



TERMES DE RÉFÉRENCE

Les flux transfrontaliers de bois dans la région des Grands Lacs dans le contexte du plan d'action FLEGT

Bujumbura, 22 – 24 novembre 2010

1. Contexte et problématique

A la suite du 1^{er} rapport du groupe d'experts de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles en RDC (2002), plusieurs rapports ont dénoncé le développement des filières frauduleuses d'exportation de bois illégal de la province Orientale de la RDC vers les pays d'Afrique de l'Est notamment vers le Kenya et l'Ouganda ⁽¹⁾, sans toutefois qu'aucune stratégie de réhabilitation du suivi et du contrôle de ces filières ne voit le jour. Bien au contraire, les rapports de mission les plus récents des professionnels du secteur semblent plutôt indiquer que ces filières frauduleuses sont aujourd'hui en train d'être renforcées depuis la province Orientale vers l'Ouganda, le Soudan et le Kenya, mais aussi depuis les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et du Maniema en direction du Rwanda, du Burundi et même de la Tanzanie. Le nombre de frontières communes entre la RDC et l'ensemble des autres pays de l'Afrique **Grands Lacs** est tellement élevé et peu contrôlé que les flux de produits forestiers se développent partout, et le plus souvent illégalement, à la mesure de l'accroissement de la demande des pays de l'Est, alimentée par leur croissance démographique et économique. Les flux concernent les sciages artisanaux, mais aussi les grumes, le bois de service, le bois de feu et le charbon de bois. On observe notamment des prélèvements importants dans les aires protégées de ces provinces de la RDC, allant jusqu'à remettre en question dans certains cas le statut de patrimoine mondial de l'UNESCO pour plusieurs d'entre elles, comme dans le cas du parc national de Garamba ⁽²⁾. Ces pratiques remettent en cause toutes les stratégies de restauration mise en place dans la région des **Grands Lacs**.

Par ailleurs, la RDC a décidé de revoir le découpage de son territoire, projet qui devrait se concrétiser dans le court-terme. La province Orientale, à superficie presque égale à celle de la France, va être redécoupée en 4 nouvelles provinces, ce qui devrait permettre d'améliorer la capacité de gestion des territoires. La province du Katanga au sud sera également redécoupée en 4 nouvelles provinces. En pratique, avec le redécoupage des provinces et la poursuite du processus de décentralisation, toutes les questions de contrôle des territoires et de suivi des flux transfrontaliers vont de plus en plus relever des gouvernements provinciaux et non plus seulement du pouvoir central, par ailleurs avec de très faibles capacités de contrôler des zones aussi vastes du 5^{ème} parallèle Nord au 13^{ème} parallèle Sud. Par rapport à la question des flux transfrontaliers de produits forestiers, ce sont actuellement 3 provinces qui sont directement concernées, à savoir la province Orientale, le Nord-Kivu et le Sud-Kivu, auxquelles il faut ajouter le Maniema qui évacue via le Nord et le Sud-Kivu.

Au-delà des aspects administratifs, la réhabilitation du contrôle de l'exploitation et du commerce du bois d'œuvre à l'Est de la RDC constitue également un enjeu politique. Pour les autorités politiques décentralisées du pays, les réseaux d'exportation vers l'Afrique de l'Est des ressources naturelles – notamment du bois – exploitées dans les provinces de l'est du pays constituent en effet une source de revenus économiques que l'absence de paiements et de reversements en provenance de Kinshasa rend légitimes, en dépit de leur caractère informel.

¹ Voir notamment le rapport « Commerce du bois et réduction de la pauvreté dans la région des grands lacs » de *Forests Monitor* (juin 2007), le rapport « Mapping conflict motives - Eastern DRC » de l'initiative IPIS - Fatal Transactions (mars 2008), le troisième rapport de l'initiative « Le Commerce au service de la paix » financé par DFID (décembre 2008), le rapport « Insécurité et conflits dans l'exploitation et le commerce du bois à l'Est de la RDC » (2009) et le rapport « Analyse économique de l'exploitation forestière artisanale dans la Province Orientale de la RDC : Diagnostic succinct et leçons à tirer pour la foresterie communautaire » du CIRAD (2010)

² Voir « Protected areas and decentralisation in the Democratic Republic of Congo: a case for devolving responsibility to local institutions (de Merode E, 2005).



