculum de formation pour les institutions ;
- Mettre en place des organes de suivi ;
- Établir et appliquer un code de professionnalisation ;
- Instituer un cadre formel de concertation (espace d'échanges plateforme...) ;
- Développer le partenariat avec le Ministère de la Justice.
- Organiser le secteur artisanal du bois d'œuvre ;

- Signer un partenariat avec les différents Ministères dont les domaines d'intervention ont une incidence sur les forêts et le contrôles ;
- Promouvoir l'opérationnalisation des CFCL et sensibiliser les communautés à cette fin.

VI. Application de la législation forestière

Dans l'application de la législation forestière, il s'avère indispensable de soulever quelques faiblesses dans les contextes.

- La disposition des textes légaux. Certains textes sont rédigés sans considération des réalités sur le terrain, mais pour satisfaire les conditions de certains partenaires ou pour faire face à une situation ponctuelle. Ces dernières considérations entravent quelquefois la transparence dans le secteur forestier.
- La méconnaissance des procédures.
- La faiblesse en matière d'interprétation des textes légaux. Certaines sanctions sont considérées comme étant une dynamique institutionnelle : par exemple, dans le cas d'un détournement ou d'une infraction d'un responsable d'une institution étatique donnée, au lieu de voir le délinquant être traduit en justice pour qu'il réponde de ses exactions, l'on est plutôt surpris de le voir transféré dans une autre institution. Au lieu d'enrayer le mal, les conditions de son expansion ne font que se renforcer (impunité).

Une application rigoureuse et sévère de la législation forestière demeure primordiale en vue d'une bonne gouvernance du secteur forestier.

L'application de la législation forestière souffre d'un énorme manque de ressources en RDC. Plusieurs études et rapports publiés renseignent que « l'application de la législation est presque non existante » en raison du manque de ressources financières et humaines.

Le règlement forestier en RDC prévoit des sanctions administratives potentiellement importantes et dissuasives, y compris, pour certains délits, le retrait des licences d'exploitation. À la place, tous les délits sont pénalisés par des sanctions financières (une combinaison d'amendes et de dommages et intérêts). Les amendes maximales pour la plupart des sanctions définies dans la législation sont relativement faibles ; elles ne sont pas ajustées en fonction de l'inflation et les montants d'amendes et de dommages et intérêts réclamés dans la réalité sont énormément sous-estimés par mauvaise administration et apparente corruption (REM cité par Lawson, 2014).

L'OI-FLEG conclut que ces problèmes entraînent un risque que « des parties rendues coupables d'infractions forestières (comme de coupe illégale par exemple) se voient infliger des sanctions pécuniaires très largement inférieures aux profits qu'elles auraient pu déjà réaliser ».

Les nombreux problèmes relatifs à la mauvaise application de la législation forestière constatés par l'OI font ressortir une responsabilité de l'administration forestière régulatrice. Les exploitants forestiers, bien qu'étant les principaux auteurs des infractions, profitent surtout de l'absence de l'administration sur le terrain, de son laxisme devant les violations des textes réglementaires et législatifs, de l'absence de contrôle et de sanctions pécuniaires dérisoires. Autant de facteurs qui concourent à la prolifération de l'exploitation illégale.

L'OI a également noté que l'essentiel des acteurs, parmi lesquels les agents de l'administration et les exploitants forestiers industriels comme artisanaux, ne se sont pas approprié la

législation forestière dans son ensemble. Les usages dominent très souvent dans le contexte de l'exploitation forestière en général, et en particulier les aspects de contrôle forestier et de suivi du contentieux. Enfin, le non-respect des réglementations par l'administration a un effet d'entraînement qui affecte sa performance et sa capacité à faire respecter les lois dont elle s'est dotée.

Les orientations sur l'application de la législation forestière sont évoquées sur les aspects ci-après (Kiyulu et Mpoyi, 2007) :

VII. Conformité et application

L'Etat de droit, c'est celui dont l'organisation et le fonctionnement répondent au principe de la prééminence de la loi ; laquelle doit garantir les libertés publiques, les droits fondamentaux de l'Homme et des Citoyens, l'égalité de tous devant la loi ; la protection des sujets de droit contre l'arbitraire (Akele, 2006).

VIII. L'étendu et les contours du mandat de l'OI

(1) *les formes de gestion forestière à couvrir en relation avec le secteur artisanal, celui des CFCL et enfin le secteur des concessions industrielles ;*

- **Secteur artisanal**

L'Observation Indépendante porte sur l'application de la loi forestière en général. Les règles d'exploitation des bois d'œuvre consacrées par les textes en vigueur s'appliquent de la même manière qu'il s'agisse de l'exploitation industrielle ou exploitation artisanale. A cet effet, l'accent sera mis aussi sur le secteur artisanal qui offre aujourd'hui de nombreuses perspectives pour améliorer la gestion durable du massif forestier de la RDC.

De nombreux exploitants artisanaux savent très bien comment éviter de se faire remarquer par le service de contrôle en passant rapidement d'une zone à une autre. Cela permet à cette catégorie d'exploitants de se livrer à des activités illicites qui détruisent les forêts et causent des pertes des revenus considérables à l'Etat.

