

Possibilités d'action publique pour une meilleure prise en compte des marchés domestiques du bois dans le cadre des accords de partenariat volontaire (APV) en République démocratique du Congo

Guillaume Lescuyer, Paolo Omar Cerutti, Pitchou Tshimpanga, François Biloko, Bernard Adebu-Abdala, Raphaël Tsanga, Régis Ismael Yembe-Yembe et Edouard Essiane-Mendoula

Points essentiels

- L'Accord sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) a été lancé en 2003 par l'Union européenne (UE) afin de lutter au niveau mondial contre l'exploitation forestière illégale. En particulier, le FLEGT vise à réduire le commerce du bois récolté illégalement entre l'UE et les pays partenaires producteurs de bois.
- Le FLEGT fonctionne grâce à deux principaux instruments : des accords commerciaux bilatéraux — appelés accords de partenariat volontaire (APV) — qui sont signés avec les pays producteurs qui le souhaitent et le règlement sur le bois de l'Union européenne entré en vigueur en mars 2013. Ce règlement sur le bois de l'UE impose aux importateurs européens de faire preuve d'une diligence raisonnable lorsqu'ils s'approvisionnent en bois à l'étranger pour se prémunir contre les produits illégaux.
- À ce jour, six pays ont signé un APV. Cinq d'entre eux se sont même engagés à appliquer les dispositions de cet APV concernant la vérification de la légalité non seulement au bois exporté vers l'Europe, mais aussi à celui qui est commercialisé sur leurs marchés intérieurs. Ceci signifie que le bois récolté et vendu sur le marché domestique sera réglementé par des projets de permis nationaux dans le cadre de l'APV (c'est le système de garantie de la légalité du bois ou Timber Legality Assurance System, TLAS).
- En 2010, la République démocratique du Congo (RDC) a entamé des pourparlers avec l'UE en vue de signer un APV qui, en l'état actuel des négociations, devrait concerner le bois produit par les scieurs artisanaux pour le marché domestique.
- Ces dernières années, le sciage artisanal en RDC a attiré l'attention des médias et du monde politique de manière peu positive en raison de l'utilisation par les sociétés industrielles de permis de coupe à petite échelle. Cette utilisation est proscrite par la loi et ne devrait pas être considérée représentative du secteur domestique du bois et du « vrai » sciage artisanal. En fait, dans l'ensemble de la RDC, le sciage artisanal reste une activité individuelle pratiquée par environ 25 000 personnes avec un matériel rudimentaire.
- Les conclusions de Pro-Formal permettent d'observer que la production de sciages artisanaux a doublé en RDC depuis 20 ans. Elle s'élève à plus de 1 million de m³, dont 85 % alimentent la demande intérieure. Environ 112 000 m³ sont exportés vers les pays voisins, surtout l'Ouganda et l'Angola. Si l'on convertit la production de sciages en équivalent bois rond (EBR), la récolte actuelle est 13 fois supérieure à la production de bois industrielle formelle.
- Les marchés du bois de Kinshasa et de l'Est de la RDC génèrent un chiffre d'affaires excédant 100 millions USD par an, et un bénéfice de 25 millions USD (à l'exclusion des bénéfices issus des activités indirectes). Les populations locales sont les premières bénéficiaires du sciage artisanal : elles tirent un revenu estimé d'environ 50 millions USD par an de la vente des arbres, des salaires, des bénéfices et des paiements formels effectués par les scieurs artisanaux.
- À l'échelle nationale, le bénéfice moyen fluctue dans une fourchette de 15 à 33 USD/m³, tandis que les coûts de fonctionnement globaux sont de 150 à 200 USD/m³. Dans les provinces du Bas Congo (où le sciage artisanal est interdit) et du Bandundu, ce sciage est surtout lucratif pour les opérateurs indépendants. Fait surprenant, dans l'Est du pays, les titulaires de permis ne gagnent pratiquement aucun revenu de leurs activités, à cause du prix des permis de coupe à petite échelle et de leur dépendance vis-à-vis d'employeurs qui ont tendance à les maintenir dans une spirale d'endettement.
- La taille moyenne des arbres récoltés est relativement importante, le volume de bois par arbre étant de 10 à 17 m³. L'intérêt des scieurs artisanaux pour les gros arbres indique qu'il en existe encore dans les zones étudiées et que les arbres plus jeunes et plus petits ne sont pas encore coupés. De même, le petit nombre d'essences qui sont récoltées par les scieurs artisanaux ne semble pas menacer l'intégrité de la forêt, même si cela fait baisser sa valeur économique.

