

**DE L'IMPLICATION DES ETATS DANS LA GESTION ET L'EXPLOITATION DES  
RESSOURCES FORESTIERES DANS LE BASSIN DU CONGO ; LE CONGO, LE  
GABON, LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**

**Pierrot MBODA TEPUPILEKA (ISC-KISANGANI)**

**Abstract**

Les forêts du bassin du Congo constituent une réserve importante pour protéger la planète contre les effets du réchauffement climatique. Cependant, ces forêts sont exploitées anarchiquement pour différentes raisons. Les populations sans autres sources de revenu trouvent en ces forêts leur principale source de survie. Les Etats de leur côté autorisent les entreprises européennes et chinoises à exploiter industriellement et de fois anarchiquement les forêts pour réaliser les recettes et financer les budgets nationaux.

Ce papier essaye de démontrer les difficultés pour les Etats du bassin du Congo de promouvoir une gestion harmonisée pour la survie des forêts de la région. Chaque pays possède sa législation forestière, son propre barème de sanction et accorde les avantages à sa manière aux entreprises forestières.

Toutes ces contradictions démontrent une implication négative des pays tels que le Congo, le Gabon et la République Démocratique du Congo dans la gestion des ressources d'une forêt considérée comme très utile pour l'avenir de l'humanité au regard du danger que représente le réchauffement climatique.

Forests of the basin of Congo constitute an important reserve to protect the planet against effects of the climatic warming up. However, these forests are exploited anarchically for different reasons. Populations without other sources of income find in these forests their main source of survival. States of their side allow the European and Chinese enterprises to exploit industrially and of time anarchically forests to achieve returns and to finance the national budgets.

This paper tried to demonstrate difficulties for States of the basin of Congo to promote a management harmonized for the survival of forests of the region. Every country possesses his/her/its forest legislation, his/her/its own scale of sanction and grant advantages to his/her/its manner in the forest enterprises.

All these contradictions demonstrate a negative implication of countries as Congo, Gabon and the Democratic Republic of Congo in the management of resources of a forest considered as very useful for the future of the humanity to the look of the danger that represents the climatic warming up.

## INTRODUCTION

Il est de devoir des Etats du bassin du Congo de protéger les forêts pour une gestion durable et profitable à tous. La gestion de l'environnement est une responsabilité première des Etats pour réduire les risques et les désastres. Cette responsabilité est d'autant plus importante dans la mesure où la gestion de l'environnement et des forêts touche aux droits à l'environnement. Ce dernier est un droit transversal qui embrasse et touche les droits tels que : le droit à la santé, à l'éducation, au logement, à la survie même de l'humanité.

L'abattement progressif et quotidien d'arbres est source des conséquences dramatiques pour la région si les Etats du bassin du Congo ne prennent garde. Dépourvus d'arbres qui puissent retenir le sol et les eaux, les pays du bassin du Congo seront exposés dans les années à venir aux sécheresses et aux catastrophes naturelles comme les inondations, glissement de terrain et même des ouragans, comme cela est devenu très fréquent à Haïti<sup>1</sup>.

Face à des populations qui bien qu'ayant conscience du risque que présente la mauvaise gestion des forêts, ne peuvent s'empêcher de couper les bois car leur survie en dépend, les Etats du Bassin du Congo ont du pain sur la planche.

Outre la sensibilisation des populations et leur prise en charge pour qu'elles trouvent des substituts aux avantages vitaux que leurs offrent au quotidien l'exploitation des forêts, les Etats du bassin du Congo doivent eux aussi trouver un juste milieu entre le souci de protéger la forêt pour le bien de l'humanité et la nécessité de signer des contrats avec les exploitants industriels européens et chinois en vue de trouver des fonds nécessaires pour la survie de leurs économies. Les forêts et leurs industries étant un important actif pour les Etats<sup>2</sup>. Un dilemme pas du tout facile auquel sont confrontés les pays comme le Congo Brazzaville, le Gabon, et la République démocratique Congo, objet de cette réflexion.

En prenant comme modèle le Congo Brazzaville, le Gabon et la RDC, ce papier tente d'appréhender les politiques forestières mises en place par les pays du bassin du Congo pour dégager sur base de la documentation et des entretiens<sup>3</sup> dans une approche comparative les forces et les points à améliorer, les convergences et les points de démarcation. La

---

<sup>1</sup> Anatole Mortine, la gestion de l'environnement, une responsabilité primaire de l'Etat pour la réduction des risques et des désastres en Haïti, Tiré de l'internet [www.cluoHaiti.org](http://www.cluoHaiti.org).

<sup>2</sup> [www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2012-2-pp.517-532](http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2012-2-pp.517-532)

<sup>3</sup> Lire Delphine Alles, Auriane Guilband et Delphine Lagrange, "L'entretien en relations internationales" dans Guillaume Devin (Dir), Méthodes de recherche en Relations internationales, Presses de Science Politique, Paris, 2016, pp. 170-175.

connaissance de ces éléments permet de renseigner sur l'impact des Etats dans la gestion durable des ressources forestières dans le bassin du Congo.