Economiquement, ce sont les filières d'exploitation et d'exportation des produits miniers artisanaux, et le plus souvent illégaux, qui représentent les plus grands flux financiers et donc les plus grands enjeux économiques. Toutefois, la valeur de produits forestiers exportés illégalement de RDC se chiffre également en dizaines de millions de dollars par an. Sur le secteur minier artisanal, plusieurs initiatives sont en cours pour assainir le système avec un programme régional regroupant les pays des **Grands Lacs** et qui est basé à Bujumbura, et des initiatives d'amélioration de la gouvernance et de certification des produits miniers dans chacun des pays concernés. Pour les produits forestiers, la logique est globalement la même, à ceci près que la valeur pondérale étant moindre, ces produits ne jouent pas un rôle aussi crucial dans les jeux de conflit que les produits miniers. L'ensemble cependant contribue à la déstabilisation des régions de l'Est de la RDC du fait des multiples enjeux économiques qu'ils représentent. Un effort important est cependant fait aujourd'hui au niveau international pour tarir la demande et surtout les paiements des produits miniers artisanaux illégaux, et cela commence à donner des résultats.

Sur cette base, on peut réfléchir à comment mieux réguler et assainir également le secteur des produits forestiers informels en provenance des provinces de l'Est de la RDC à destination des pays frontaliers des **Grands Lacs**. Car en effet, le besoin de consommation des pays frontaliers de l'est de la RDC va demeurer. L'enjeu est donc de chercher à le satisfaire dans des conditions (i) compatibles avec les règles de gestion durable de la ressource forestière et (ii) respectueuses de la légalité et de la réglementation en vigueur. La MONUC, installée dans les provinces de l'Est depuis plusieurs années, assure un suivi général de la plupart des flux de produits miniers et forestiers, car ce sont ces produits qui financent la guerre. Elle dispose de données utiles pour comprendre et connaître les enjeux. Dans une perspective d'avancer vers l'assainissement de ce secteur, il faudra compter avec eux et développer des partenariats.

Aujourd'hui, l'existence de ces filières informelles et leur amplification viennent se heurter directement avec les orientations politiques prises par la plupart des pays de la sous-région et notamment la RDC. En effet, depuis mai 2003 et la publication par la CE d'un plan d'action FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade), les pays producteurs ont la possibilité d'engager avec l'Union Européenne la négociation d'accord commerciaux sur le bois, appelé "Accords de Partenariat Volontaires" (APV). Ces APV préconisent la mise en place par le pays producteurs de systèmes de garantie de la légalité du bois. Le Ghana, la République du Congo et celle du Cameroun ont d'ores et déjà paraphé cet accord qui est aujourd'hui en phase de mise en œuvre. Pour la RCA, le Gabon et la RDC, les négociations sont en cours.

Concernant la RDC, l'amélioration des conditions d'exploitation légale, dans les provinces forestières de l'Ouest et du Nord du pays pour les bois d'œuvre principalement destinés à l'exportation et exploités par des compagnies industrielles, fait partie d'un processus large qui est d'ores et déjà engagé. Par contre, pour les provinces de l'Est qui sont concernées par une exploitation forestière essentiellement artisanale, le plus souvent informelle, dans un contexte d'insécurité générale où la guerre est encore omniprésente avec des bandes armées rendant l'accès impossible sur de vastes étendues de territoire, les choses sont beaucoup plus complexes.

Dans ce contexte, il devient urgent que les pays concernés s'impliquent dans la recherche d'une solution durable à la question de l'exploitation informelle des bois de l'est de la RDC et de leur exportation frauduleuse vers les marchés rémunérateurs d'Afrique de l'Est. C'est la crédibilité des Accords de Partenariat Volontaire dans l'ensemble de la sous région, et en RDC en particulier, qui en dépend directement.

Evidemment, si les flux s'accroissent, c'est que la demande des pays voisins consommateurs augmente et que les activités sur le terrain restent économiquement viables avec des impacts positifs sur le bien-être des citoyens impliqués. Il s'agit donc de pouvoir travailler à la fois avec les responsables publics et si possible, privés des provinces de l'Est de la RDC et des pays frontaliers importateurs pour avancer ensemble vers la recherche de solutions viables, étant entendu qu'il n'est



aucunement question de chercher à stopper l'exploitation forestière en tant que tel, notamment pour son impact socio-économique qui pour certains acteurs de la filière est positif.