- Quatre démarches peuvent être envisagées pour mieux réglementer et soutenir le sciage artisanal en RDC : (1) un éventail de mesures pratiques peut transformer à court terme les comportements problématiques de certains acteurs essentiels ; (2) une assistance commerciale, technique, financière et institutionnelle peut éventuellement être fournie aux scieurs artisanaux exerçant dans la légalité ; (3) la politique en matière de marchés publics devrait faire la promotion du bois légal ; (4) la réforme du cadre juridique est nécessaire pour une meilleure réglementation du secteur du sciage artisanal à long terme.

Contexte

La RDC présente plus de 125 millions ha de forêts qui couvrent près de 60 % du territoire national. Bien que la moitié de cette surface soit considérée potentiellement exploitable pour la production de bois, la superficie officiellement destinée à la coupe est limitée à 10 millions ha. Les données disponibles sur l'évolution du couvert forestier révèlent un taux annuel net de déforestation d'environ 0,2 % entre 1990 et 2000 et de près de 1 % pour les forêts primaires entre 2000 et 2010 (Zhuravleva *et al.* 2013). La petite agriculture et l'exploitation artisanale du bois sont considérées comme les principaux moteurs de la déforestation et de la dégradation forestière.

Les conclusions quantitatives et qualitatives de Pro-Formal montrent que la consommation intérieure et régionale de bois récolté par les citoyens congolais avec des moyens artisanaux

tels que des tronçonneuses est bien supérieure à celle de la production industrielle à grande échelle (Tableau 1). Le secteur génère aussi des recettes substantielles pour l'économie rurale (Lescuyer *et al.* 2014).

Le code forestier de 2002 a actualisé le cadre réglementaire congolais qui datait d'un décret colonial de 1949. « *Le régime forestier vise à promouvoir une gestion rationnelle et durable des ressources forestières de nature à accroître leur contribution au développement économique, social et culturel des générations présentes, tout en préservant les écosystèmes forestiers et la biodiversité forestière au profit des générations futures* » (Article 2, République démocratique du Congo, 2002). Le code forestier (1) généralise l'obligation de la gestion et de l'inventaire forestiers, (2) introduit le principe de l'octroi des concessions forestières par voie d'adjudication, (3) prévoit la création de conseils consultatifs des forêts aux niveaux provincial et national, (4) fixe une taxe spéciale assortie d'une obligation d'en concéder une partie à un fonds forestier national, et (5) introduit la possibilité pour les communautés locales d'obtenir des concessions forestières. Cependant, les décrets d'application de ces dispositions se font attendre, ce qui freine la mise en œuvre du code. D'autre part, une nouvelle loi sur la conservation de la nature est en cours d'élaboration.

La RDC et l'UE ont entamé des négociations officielles sur l'APV en octobre 2010, après une demande officielle émise par ce pays en février de la même année. À ces deux occasions, le marché domestique du bois et le sciage artisanal ont été mentionnés comme thèmes pertinents à étudier au cours des négociations qui sont actuellement en cours. La version actuelle de la grille de légalité (proposée par la commission technique de la RDC) est organisée en fonction de six principes, avec des critères et des indicateurs.

Comme dans plusieurs pays voisins, la loi ne prévoit qu'un seul permis, le permis de coupe artisanale ou PCA, dont l'objet est de permettre aux scieurs artisanaux de récolter légalement du bois. Ce permis ne doit être attribué qu'à des citoyens congolais qui alimentent le marché domestique du bois. Ces dernières années, au lieu de cela, il a été octroyé dans deux provinces à des entreprises forestières non congolaises, de taille moyenne à grande, qui approvisionnent le marché international, comme l'attestent plusieurs organisations non gouvernementales nationales et internationales, dont Greenpeace et Global Witness.