L'Observateur Indépendant travaillera avec l'administration forestière pour la formalisation de ce secteur en vue de bien organiser la filière et d'aboutir à son contrôle optimal. En conséquence, cela pourra sensiblement réduire les difficultés de mouvements des équipes de contrôle et le coût très élevé lié aux missions de contrôle qui en découle.

- **Les CFCL**

Les concessions communautaires sont fortement implantées en RDC et dotées des outils de gestion dont le plan simple de gestion (PGS). La notion d'implication des communautés dans la gestion forestière est en train de devenir de plus en plus importante, car elle constitue un mécanisme qui permet de renforcer le capital économique et social des communautés désavantagées. Pour faciliter le contrôle de ces concessions forestières aux dimensions spéciales du fait de leur caractère multi-usagers, l'Observateur Indépendant devra faire prévaloir l'utilisation du PGS qui est un excellent outil mis à la disposition des communautés pour une bonne exploitation de petite taille des bois d'œuvre. Tout ceci sera en accord parfait avec d'une part, les règles sur les modalités de mise en œuvre de ce PSG et d'exploitation d'une forêt communautaire et d'autre part, avec la législation forestière en vigueur en RDC. Le contrôle des CFCL est nécessaire et vital pour cette catégorie de concession à vocation communautaire qui risque d'être le champ de prédilection des exploitants de grande taille qui

chercheraient à exploiter les permis communautaires afin de répondre à la demande industrielle. Les CFCL devraient être exploitées durablement et gérées dans un cadre formel.

- **Secteur industriel**

C'est au cours du contrôle forestier qu'il est évident de percevoir le niveau du respect de l'application de la loi forestière, à la fois, par les opérateurs forestiers (qui exploite la forêt) et l'administration forestière (qui gère le secteur forestier). Dès lors, l'observateur indépendant veillera au respect des outils de gestion d'exploitation durable des concessions forestières industrielles (PA, PAO, PQ, Guides Op) et indiquera dans ses rapports, non seulement, les progrès réalisés par ces concessionnaires en rapport avec le respect de la loi et réglementation forestière mais également les nombreuses contraintes de gouvernance auxquels ils font face(délivrance tardive des permis de coupe industrielle des bois d'œuvre, sur taxation, tracasserie administrative, etc.). Cette approche va permettre la professionnalisation davantage des opérateurs de la filière et le développement du secteur bois dans le cadre d'une gestion responsable des ressources. Par ailleurs, elle permettra que les concessions forestières soient exploitées conformément à la législation en vigueur.

L'observateur indépendant fera également le suivi de la mise en œuvre de la clause sociale du cahier des charges pour s'assurer que les engagements pris par le concessionnaire en faveur des communautés riveraines sont respectés.

(2) la fonction d'appui-conseil pour éviter les conflits d'intérêt entre la fonction de conseil et d'auditeur

L'Observateur Indépendant est une partie prenante du système de gouvernance établie. Il se limite à observer et à conseiller sur le système officiel d'application de la loi forestière. Cela permet d'évaluer le respect des dispositions légales et réglementaires et renforcer les bases pour le contrôle forestier car il observe comment les inspecteurs forestiers font le contrôle et comment les opérateurs forestiers s'acquittent de leurs obligations contractuelles avec l'Etat. Son rôle est de garantir la crédibilité du contrôle forestier et d'améliorer la gouvernance forestière.

L'auditeur quant à lui est un évaluateur indépendant du respect des règles d'exploitation par les opérateurs forestiers auxquels il rend les conclusions de son travail par rapport à une norme établie. Ces conclusions permettent d'améliorer la gestion durable des ressources forestière ligneuses concernées par l'audit (lutter contre l'exploitation forestière illégale).

IX. La collaboration avec les services du MEDD et les autres partenaires

La seule force de l'Observation Indépendante des forêts réside dans la dynamique des relations de l'observateur avec les divers intervenants du secteur forestier, c'est-à-dire le gouvernement, le secteur privé, les communautés locales et les bailleurs de fonds, dont chacun peut avoir des spécificités internes.

L'OI travaillera en étroite collaboration avec les structures du MEDD qui exercent une activité de suivi et/ou de contrôle des activités forestières, en l'occurrence la CCV et les brigades provinciales de contrôle. Pour ce faire, l'OI disposera d'un mandat national qui lui donne accès à l'ensemble des informations officielles de l'administration (DGF, DIAF, CCV...) et celles des exploitants forestiers (sites forestiers). L'Observateur Indépendant participera à toutes les réunions sur la mise en application de la loi forestière et le suivi du contentieux issus de missions de contrôle forestier. A cet effet, il fera des recommandations à l'autorité de tutelle visant à améliorer le contrôle forestier et le bon fonctionnement de l'administration forestière en vue de faire prévaloir la légalité de l'exploitation des bois d'œuvre et le commerce associé.