La FAO, par le biais de son programme d'appui aux pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) pour la mise en œuvre du plan d'action FLEGT, entend jouer un rôle pour faciliter une réflexion sur cette problématique. A travers l'organisation d'un atelier, elle vise tout d'abord à mettre à la disposition des acteurs les informations pertinentes sur l'importance de ces filières transfrontalières de bois ronds, transformés et de charbon, sur le fonctionnement des systèmes de contrôle nationaux et sur les collaborations inter-Etats en la matière. L'atelier est également l'occasion de partager les expériences tirées d'autres situations similaires vécues dans d'autres régions ou continents. On peut, par exemple, retrouver des problématiques transfrontalières assez similaires au Cameroun avec des flux de bois en provenance du Congo et de la RCA ⁽³⁾, vers le Nigeria ou encore vers le Tchad ⁽⁴⁾ mais aussi des flux transfrontaliers importants entre certains pays de l'Afrique de l'Ouest ⁽⁵⁾. Enfin, une fois les défis identifiés, il est important que la réflexion puisse déboucher sur une série de recommandations visant à une meilleure maîtrise de ces flux et vers une plus grande collaboration des Etats impliqués dans la lutte contre l'exploitation illégale du bois dans la région des grands lacs.

Le contexte général d'instabilité sociopolitique des **Grands Lacs** rend cependant l'exercice délicat car la responsabilité des dirigeants, tant publics que privés, est évidemment ici en jeu, pour les produits forestiers comme pour les produits miniers. Il s'agit donc de faire en sorte d'aborder la question de la régulation des flux transfrontaliers de produits forestiers dans une logique gagnant-gagnant où personne n'est supposé perdre la face et où de part et d'autre on pourra envisager d'améliorer les résultats économiques, améliorer la stabilité politique, améliorer les rentrées fiscales et améliorer les conditions sociales.

2. Objectif des travaux

Les travaux ont pour objectif de :

- 1) partager l'information existante sur les flux transfrontaliers de produits forestiers et leurs impacts socioéconomiques et fiscaux dans la région des **Grands Lacs** ;
- 2) identifier les principaux dysfonctionnements et barrières dans les systèmes de contrôle nationaux, provinciaux et inter-Etats ;
- 3) émettre des recommandations visant à réduire l'exploitation et le commerce illégal de produits forestiers dans la région des Grands Lacs et à permettre le développement d'un marché légal au niveau local et sous-régional.

3. Démarche poursuivie

Phase 1 : Identification des problèmes

Lors des deux premières journées, il s'agira de se faire une idée plus précise sur :

- 1) **l'importance des filières transfrontalières existantes en termes de pays et provinces concernés, origine du bois, types de produits forestiers, volumes, acteurs, marchés, etc.**
- 2) **faire le point sur les acteurs impliqués dans le commerce transfrontalier des produits forestiers.**

³ Etude financée par la Commission européenne sur les « Flux transfrontaliers de bois entre les pays de la COMIFAC actuellement impliqués dans le processus FLEGT » (2008)

⁴ Etude du CIRAD sur le « Sciage artisanal, transformation et commerce du bois d'oeuvre du Cameroun à destination de l'arc Soudano-Sahélien » (2005) ou, plus récemment, celle du CIFOR sur les « exportations informelles de bois d'oeuvre en direction du Tchad et du Nigeria » (2010).

⁵ Etude financée par la Commission européenne sur « Cross-border flows of timber and wood products in West Africa » (2008)



- 3) **le fonctionnement des systèmes nationaux de suivi des bois et la gestion des bois importés/en transit.**
- 4) **les collaborations existantes entre les Etats, quelles sont les informations échangées ou qui devraient l'être?**
- 5) **La définition des critères de légalité de part et d'autre des frontières, la documentation exigée, etc.**

Les présentations se feront en trois temps :