En dehors de cette pratique illégale, d'après Pro-Formal, les permis de coupe artisanale sont rarement attribués aux petits scieurs de RDC qui en font peu la demande et l'utilisent peu. Comme on peut s'y attendre dans un pays aussi vaste que la RDC, différents contextes existent localement cependant. Dans la

Tableau 1. Principales conclusions quantitatives — République démocratique du Congo

Lieux de consommation ou d'exportation	m ³ /an
Kinshasa — artisanal	174 619
Kinshasa — industriel	61 353
Kisangani	58 207
Grandes villes échantillonnées dans l'Est de la RDC (Beni, Bunia, Goma, Butembo, Aru)	109 922
Kindu – Maniema	8 750
Autres villes de RDC	560 195
Exportation vers l'Ouganda	59 423
Exportation vers le Rwanda	5 616
Exportation vers l'Angola	47 000
Consommation totale de bois artisanal	1 023 732
Consommation totale de bois artisanal (EBR)	3 071 197
Exportations industrielles officielles 2011	29 737
Production officielle (tous produits, EBR, 2011)	229 013
Contribution à l'économie locale ^a (en millions EUR)	33,6

RDC = République démocratique du Congo, EBR = équivalent bois rond.

^a Dans les zones échantillonnées uniquement.

Source : Lescuyer *et al.* 2014.



Opérations de récolte, de la RDC.

Photo Francois Biloko, Réseau CREF, Goma, DRC

province du Bas-Congo, le sciage artisanal a été suspendu depuis plusieurs années et aucun permis légal n'existe. La mesure ne semble pas efficace, car les résultats montrent qu'environ 32 % du bois vendu sur les marchés de Kinshasa proviennent de la province du Bas-Congo. La récolte sans permis s'observe aussi autour de Bandundu, bien qu'aucune interdiction n'y ait été décrétée. En revanche, dans la Province Orientale, les résultats permettent de constater qu'environ 52 % des scieurs artisanaux interrogés étaient titulaires d'un « permis » (c.-à-d. un document indiquant que quelqu'un avait octroyé l'autorisation de récolter du bois dans une certaine zone). Cependant, ces permis ne ressemblent (au moins dans leur dénomination et leur format) aux permis officiels que dans 36 % des cas, et même dans ces cas, les scieurs artisanaux officiels transgressent les limites temporelles et spatiales de leur permis.

Il se dégage globalement des résultats trois grandes questions qui pourraient être discutées au cours des négociations sur l'APV : (1) le besoin de clarifier et de simplifier les procédures de délivrance, pour mettre un terme à la délivrance simultanée de PCA par plusieurs autorités qui n'en ont pas tous le pouvoir en vertu de la loi ; (2) la décentralisation du pouvoir d'attribution des permis, comme du contrôle et de la vérification, au service administratif le plus proche des opérateurs (*Services de l'Environnement*) ; (3) la révocation de la suspension du sciage artisanal dans la province du Bas-Congo et la délivrance de permis tenant compte de la rareté de la ressource sur ce territoire. Concernant la décentralisation du pouvoir d'attribution des

permis (2), les gouvernements provinciaux pourraient aussi assumer cette responsabilité ; cependant, il est probable qu'ils n'ont pas de la capacité nécessaire pour satisfaire les réels besoins des scieurs artisanaux, en raison de la vaste superficie de chaque province et des faibles moyens de communication dont dispose chacune d'elles. La décentralisation des pouvoirs vers les Services de l'Environnement pourrait constituer une solution à court ou moyen terme, en vue de mieux inclure les scieurs artisanaux dans les discussions qui ont lieu au niveau provincial ou même central. Cette solution semble cependant inévitable si l'on envisage une feuille de route réaliste pour la mise en œuvre de l'APV.