Pour ce faire, notre réflexion comprend trois axes : l'économie des politiques forestières du Congo, du Gabon et de la RDC ; les forces et les faiblesses des dites politiques ; les convergences et leurs divergences.

## **I. La politique de gestion des ressources forestières au Gabon, en RDC et au Congo**

### **I.1. L'économie de la politique forestière au Gabon.**

L'aménagement des forêts au Gabon est réglementé par la loi du 22 juillet 1982. Couramment appelé loi 1/82, ou "Loi d'orientation en matière des eaux et forêts", ce texte de référence définit le " domaine forestier" composé de forêts domaniales classées (domaine à vocation forestière déterminée du domaine public) et de forêts domaniales protégées". Au terme l'article 13, de la loi précitée " les forêts domaniales classées doivent couvrir au moins 40% de la superficie totale du territoire national<sup>4</sup>.

En outre, "les forêts domaniales classées doivent faire l'objet d'un plan d'aménagement". Par ailleurs, l'exploitation ne peut s'y faire qu'en régis ou par vente des coupes par adjudication publique.

Les "forêts domaniales protégées" sont susceptibles d'être exploitées via la délivrance d'un permis, qui est un préalable obligatoire. Si l'exploitant a du point de vue de la loi un certain nombre de contraintes (limitation en surface, acheminement d'une partie des grumes vers des filières de transformation locale...), il n'a pas obligation d'aménagement.

L'obligation d'aménagement ne porte que sur les forêts classées. Ces forêts étant directement gérées par l'Etat, c'est également à lui qu'incombe la responsabilité d'en réaliser l'aménagement.

Le classement des forêts représente donc un coût vaste que celui prévu par la législation gabonaise. Dans les faits, seules les forêts situées en première zone ont fait l'objet d'une procédure de classement et si certaines ont fait l'objet de la rédaction d'un plan d'aménagement, aucun de ces plans n'a vu le jour<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Loi n° 1/1982 du 22 Juillet 1982 portant dispositions relatives à l'aménagement

<sup>5</sup> Idem

Dans la loi révisée n°1/82 du 22 Juillet 1982, le découpage du domaine forestier s'est complexifié sensiblement par rapport à la version de 1982, mais il devient aussi plus cohérent et plus explicite. Les grandes divisions sont à peu près les mêmes mais ont changé d'appellation<sup>6</sup>.

Dans la loi de 1982 : on parlait du domaine forestier à vocation permanente et déterminée (ou forêts domaniales classées) et du domaine à vocation forestière non déterminé (ou forêts domaniales protégées). Dans la nouvelle loi : c'est plutôt le domaine forestier permanent de l'Etat et le domaine forestier rural.

Les forêts "classées" de la loi 1/82 comprenaient les forêts à vocation de production (y compris les périmètres de reboisement) et les forêts devant faire l'objet de protection ou de gestion particulière, ce qui correspond au domaine forestier permanent dans la nouvelle loi. Les forêts "protégées" de la loi 1/82 semblent correspondre au domaine forestier rural dans la nouvelle loi. Il s'agissait en fait d'un domaine "protégé" car les villageois n'avaient pas de droit, sauf autorisation spéciale des eaux et forêts et exercice du droit d'usage, d'y couper des arbres.

Toutefois, les deux domaines définis dans la loi 1/82 peuvent évoluer dans le temps: des forêts à vocation non déterminée pouvant après classement passer dans le domaine forestier à vocation permanente.

Dans la nouvelle loi forestière gabonaise, la notion de forêt à vocation indéterminée a disparu. Cela suppose que l'ensemble du territoire national a préalablement fait une partition entre domaine forestier permanent et domaine forestier rural.

L'innovation majeure de la nouvelle loi est la possibilité de créer, à l'intérieur du domaine forestier rural, un sous-ensemble de forêts communautaires qui fera l'objet de règles de gestion spécifiques.

## **I.2. La République Démocratique du Congo.**

Le texte principal relatif à l'aménagement des forêts en RDC c'est la loi N° 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier en R D C<sup>7</sup>. Cette loi fait table rase des textes existants hérités de la période coloniale, pour répondre aux nouveaux objectifs socio-économiques que l'Etat assigne à la gestion du domaine forestier. A côté de cette loi, plusieurs textes règlementaires : décrets et arrêtés ont été pris comme mesure d'application du code forestier.

Au regard de ces différents textes législatifs et règlementaires, quatre thématiques principales se dégagent dans la politique forestière en RDC.

### a) Protection des forêts

---

<sup>6</sup> Loi n° 16-01/2001 du 31 décembre 2001 portant Code forestier au Gabon

<sup>7</sup> Loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier en RDC

Le cadre juridique forestière en RDC accorde une place importante à la conservation des forêts. La loi protège ainsi les forêts contre toute forme de dégradation ou de destruction notamment l'exploitation illicite, le surexploitation, le surpâturage, les incendies ainsi que plusieurs pratiques interdites. On peut citer comme exemple l'établissement des listes d'essences protégées, en conformité avec la convention CITES, ratifiée par la RDC.