En vue de pérenniser l'action de l'Observation Indépendante, l'acteur principal devra prévoir non seulement une formation à d'autres organisations de la société civile mais aussi apporter un appui technique à l'administration en charge du contrôle forestier en RDC à la conduite d'enquête sur les illégalités forestières et l'approfondissement des thématiques de gouvernance.

Par ailleurs, il sera nécessaire d'établir de passerelles avec l'administration fiscale et la cour de comptes pour non seulement limiter les pertes de revenus de l'Etat du fait des paiements partiels ou de non-paiement de la redevance de superficie et autres taxes forestières mais aussi pour la gestion rigoureuse par l'administration forestière.

L'Observateur Indépendant devra associer les partenaires techniques et financiers impliqués dans gouvernance et gestion durable des forêts dans les réunions ad hoc de validation de ses rapports de mission.

Cette collaboration doit se passer en toute indépendance et objectivité pour éviter les accusations de partialité.

X. Les obligations de l'OI

Il lui est formellement interdit d'interférer d'une manière quelconque dans la conduite et la réalisation des opérations de contrôle telle que prévue par la législation en vigueur. L'observateur indépendant doit observer le caractère strictement confidentiel des données et informations collectées à l'occasion des missions de terrain.

L'observateur indépendant s'abstient de toute publication ou diffusion des rapports des missions de terrain ainsi que des notes thématiques avant la validation par le comité ad hoc (comité de lecture) de validation.

X.1. La production, la validation et la publication des rapports

- **De la collecte de données et des missions de terrain**

L'équipe d'Observation Indépendante est munie de son ordre de mission permanent pour la collecte des informations forestières nécessaires à la mise en œuvre de l'OI.

Elle dispose ainsi d'un accès aux informations sur le contrôle forestier et le suivi des contentieux en matière de forêt ainsi que sur la légalité du bois ; exception faite sur les Procès-verbaux ainsi que toute autre pièce faisant objet du secret de l'instruction.

Ce qui lui permettra :

- D'analyser les processus administratifs concernant l'application de la loi forestière et les problèmes relatifs aux normes d'exploitations forestières ;
- D'observer les pratiques illégales dans le secteur forestier, et les dysfonctionnements au sein de l'administration elle-même grâce à des missions de terrain ;
- De publier des notes thématiques et/ou des rapports de mission reprenant les recommandations visant à l'amélioration des pratiques observées ;

En ce qui concerne les missions conjointes, l'OI participe aux différentes phases en partant de la préparation à la réalisation de la mission, jusqu'à la rédaction du rapport et le cas échéant au suivi du contentieux.

Conformément à l'article 50 de l'arrêté 102, l'OI suit les missions de contrôle et adresse un rapport dans le délai convenu à l'intention de l'autorité compétente.

L'Observateur Indépendant élaborera :

- Des rapports d'activités et des documents thématiques ou notes de briefing ;
- Des rapports de mission d'Observation Indépendante.

Sont considérés comme documents thématiques, les fiches d'analyse documentaire, statistique et celles relatives à la mise en application de la législation forestière et des aspects de la légalité ayant un lien avec les différents processus internationaux de protection des forêts dans lesquels est engagée la RDC (APV-FLEGT, REDD+, CDN, etc.)

Les rapports de mission sont des documents qui renseignent sur le déroulement des missions conjointes de contrôle forestier auxquelles l'observateur indépendant a participé. Ils décrivent les objectifs poursuivis, les faits observés au cours de ces missions et contiennent les recommandations pour la prise des mesures correctives par les autorités compétentes.

Ces rapports et documents seront publiés et diffusés selon les modalités suivantes :

- Les rapports d'activités et les documents thématiques sont soumis à l'Administration en charge des forêts pour les commentaires et/ou les observations écrits sur une période de 30 jours francs avant leur publication. Au-delà de ce délai et à défaut pour l'administration forestière d'avoir soumis ses commentaires le rapport est publié ;
- Les rapports de mission d'Observation Indépendante ne sont publiés qu'après examen de celui-ci par la commission ad hoc et la prise en compte des éventuels amendements, sous réserve du respect des dispositions de l'article 2 de l'arrêté 032//CAB/MIN/ECN-T/10/BNME/O12 du 16 Octobre 2012 modifiant et complétant l'arrêté ministériel N°102/CAB/MIN/EC N-T/15/JEB/09 du 16 Juin 2009 fixant les règles et les formalités de contrôle forestier. La commission ad hoc est chargée d'examiner les rapports des missions de terrain de l'Observation Indépendante et des équipes de l'administration forestière de contrôle dans le cas des missions conjointes. C'est l'article 1a et 1b de l'arrêté ci-haut mentionné, qui reprend la composition de ladite commission que soit au niveau national ou provincial. Après validation, les rapports de l'observateur indépendant sont publiés sur son site internet, celui du MEDD et dans les journaux paraissant dans le pays. Par ailleurs, l'observateur indépendant établira une mailing liste de plus ou moins 250 personnes et organisations travaillant de manière directe ou indirecte sur les questions de gouvernance forestière, auxquelles il enverra ses rapports de mission après leur validation par le comité ad hoc.