Possibilités d'action

Problème Des contradictions, des incohérences et des lacunes dans plusieurs textes juridiques laissent la porte ouverte à la récolte et à la vente illégale.

Recommandations

- Abroger l'article 11 de l'arrêté 011 du 12 avril 2009 et confirmer l'arrêté 035 comme seul texte valide réglementant le sciage artisanal, afin de résoudre le conflit de pouvoir existant actuellement entre les autorités provinciales et nationales pour la délivrance des permis.
- Quand le cadre juridique sera clarifié, envisager de décentraliser l'attribution, le contrôle et la vérification des PCA aux Services de l'Environnement des provinces, qui sont les services administratifs les plus proches des opérateurs.



Bois scié prêt pour le transport, la RDC.

Photo François Biloko, Réseau CREF, Goma, DRC

Les autorités provinciales ou nationales pourraient continuer à assumer un rôle de supervision et de contrôle.

- Rédiger un projet de décret d'application pour l'article 25 de l'arrêté 035 afin de fixer la redevance à payer pour obtenir un PCA. Adopter une stratégie de communication à moyen terme pour diffuser ce décret aux provinces, dans les langues locales, afin que les opérateurs soient informés de la redevance à payer pour l'obtention d'un PCA.

Problème Les forêts des communautés locales pourraient répondre en partie (et dans la légalité) aux besoins domestiques en bois, mais pour que ce soit possible il faut adopter plusieurs textes de loi et des réglementations.

Recommandations

- Réviser l'article 71 du code forestier (qui prévoit un seul modèle de plan d'aménagement pour toutes les activités forestières) et introduire un modèle de plan d'aménagement simplifié pour les FCL, détaillant les modalités d'exploitation et les types de machines à utiliser.
- Des règles de gestion doivent aussi être simultanément établies pour le sciage artisanal. Un PCA ne peut pas couvrir une surface supérieure à 50 ha, et il n'est pas réaliste d'exiger le même plan d'aménagement que pour une concession forestière. Il existe deux possibilités d'après les conclusions : (1) adopter un modèle de plan d'aménagement simplifié (plus simple que celui prévu pour

les FCL), ou (2) modifier le PCA pour qu'il ne corresponde pas à une superficie maximum, mais à un volume de récolte (sur une période donnée). La seconde possibilité serait plus facile à appliquer au mode d'exploitation actuel des scieurs artisanaux qui sont très mobiles et suivent la demande du marché et de la disponibilité des essences destinées au bois d'œuvre. De plus, cette seconde solution (fondée sur les volumes d'arbres) pourrait accroître les avantages revenant aux propriétaires coutumiers des arbres, parce qu'ils négocieraient avec les opérateurs en court-circuitant la méthode actuelle de négociation entre opérateurs et chefs de village. Ces chefs considèrent en effet qu'ils sont les propriétaires coutumiers et, à ce titre, exigent de recevoir les paiements.

Problème Le code forestier vise à créer une catégorie d'opérateurs nationaux dans le secteur forestier. Le PCA répond à cet objectif, mais ses contraintes juridiques actuelles (p. ex. l'article 23 de l'arrêté 035 qui énumère les types de scie pouvant être employés) ne permettent pas la création de cette catégorie.

Recommandations

- Réviser l'article 23 et permettre aux titulaires d'un PCA d'utiliser une scie mobile qui pourrait nettement améliorer la qualité du produit fini et faciliter l'exploitation.
- Que le PCA corresponde toujours à une surface ou qu'on le transforme pour qu'il soit lié à un volume, envisager

d'augmenter les superficies (les résultats indiquent qu'une superficie de 300 à 1 000 ha/an permettrait la création de cette catégorie d'opérateurs) ou les volumes autorisés.

- Permettre la prolongation de la validité du PCA (p. ex. 1 an renouvelable une fois).

Problème La différence de contexte entre les provinces et leurs divers cadres juridiques empêche l'application homogène du code forestier en ce qui concerne le sciage artisanal.