#### b) Gestion forestière

La question de la gestion forestière est traitée dans la loi en quatre volets : la répartition des forêts ; l'accès à l'espace et à la ressource forestière ; les usages alternatifs du forêt ; la réalisation des inventaires et des aménagements forestiers.

#### c) Gouvernance forestière

La gouvernance forestière implique entre autre : la réflexion sur les questions forestières ; l'implication de tous les acteurs dans la prise des décisions ; la mise en place des mécanismes de contrôle de l'application des décisions.

La loi forestière congolaise consacre à certains égards le principe de la gouvernance forestière en créant des sphères de discussion et en se prononçant en faveur de la transparence par la publication d'informations sur l'exploitation forestière.

#### d) Contrôle et contentieux forestiers

Le Code forestier établit les procédures de contrat d'instruction des infractions forestières ; de conduites des audiences. Ces procédures établissent ainsi un droit pénal spécifique au secteur forestier. Toutefois, certaines infractions telle 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 un arrêté dédié<sup>8</sup>. Ce texte dote l'administration du cadre légal nécessaire pour réduire ou faire disparaître l'exploitation forestière illégale en RDC. Toutefois, son application est subordonnée à la réalisation de certaines actions. On peut ainsi lire à l'article 2 : « l'application des dispositions du présent arrêté est concomitante à la réalisation des actions... telles que... la sensibilisation des différents acteurs du secteur forestier sur le code forestier ».

Cette disposition laisse comprendre l'effectivité du contrôle forestier. Une façon de dire qu'il ne peut être tenu rigueur à un inspecteur qui ne suit pas à la lettre les dispositions de l'arrêté précité.

### I.2.2. Différents modes d'accès à la ressource forestière en RDC

L'attribution des titres forestiers est centrale dans la gestion forestière, car ce processus ouvre l'accès à la ressource. Un processus inadéquat peut conduire à la gestion de concession par de non professionnels, à la constitution de rentés foncières, au développement

---

<sup>8</sup> Arrêté ministériel n° 12/Cab/Min/Ecn-t/15/Jeb/09 du 16 Juin 2009 fixant les règles et les formalités du contrôle forestier

du fermage, toutes pratiques qui gênent la performance économique de la filière, bloquent sa compétitivité et favorisent le développement de l'exploitation illégale.

L'une des réformes importantes de la loi forestière de 2002 en RDC a donc été le passage d'un système d'attributions discrétionnaires des permis forestiers à un mécanisme d'adjudication en bonne et due forme. Le moratoire toujours en vigueur sur l'attribution de nouvelles concessions forestières n'a pas permis de jogger ce mécanisme à l'épreuve du terrain. En marge de cette voie principale, il existe d'autres moyens d'accès à la ressource forestière en RDC.

### I.2.3. Modalités d'accès à la ressource forestière en RDC

L'accès à la ressource forestière est conditionné en RDC soit par l'obtention des autorisations et permis d'exploitation soit par l'exercice de droit d'usage, et sans oublier la possibilité pour les communautés locales d'obtenir des concessions forestières. Le tableau ci-dessous récapitule les types de permis et d'autorisation d'exploitation délivrées en RDC.

Tableau 1 : Récapitulatif des types de permis et d'autorisation d'exploitation

Mode d'accès	Autorité qui délivre	Bénéficiaire	Durée	Espace concerné	Commentaire
a) permis d'exploitation des biens privés	Pas déterminé	Pas indiqué	Non déterminée	Plantation privée	La réglementation semble incomplète, car aucun renseignement n'est fourni sur l'autorité qui peut délivrer ce permis, ni sur le montant des taxes à payer pour son obtention ni même sur les personnes qui peuvent solliciter un prélèvement sur de tel espace et encore moins un modèle pour ce type de permis. Ce type de permis doit être exigé lors du contrôle de déboisement car ce dernier doit être compensé par un reboisement équivalent par son auteur.
b) Permis d'exploitation ordinaire de coupe	Secrétaire général chargé de forêt	Exploitant industriel Titulaire d'une concession forestière	Un permis/un an	1/25 de la superficie totale de la concession représenté par l'assiette manuelle de coupe	Assujettie au paiement préalable de la taxe de superficie et au plan d'aménagement
*Permis de coupe artisanale	Le Gouverneur de province sous proposition de l'administration forestière provinciale.	Exploitant personnel physique agréé	Maximum 2 permis par ans	Inférieur à 50 hectares	Assujettie ou paiement préalable de la taxe de superficie
Permis de coupe de bois et de carbonisation	L'administrateur de Territoire	Congolais membre d'une communauté locale établie en milieu rural	1 permis/1 an	non déterminé mais volume précieuse lors de l'octroi	Assujettie au paiement préalable de la taxe de superficie si le requérant est un concessionnaire permis de récolte
Permis de récolte	Gouverneur de province	congolais exerçant des activités de collectes de PFNL	1 permis/1 an	Inférieur à 50 hectares	
Permis spécial de	Secrétaire général en	Artiste ou	1 permis/1 an	En fonction du	Concerne la coupe des essences protégées