- 1) **Présentation du secteur forestier par pays :** Les représentants des pays et provinces concernés présenteront tout d'abord les statistiques forestières nationales, les modes d'aménagement, les systèmes de contrôle existants, la place de l'illégalité/informel et les solutions envisagées.
- 2) **Présentation des enjeux, vus par différents acteurs :**
 - a. La problématique de ces flux vue dans le cadre du plan d'action FLEGT sera présentée ;
 - b. La problématique des ces flux vue dans le cadre de l'exploitation forestière industrielle ;
 - c. La problématique des ces flux vue dans le cadre de l'exploitation forestière artisanale ;
 - d. La problématique des ces flux vue dans le cadre du système de suivi national/régional ;
- 3) **Présentation de certaines études :** Les études les plus récentes sur les flux de bois transfrontaliers et leurs impacts socio-économiques seront présentées (Forest Monitor, CIFOR, CIRAD, TRAFFIC, IUCN, MONUC, Tropenbos etc.).

Durant cette première phase, on identifiera les principaux éléments permettant à l'exploitation illégale de perdurer dans cette région et par rapport auxquels on tentera de proposer des solutions pour avancer vers la régulation du secteur.

Phase 2 : Discussion

Il s'agira de rechercher des options de solutions pratiques sur les problèmes identifiés lors de la phase 1. Questions devant être abordées en profondeur :

- 1) **Groupe de travail 1 : Comment améliorer le cadre juridique et sa pratique ?**
 - **Code forestier, procédure commerciale, procédure juridique d'attribution des permis d'abattage**
 - **Exigences des Etats pour les passages de frontière**
 - **Éléments de cohérence et d'incohérence entre les réglementations des différents Etats**
- 2) **Groupe de travail 2 : Comment collecter les données manquantes et mieux suivre les flux ?**
 - **Suivi des flux par types et par zone**
 - **Revenus issus du secteur forestier**
 - **Concertation périodique entre les Etats et les provinces concernées**
 - **Documentation adéquate de collecte**



3) Groupe de travail 3 : Quelles actions incitatives (certification, taxation, subvention etc.) / mécanismes de régulation peut-on envisager ?

- Encadrement régional des acteurs de la filière bois artisanale
- Possibilité de développement local reposant sur les ressources forestières
- Possibilités d'investissement pour une transformation plus poussée

Phase 3 : Recommandations et Synthèse

L'atelier devra déboucher sur une série de recommandations à destination de chaque pays et des autres partenaires clés mais aussi au niveau des collaborations sous-régionales.

Les organisations impliquées sur cette thématique travailleront sur un plan d'action commun (activités, planning, acteurs, fonds) pour les prochaines années, principal résultat de cet atelier.

5. Modalités pratiques

Les acteurs

Il s'agit d'inviter à l'atelier les acteurs clés en mesure d'influencer l'évolution des pratiques en matière d'exploitation et de commercialisation des produits forestiers transfrontaliers.

1 – Groupe des Etats

- 11 – RDC
- 12 – Rwanda
- 13 – Burundi
- 14 – Ouganda

2 – Groupe des professionnels

- 22 – Syndicats forestiers nationaux et locaux
- 23 – Chambres d'agriculture (ou commerce et industrie selon les cas) des pays de l'est, et représentants des chambres et fédérations dans les provinces de l'est RDC
- 24 – Représentants des offices du Bois comme Office Congolais de contrôle en RDC
- 24 – Transporteurs
- 25 – Représentants d'exploitants forestiers industriels et artisanaux de l'est de la RDC
- 26 – Fédération du Secteur Privé
- 27 – Association des menuisiers/charbonniers
- 28 – Concessionnaires du Nord Kivu (ENRA)
- 29 – Association des négociants

3 – Groupe des organisations non gouvernementales

- 31 – Organisations Internationales (TRAFFIC, Forest Monitor, IUCN, Tropenbos etc.)
- 32 – Organisations nationales : ERND-Sud Kivu, Pole Institute Goma, Réseau CREF Goma, AFEB, etc.
- 33 – Représentant de l'Association Agakinjiro (Rwanda), principal utilisateur de bois importé la RDC (Libuyu, Markhamia, ...) et de l'Afrique de l'Est (Muvula, etc...)