Recommandation

- Mettre en place des calendriers différents (éventuellement par province) pour la mise en œuvre du cadre juridique révisé, notamment les réglementations concernant le sciage artisanal. La mise en œuvre de mesures uniques sur la totalité du territoire national ne serait sans doute pas aussi efficace que l'adoption d'une mise en œuvre décentralisée.

Problème Les scieurs artisanaux paient une panoplie de « taxes » informelles, dont la plupart ne figurent pas à l'article 121 du code forestier. Dans de nombreux cas également, les taxes légales sont payées, mais aucun reçu n'est remis aux scieurs. Cela soulève la question de la destination de ces paiements (estimés à environ 10 millions USD par an pour la Province Orientale et autour de Kinshasa).

Recommandations

- L'un des principaux sujets ayant rallié tous les participants des ateliers nationaux qui se sont tenus en RDC était la création d'un guichet unique pour le paiement de toutes les taxes afférentes au PCA.
- Pendant au moins trois ans, imprimer et diffuser à tous les titulaires de PCA et à tous les acteurs concernés une brochure exposant toutes les taxes officielles qui doivent être payées pour que leur bois soit légal.

Problème Les relations entre les scieurs artisanaux et la population rurale sont souvent conflictuelles, et la plupart des avantages reviennent aux chefs locaux (qu'ils soient financiers ou en nature). Plusieurs formes de cahier des charges existent déjà entre les scieurs artisanaux et la population locale (représentée par le chef). Les résultats montrent que les scieurs artisanaux versent environ 2 000 USD par opération, mais qu'ils sont aussi en butte aux récriminations de la population locale à propos des sommes versées et de l'utilisation qui en est faite, car elles sont généralement conservées par le chef.

Recommandation

- Adopter un modèle standard officiel pour le cahier des charges à utiliser lors de l'attribution d'un PCA, à signer par les représentants de chaque lignée du village et par les scieurs artisanaux. Ce modèle devrait aussi comprendre une partie précisant quelle sera la destination finale de l'argent collecté, en vue d'un partage plus équitable des bénéfices.

Problème Il y a peu de demande pour le bois « légal » sur le marché domestique. Avec l'intensification des activités informelles et la croissance concomitante de la corruption chez les fonctionnaires dans la chaîne de valeur du bois que l'on observe depuis plus de 10 ans, les opérateurs ne sont pas très

intéressés par le statut légal du bois, surtout si le fait de produire du bois « légal » engendre davantage de taxes pour eux et une hausse des prix pour le consommateur final.

Recommandations

- Du côté de la demande, la contrainte est en grande partie physique. À présent, il n'existe pas de moyen pour différencier du bois produit avec un permis valide de celui qui est produit de manière informelle. D'autres pays (notamment le Cameroun) optent pour la création de « clusters bois » de vendeurs (dans les grandes villes), c.-à-d. des marchés physiques où seul le bois produit avec des permis valides peut être accepté et vendu. Cette approche pourrait être reproduite à Kinshasa ou Kisangani par exemple, où la spécialisation existe déjà sur plusieurs marchés qui ne vendent que des rebuts de scierie. Même pour les vendeurs responsables, la traçabilité restera cependant un problème jusqu'à ce qu'un nouveau cadre juridique et qu'un premier système de garantie de la légalité du bois deviennent opérationnels.
- Nous sommes convaincus que, comme dans tous les autres pays concernés par Pro-Formal, la politique en matière de marchés publics pourrait au moins créer les conditions initiales d'un marché légal dans les grandes villes, avec des opérateurs spécialisés dans la fourniture de bois légal pour les travaux publics (financés non seulement par les pouvoirs publics, mais aussi par l'aide publique au développement).
- Selon les résultats, les prix du bois à Kinshasa sur le marché domestique s'approchent des prix internationaux (20 % moins chers, à comparer par exemple à la moyenne du Cameroun qui est 80 % moins chère). Cette situation pourrait servir à tester à l'échelle pilote une solution de rechange pour les entreprises industrielles qui pourraient faire l'objet de mesures incitatives (p. ex. 0 % de TVA sur le bois vendu localement) si elles décident de vendre sur le marché domestique du bois.