coupe	charge des forêts	artisan		volume	
Permis de déboisement	Le Gouverneur de province/le ministre de l'environnement, conservation de la nature et tourisme	Commerçant, personne physique	La durée du permis n'est pas limitée.	A partir d'un hectare peut être situé dans une concession au ailleurs.	Le détenteur d'un tel permis doit sous-trouver la coupe des arbres exploitables ou la récolte des produits forestiers non ligneux conformément aux exigences de la réglementation en vigueur.
Permis spécial de récolte	Secrétaire général en charge des forêts	Artisan ou artiste	Un permis/1 an	En fonction du tonnage	Concerne la récolte des produits forestiers non ligneux protégés
Autorisation d'exploitation *Autorisations de coupe de bois d'œuvre industrielle ordinaire	Le ministre en charge des forêts	Exploitant forestier, titulaire d'une concession	Une/plusieurs par an	1000 hectares	Semble similaire au permis ordinaire de coupe
Autorisation de coupe de bois d'œuvre industrielle spécial	Le ministre chargé des forêts	Titulaire d'une concession forestière	Une/ plusieurs par an	Non précisé	Concerne l'abattage des essences wenge ( <i>Milletria laurentii</i> ) ou toutes autres essences forestières figurant sur la liste des espèces végétales proposées dans l'annexes III de la convention sur le commerce internationale des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction. Aucun modèle n'est indiqué par la réglementation.
X autorisation d'exploitation anticipée	Le ministre en charge des forêts	Titulaire d'une concession forestière	Un permis an	1/25eme de la superficie concédée	Valable pendant la période d'élaboration du plan d'aménagement les sociétés ayant sollicitées la conversion de leur titre en contrat de concession forestière, doivent assurer, « le respect des obligations juridiques, environnementales, sociales et fiscales. Découlant de la convention par le détenteurs du titre ou pour tout tuteurs à qui les droits d'exploitation auraient été transférés » modèle inexistant.

Source : Arrêt ministériel N°0035/cab/min/ecn-ef/2006 du 05 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Arrêt ministériel N°0035/cab/min/ecn-ef/2006 du 05 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière

### I.3. Le Congo Brazzaville

En 2000, le Congo a modernisé sa législation forestière avec la promulgation de la loi n°16/2000 du 20 novembre 2000. Cette loi qui porte code forestier organise « l'exploitation forestière, l'exploitation et la transformation des produits du bois sur l'ensemble du territoire congolais. La loi 16-2000 institue un ordre juridique approprié pour assurer la gestion durable des forêts et des terres forestières sur base d'un aménagement rationnel des ressources »<sup>10</sup>. Elle consacre la gestion durable des forêts (conservation et utilisation durable des ressources forestières) comme le fondement de la politique forestière de la République du Congo. Elle garantit la durabilité économique, écologique et sociale des ressources forestières nationales.

La « modernisation » de la politique forestière n'a pas mis fin à l'exploitation sauvage des forêts et au commerce illégal des produits du bois. Entre 2000 et 2005, les trésors publics congolais auraient perdu entre 5 et 6,5 milliards de recettes par an<sup>11</sup>.

#### I.3.1. De la traçabilité

La traçabilité est définie comme « l'aptitude à retrouver l'historique ou la localisation d'un article, d'un produit, d'une activité ou d'un service, au moyen d'une identification enregistrée »<sup>12</sup>. Cette définition bien que claire n'est pas opérationnelle quant au suivi des produits forestiers au Congo.

Dans le contexte de la gestion forestière durable et d'application des lois forestières pour la gouvernance et le commerce, il faut plutôt parler de chaîne de traçabilité. Celle-ci peut alors se définir comme « tout chemin emprunté toutes les étapes successives de conditionnement, transformation, fabrication et distribution ».<sup>13</sup> Suivant cette chaîne de traçabilité, on est amené à faire l'inventaire dans le corpus législatif et réglementaire actuel sur la forêt, les dispositions en matière de la traçabilité des bois exploités et des produits de bois exportés à partir du Congo. L'examen de ces dispositions, leur confrontation à la donne

---

<sup>10</sup> Loi n° 16/2000 du 20 Novembre 2000 portant Code forestier organise « l'exploitation forestière, l'exploitation et la transformation des produits du bois sur l'ensemble du Territoire Congolais »

<sup>11</sup> David Berenger Loemba, <https://www.congopage.com/les-politiques-forestieres-dans-le-bassin-du-congo>, cas de la République du Congo. Consulté 10 Janvier 2018 à 17heures.