4 – Groupe des experts

- 41 – CIFOR, TBI, WCS etc.
- 42 – UE, WB, EFI, FAO, etc.
- 43 – Instance de coordination minière basée à Bujumbura
- 44 – Représentants d'institutions et/ou universités des pays des Grands Lacs



45 – SGS

46 – WRI, en charge de l'étude de l'atlas forestier interactif de la RDC

47 – REM, observateur indépendant

5 – Organisations sous-régionales

51 – COMIFAC

52 – EAC

Pays d'accueil

De même que pour le secteur minier artisanal, le choix de la ville devant accueillir les débats sur les flux transfrontaliers de produits forestiers, et peut être à l'avenir une instance d'appui à la régulation régionale de ce secteur, est important. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, la ville de Bujumbura est de toute évidence la plus appropriée pour les raisons suivantes : proximité de la RDC (10 mn de la frontière), facilité d'accès par avion et par route, facilité d'communauté linguistique avec la RDC qui est le pays exportateur, plus faible implication que les pays plus au nord dans les enjeux économiques liés à l'importation de produits illégaux (donc moins soumis aux pressions économiques internes), histoire beaucoup moins conflictuelle avec la RDC que les autres pays plus au nord (avec donc un meilleur capital confiance), facilité de circulation et d'obtention des visas (ou pas de visas pour les régionaux), professionnalisme de ses structures d'accueil, cadre agréable pour établir de bonnes conditions de dialogue.

Ajoutons qu'un tel atelier devra réunir les responsables des diverses provinces de l'est de la RDC, lesquels sont majoritairement francophones, avec des responsables de l'autre côté du rift, beaucoup plus à l'aise en anglais. Le choix de Bujumbura est un bon compromis qui les fait passer à l'est mais dans un contexte agréable et organisé où on peut travailler en français, langue officielle de leur propre administration.

Enfin, le Burundi, comme le Rwanda et la RDC (constituant ensemble la CEPGL) sont membres de la COMIFAC, pour laquelle la langue de travail est le français, et qui est l'instance désignée par les chefs d'Etat de la sous-région pour coordonner les questions de gestion forestière en Afrique Centrale. Or, le problème ici est bien la question de l'exploitation illégale des produits forestiers de la RDC qui sont exportés vers des pays voisins membres de la COMIFAC (Rwanda et Burundi) ou non membres (Ouganda, Soudan, Kenya), même si certains appartiennent également à la communauté des Etats de l'Afrique de l'Est.

Infrastructures d'accueil

L'atelier pourrait se tenir à l'hôtel Club Lac Tanganyika, à 10 mn de la ville de Bujumbura et 10 mn de la frontière de la RDC, et une heure de celle du Rwanda, et à moins de 10 mn de l'aéroport international, dans un cadre particulièrement propice à ce type d'évènement, avec une bonne capacité d'accueil, un service professionnel et des coûts raisonnables.

Pour les représentants des provinces du Nord kivu le plus simple sera pour la plupart d'entre eux de rejoindre d'abord Goma par route ou par vol intérieur, puis le bateau jusqu'à Bukavu et ensuite la route jusqu'à Bujumbura. Les autres participants en provenance de Bukavu et d'Uvira viendront par route. Dans tous les cas, c'est toujours un voyage long et compliqué qui peut nécessiter jusqu'à plusieurs jours aller et ensuite retour. Par contre, pour les gens de Bukavu, c'est 3 heures de route, et moins de 5 heures pour les participants venant de Kigali, qui peuvent aussi venir en avion (20 mn). Pour les gens de Kampala, cela peut se faire aussi par bus (moins de 8 h), mais c'est plus facile par avion. Ceux venant de Kampala peuvent également arriver par vol de Kenya airways via Nairobi. Par contre, pour les gens de Kinshasa, il vaut mieux venir par KQ via Nairobi plutôt que via Goma. Enfin, pour les participants venant d'Europe, on trouve des vols directs pour Bujumbura ou via Nairobi. Notons qu'il y a 3 vols par jour entre Nairobi et Bujumbura, dont au moins un dessert également Kigali, qui prennent donc en charge les gens venant de Kinshasa comme ceux provenant de la



COMIFAC depuis Yaoundé avec KQ. Il existe aussi des vols quotidiens entre Kigali et Bujumbura par Rwanda Air Express et Air Burundi

Facilitation

L'atelier sera conduit en français et modéré par un spécialiste des questions forestières en Afrique Centrale.

Une traduction sera assurée pour les participants des pays anglophones.

Le CIFOR assurera le travail de synthèse et de prospective technique