Bibliographie

- République démocratique du Congo 2002. Loi^o 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier. République démocratique du Congo, Kinshasa.
- Lescuyer G, Cerutti PO, Tshimpanga P, Biloko F, Adebu-Abdala B, Tsanga R, Yembe-Yembe RI et Essiane-Mendoula E. 2014 The domestic market for small-scale chainsaw milling in the Democratic Republic of Congo: Present situation, opportunities and challenges. Document occasionnel 112. Centre de recherche forestière internationale, Bogor, Indonésie [Version française aussi disponible : Lescuyer G, Cerutti PO, Tshimpanga P, Biloko F, Adebu Abdala B, Tsanga R, Yembe RI et Essiane Mendoula E. 2014 Le marché domestique du sciage artisanal en République démocratique du Congo : État des lieux, opportunités, défis. Document occasionnel 110. Centre de recherche forestière internationale, Bogor, Indonésie.]
- Zhuravleva I, Turubanova S, Potapov P, Hansen M, Tyukavina A, Minnemeyer S, Laporte N, Goetz S, Verbelen F et Thies C. 2013 Satellite-based primary forest degradation assessment in the Democratic Republic of the Congo, 2000–2010. *Environmental Research Letters* 8(2).

Lectures complémentaires

Kishor N et Lescuyer G. 2012 Controlling illegal logging in domestic and international markets by harnessing multi-level governance opportunities. *International Journal of the Commons* 6(2):255–70.

Putzel L, Kelly A, Cerutti PO, Artati Y. 2014 Formalization of natural resource access and trade: Insights from land tenure, mining, fisheries, and non-timber forest products. Centre de recherche forestière internationale, Bogor, Indonésie.

Wit M, van Dam J, Cerutti PO, Lescuyer G, Kerrett R et Parker Mckeeon J. 2011 Chainsaw milling: Supplier to local markets – A synthesis. Dans : Wit M et van Dam J, éd. *Chainsaw milling: Supplier to local markets*. Tropenbos International, Wageningen, Pays-Bas. VII-XXII.

Le projet Pro-Formal (EuropeAid/ENV/2010-242904/TPS), financé par l'UE, a été mis en œuvre par le Centre de recherche forestière internationale (CIFOR) dans trois régions (Asie du Sud-Est, Afrique subsaharienne et Amérique latine) et cinq pays (Indonésie, Cameroun, République démocratique du Congo, Gabon et Équateur) de juillet 2010 à décembre 2013. Le projet s'est déroulé avec plusieurs partenaires clés, et certains résultats ont déjà été diffusés par le CIFOR grâce à ses documents occasionnels, Infobriefs, articles publiés dans des revues scientifiques et autres articles sur internet (consultables sur le site internet du projet : www.cifor.org/pro-formal).



RESEARCH
PROGRAM ON
Forests, Trees and
Agroforestry

Cette recherche a été menée par le CIFOR dans le cadre du Programme de recherche du CGIAR sur les forêts, les arbres et l'agroforesterie (CRP-FTA). Ce programme collaboratif vise à améliorer la gestion et l'utilisation des forêts, de l'agroforesterie et des ressources génétiques des arbres à l'échelle du paysage, des forêts aux exploitations agricoles. Le CIFOR dirige le CRP-FTA en partenariat avec Bioversity International, le CATIE, le CIRAD, le Centre international d'agriculture tropicale et le Centre mondial de l'Agroforesterie.



Fund



cifor.org

blog.cifor.org



Centre de recherche forestière internationale (CIFOR)

Le CIFOR oeuvre en faveur du bien-être humain, de la conservation de l'environnement et de l'équité par sa recherche scientifique qui contribue à l'élaboration des politiques et des pratiques affectant les forêts dans les pays en développement. Le CIFOR est membre du Consortium du CGIAR. Son siège est situé à Bogor en Indonésie et il est également implanté en Asie, en Afrique et en Amérique latine.