<sup>12</sup> Jean Bakoumba [http://fr.m.wikipedia.org/wiki/fili%C3%A8re\\_soier](http://fr.m.wikipedia.org/wiki/fili%C3%A8re_soier), La législation forestière Congolaise à l'épreuve de la traçabilité de bois, consulté 21 décembre 2017 à 16h<sup>00</sup>

<sup>13</sup> D.I.A.R.F., 1995-Rapport mondial relatif à l'aménagement durable des forêts Gabonaise en vue de suivre l'objectif 2000 de l'organisation internationale de bois tropicaux (O.I.B.T) Direction des Inventaires, Aménagement et Régénération des forêts, Libreville, Juillet 1995, p. 30 + annexes

de terrain sur l'exploitation, la commercialisation et la transformation du bois sont ainsi susceptibles de faire évoluer les textes des lois dans la perspective de la traçabilité des bois au Congo.

**a) Des dispositions-précurseurs de la traçabilité forestière au Congo**

A partir du circuit du bois, il est possible de mettre en évidence les dispositions-précurseurs de la traçabilité forestière, notamment, les textes de loi sur l'utilisation du domaine forestier de l'Etat. Les dispositions de l'article 54 de la loi n°16 sur la division du domaine forestier permanent en unité forestière d'aménagement, UFA (comme élément de base de gestion et de production), ont posé les bases de la traçabilité forestière au Congo. Ces dispositions doivent leur force d'application au décret n°2002-437 du 31 décembre 2002, en l'occurrence, les articles 2 à 19 précisant le zonage du domaine forestier permanent et l'article 24 en matière de plan d'aménagement.

L'UFA se subdivise elle-même en unités forestières d'exploitation (UFE). Deux UFE ont été créées au nord du pays et cinq UFE au sud. Cette subdivision est bien adaptée à la « fracture forestière nationale » entre le nord du pays aux ressources forestières encore abondantes et qui comporte en majorité des UFA, et le sud du pays, déjà fortement exploité où l'on retrouve majoritairement des UFE. Les unités forestières d'aménagement peuvent être considérées comme « les géniteurs » de l'arbre à exploiter. Elle constituait de fait, les premières traces du bois dans le circuit que celui-ci doit emprunter.

**b) Des outils de contrôle pour suivre la trace au moment de l'exploitation**

C'est au niveau de l'exploitation économique du domaine forestier permanent que la trace de départ (le type de forêt, UFA ou UFE) se complète de disposition sur l'attribution de la forêt (article 65), après validation conformément aux articles 85 et 88 de la loi no1614. Trois de quatre titres d'exploitation, la CTI, la CAT et le PCBP complètent cette première trace qui est la forêt d'où est tiré le bois, puisqu'ils garantissent au titulaire des deux premiers titres, le droit de prélever sur une UFA/UFE des contingents annuels. Limitatif d'essence, est ou titulaire du troisième titre, le droit d'exploiter des arbres dans une forêt de plantation. Les articles 66,69 du décret no2000-437 instrumentalisent le suivi du bois en y intégrant des exigences en termes de volume maximum annuel (VMA) à prélever et d'autorisation de coupe annuelle.

---

<sup>14</sup> Arrêté ministériel n° 8516 du 23 décembre 2005 portant création des unités forestières d'aménagement

### c) Préparation de la trace avant l'abattage

Au Congo, l'obtention de l'autorisation de coupe annuelle par le titulaire d'une CTI ou d'une CAT est subordonné à la réalisation d'un inventaire d'exploitation et la présentation d'un certain nombre de documents par l'entreprise forestière. Il s'agit de :

- Résultats du comptage prévu à l'article 69, reporté sur la carte au n°1/20000 ;
- Une carte au croquis au 1/50000 indiquant les parcs, les routes et pistes réalisés au cours des années précédentes et les localisations des parcs, des routes et des pistes dont la construction est projetée pour la nouvelle année ;
- Un rapport d'activités de huit premiers mois de l'année portant sur le personnel, l'utilisation du matériel d'exploitation, les investissements réalisés, récapitulatif des volumes des grumes produites des grumes transformées, des produits usinés et des exploitations, le nombre des parcelles exploitées et non exploitées les nouvelles infrastructures routières, notamment le kilométrage des routes principales d'évacuation, des routes secondaires, le point, le nombre de pieds abattu et non débordés ;
- Les récépissés des taxes ou autre redevance dues ;
- Tous les carnets de chantiers de l'année, qui lui sont restitués après visa et éventuels commentaires.

Qu'il s'agisse du comptage des arbres, de à la carte indiquant les parcs, du récapitulatif des volumes des grumes produites ou encore du carnet de chantier, tous ces résultats et documents pré-abattage contribuant à la collecte d'information préalable à la traçabilité du bois. Les dispositions de l'article 76 et 77 du dit décret complètent des informations en y introduisant le quadrillage de la coupe annuelle en parcelle de 50 hectare et le marquage à la peinture blanche de chaque arbre compté. L'ensemble peut permettre par avance d'approcher partiellement au moins le géo-référencement de l'arbre.

## II. Les forces et les faiblesses des politiques forestières en RDC, au Gabon et au Congo

La RDC, le Gabon et le Congo font parties des Etats ayant des réserves forestières qui nécessitent une analyse particulière dans le but d'épingler d'une manière synthétique les forces et faiblesses des politiques forestières. Ces éléments sont importants pour l'avenir de forêts dans cette partie du monde.

## II.1 Les forces de la politique forestière au Gabon

La nouvelle loi gabonaise en matière forestière constitue une innovation majeure dans la mesure où, elle offre la possibilité de créer à l'intérieur du domaine forestier rural, un sous ensemble de forêts communautaires qui constituent ainsi de règles de gestion spécifique. Cette nouvelle organisation est schématisée de la manière ci-après :

- La surface forestière à aménager par l'Etat diminue puisque la majorité des anciennes « forêts de production à vocation permanente » rentrent désormais dans les catégories des forêts domaniales productives enregistrées et aménageables par les privés. L'administration forestière au Gabon facilite une gestion rationnelle des forêts communautaires à la transformation en unité de production profitable au pays.
- La surface globale des forêts à aménager par l'Etat augmente ;

En effet, le domaine forestier rural est devenu une des préoccupations de gouvernement Gabonais d'où son aménagement devient obligation. Il s'agit à ce titre d'une évolution en termes de changement significatif, qui s'observe à travers l'aménagement de permis forestiers.

Par l'aménagement de permis forestiers, est entendu l'aménagement des forêts de production qui se fait à l'échelle d'unités forestières d'aménagement (UFA)<sup>15</sup>. La concession forestière sous l'aménagement double (CFAD) est constituée d'une ou plusieurs unités forestières d'aménagement (UFA). Chacune d'elle peut inclure un ou plusieurs permis forestiers associés (PFA) qui sont des surfaces limitées avec une durée de 10 ans délivré exclusivement au Gabonais. L'attribution d'une concession forestière sous aménagement durable (CFAD) est conditionnée pour :

- le titulaire de la CFAD, qui devra favoriser l'installation d'une unité de transformation locale ;
- le titulaire d'un PFA, qui a l'obligation de passer un contrat d'approvisionnement avec une usine de transformation locale<sup>16</sup>.

Ce système comporte au moins deux avantages. D'abord, c'est la garantie que de petites (les PFA) soient aménagées, et que cet aménagement soit pensé à une échelle globale. Ensuite, cela permet aux Gabonais de conserver la possibilité de faire exploiter leur permis en fermage.

<sup>15</sup> Loi n° 16-01/2001 du 31 décembre 2001 opcit. p. 4

<sup>16</sup> [www.droit-Afrique.com](http://www.droit-Afrique.com), Gabon Code forestier, Consulter 21 février 2018, heures 11 heures 05'

## II.2. Les faiblesses

La question du fermage des permis forestiers associés au Gabon risque de poser quelques problèmes.

- C'est le titulaire du PFA qui choisira la CFAD de rattachement, ce qui peut poser des problèmes si, pour quelque raison que ce soit, un PFA voisin d'une CFAD "X" décide de s'associer avec une CFAD "Y" plus éloignés. Il faudra alors avoir recours à un arbitrage de l'administration des eaux et forêts<sup>17</sup> ;
- L'aménagement du ou des PFA est à la charge du titulaire de CFAD.
- La loi prévoit que l'exploitation des PFA se déroule dans les dix premières années du plan d'aménagement de l'unité d'aménagement. Dans ce laps de temps, l'organisation de la répartition des recettes n'est pas clairement précisée : le titulaire du PFA doit-il attendre que son permis soit passé en exploitation. Ce qui, dans le principe de l'aménagement par contenance, peut intervenir que la dixième année, ou doit-on imaginer un système de redistribution annuelle de l'argent à chaque titulaire de PFA sur la durée de dix ans ;
- Le plan d'industrialisation devra être cohérent avec l'aménagement proposé et notamment avec la possibilité de la CFAD (PFA inclus).

En faisant supporter l'aménagement de CFAD par leurs attributions, la tendance générale de cette nouvelle loi gabonaise est de réduire le volume d'aménagement à la charge de l'Etat. Ce qui semble réaliste compte tenu des moyens disponibles. Toutefois, les termes de la loi demeurent peu explicites sur un certain nombre de points, lesquels devraient être précisés dans les textes d'application actuellement agréés et le contrôle du suivi de l'aménagement comme force.

## II.3. Les forces de la politique forestière en RDC

La nouvelle loi forestière de 2002 est une des réponses de l'Etat congolais face à la montée des pratiques illégales dans l'industrie du bois. En rupture avec les textes antérieurs, cette loi innove sur les points suivants :

- La participation des communautés à la gestion des ressources forestières ;
- L'aménagement obligatoire des concessions forestières ;

---

<sup>17</sup> [www.droit-Afrique.com](http://www.droit-Afrique.com), Gabon code forestier, opcit. p.14.

- L'amélioration des procédures de contrôle de l'exploitation forestières et la création de cadres de concertation (conseils).

Dans cette loi, l'effectivité du contrôle forestier reste tributaire d'action comme la formation, l'équipement et l'encadrement d'agents forestiers<sup>18</sup>. Une façon de dire qu'il ne peut être tenu rigueur à un inspecteur qui ne suit pas à la lettre des dispositions du présent arrêté lors d'une inspection de cahier<sup>19</sup>.

#### II.4. Les faiblesses

En RDC, le cadre juridique présent à l'heure actuelle deux faiblesses importantes :

- a) Le processus de conversion des anciens titres en concessions forestières qui devait s'achever un an après la promulgation de la loi de 2002 ne l'est pas encore ouvert. Il y a donc décalage complet entre la situation des exploitants industriels et le cadre juridique sensé s'appliquer. Les difficultés juridiques soulevées par cette situation sont multiples :
  - L'absence des dispositions régulant la prolongation de délais des anciens titres fonciers ;
  - La stricte application de la réglementation sur le contrôle forestier reste aujourd'hui plus un objectif qu'une réalité.
  - L'absence des dispositions de transition fixant les cadres juridiques applicables aux titres convertibles ;
  - La nullité des allocations forestières prononcées après la promulgation de la loi et du moratoire qui l'a accompagnée ;
  - La difficulté pour l'administration à faire appliquer les nouvelles dispositions du code prévues pour des concessions, alors que les titres exploités demeurent des garanties d'application d'approvisionnement ;
  - La difficulté pour l'administration elle-même de respecter la nouvelle loi. Aucune directive n'est venue clarifier la façon dont l'administration devait interpréter la réglementation durant cette période transitoire.

---

<sup>18</sup> Adebu et Abdala (2012) « l'exploitation artisanale de bois et les options de développement des populations riveraines des forêts », un Benneker C. et dal (éd), le bois à l'ordre du jour, pp. 69-86.

<sup>19</sup> Arrêté ministériel n°102/cab/min/ecn-t/15/jet/09 du 16 juin 2009 fixant le règle et la formalité du contrôle forestier

- b) La loi dispose que toute communauté locale qui possède régulièrement des forêts en vertu de la coutume, a le droit d'obtenir une concession. A ce jour, aucune disposition réglementaire ne permet de mettre en œuvre cette importante mesure du nouveau code.

## II.5. Les forces de la politique forestière au Congo

Le premier objectif de la loi n°16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier est « d'instituer un cadre juridique approprié pour assurer la gestion durable des forêts, des terres forestières sur base d'un aménagement rationnel des ressources »<sup>20</sup>. De fait, cette loi est consacrée à la gestion durable des forêts (conservation et utilisation durable de ressources forestières). Elle est établie pour garantir la durabilité économique, et sociale des ressources forestières nationales.

## II.6. Les faiblesses de la politique forestière au Congo

Dans l'ensemble des documents qui forment la législation Congolaise en matière forestière, la question de la traçabilité n'est pas explicitée. Elle apparaît plutôt dans l'implication que suggèrent certaines dispositions et s'est limitée au contrôle de volume et des produits. La gestion durable des forêts sur base d'un aménagement rationnelle de ressource ne peut se satisfaire d'un manque de suivi de produits issus de la forêt. Par conséquent, la traçabilité doit être le premier objectif du code forestier.

Il y a donc lieu de chercher, dans ce corpus législatif et réglementaire, les dispositions qui font allusion à la traçabilité des bois, mais également leur incomplétude, leur difficulté à être comprise et leur mis en mal dans l'application par l'administration elle-même et par un bon nombre d'acteurs concernés par l'exploitation, et la transformation du bois.

Une mauvaise gestion du personnel qui a pour conséquence la sclérose de des cadres, une pléthore dans les directions centrales... surtout la concentration du personnel à Brazzaville (capitale).

La décentralisation de l'administration forestière n'est pas opérationnelle et il faut désemplir les directions centrales de Brazzaville, où l'on note une multitude de directeurs. Cette situation illustre un schéma classique d'administration fonctionnant plus pour elle-même que pour les missions qui lui sont confiées.

---

<sup>20</sup> Loi n° 16/2000 du 20 Novembre 2000 Op.Cit, p. 8

Par ailleurs, les nominations aux postes de responsabilité dans l'administration forestière Congolaise relevant beaucoup plus de l'appartenance ethnique que des compétences, il peut s'ensuivre que les mauvaises habitudes prises à tout point de vue vont créer un climat peu-propice à l'efficacité d'autant que le système fonctionne sans sanction.

L'incapacité de contrôle du ministère, ses représentants étant quasiment absents au nord du pays. Les fonctionnaires ne sont pas payés pendant des longues périodes, ce qui non seulement les démotive sérieusement mais signifie ainsi qu'ils doivent rechercher d'autres sources de revenus. Cette situation facilite la corruption.

En outre, le déficit du personnel technique et administratif qualifié dans l'administration forestière Congolaise constitue un écueil dans l'exercice des missions assignées aux directions régionales.

### **III. Les ressemblances et les divergences des politiques forestières au Gabon, RDC, Congo**

#### **III.1. Les ressemblances**

##### **III.1.1. Problèmes de gouvernance**

Les Etats sont, en grande partie, responsables des dégradations des essences forestières, car ils sont sensés avoir connaissance de tout ce qui se passe au pays. Ils doivent donc appliquer les dispositions notamment des codes forestiers sur les mesures générales de protection et de gestion des essences protégées, mais aussi appliquer toutes les dispositions légales prescrites à cet effet comme les sanctions pénales, rétablissement de l'ordre dans ce domaine très important pour la protection des biodiversités et des écosystèmes terrestres en général.

L'absence d'application de dispositions générales de protection et de gestion des essences protégées par les Etats du bassin du Congo affaiblit la « politique de la régulation par des normes » qui pourtant rencontre quelques succès en Afrique dans le domaine forestier. Les Etats qui font l'objet de cette étude semblent adopter une certaine complicité devant les entreprises chinoises qui créent des contradictions avec les entreprises européennes qui se mettent en conformité avec les normes environnementales et sociales véhiculées par la certification forestière.

##### **a. Autorisation d'exploitation forestière industrielle**

L'exploitation forestière industrielle met en danger l'avenir de la forêt, de toutes les villes qu'en dépendent et le climat. Les permis de coupe attribués en Afrique centrale concernent plus de 50 millions d'hectares de forêt tropicale, soit la taille de la France<sup>21</sup>. La banque mondiale, les donateurs internationaux et les gouvernements de la RDC, du Gabon et du Congo Brazzaville ont encouragé l'exploitation industrielle comme un moyen de stimuler le développement et de réduire la pauvreté, mais ce type d'exploitation alimente le problème en anéantissant les populations locales qui vivent toutes avec moins d'un dollar par jour, chassées de leurs terres privées de leurs moyens de subsistance.

---

<sup>21</sup> Le Roye, Karsenty A et Bertrand A. 1996. La Sécurisation forestière en Afrique, pour une gestion viable des ressources renouvelables, Paris, Kinshasa, p. 47.

b. Faible appui financier et technique aux institutions publiques et privées chargées de la gestion et exploitation légale des forêts

Les Etats doivent se mobiliser contre le déboisement et éviter le pillage systématique des ressources ligneuses du bassin du Congo. La communauté internationale ne fait pas tout pour veiller à la mise en application des résolutions prises aux conférences de Brazzaville et de loyauté pour appuyer les accords multilatéraux et bilatéraux comme ceux de la COMIFAC (commission des forêts d'Afrique centrale) conformément à la déclaration des chefs d'Etats et des gouvernements dites « déclaration de Yaoundé » relative à la convention et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale. Cette déclaration a été soutenue par la signature et la ratification du traité de la COMIFAC. Dans ce traité, les chefs d'Etats proclament très clairement leur intérêt à la mise en place par la communauté internationale d'un mécanisme de financement pour subvenir de manière durable les pays du bassin du Congo dans leurs efforts de lutter contre la déforestation et la dégradation des forêts, l'aménagement durable, de conservation et des recherches sur les écosystèmes forestiers. Quand on remonte l'histoire, on se rend compte que beaucoup de pays développés se sont industrialisés en détruisant les forêts. Tous ces pays avaient un grand couvert forestier. Aujourd'hui pour l'Afrique, on dit que l'équilibre mondial est menacé. Les Etats du bassin du Congo veulent bien, mais de l'autre côté, il faut des compensations pour que leurs populations puissent se détourner de l'exploitation illégale des ressources forestières ; qu'il y ait une amélioration de ces revenus d'une manière ou d'une autre<sup>22</sup>.

Un système de contrôle peut être conçu mais gêne par des contraintes financières et/ou pâti d'un manque de personnel qualifié comme par exemple le nouveau système de navigation par satellite établi par IGAMA ayant permis d'écarter la situation spécifique pour faire apparaître les zones d'activités légales et illégales d'exploitation de bois d'œuvre. La robustesse du système est affaiblie par la dépendance vis-à-vis d'un cycle de financement trimestriel pour acheter les images satellites (Cartographie) dont il a besoin pour permettre aux inspecteurs du gouvernement d'avoir une longueur d'avance sur les exploitations illégales. Les inspecteurs sur le terrain en nombre suffisant, une autre contrainte est celle du financement dans presque tous les cas examinés.

Il y a l'intention de la communauté internationale de ne pas contribuer à un futur durable pour les populations du bassin du Congo ; c'est en appuyant faiblement les nations

---

<sup>22</sup>Jean-Jacques Zanna Confratrone, <https://accypressse.over-bla.com/article> nous allons décoder une complicité de pillage de nos forêts 37944286.html, consulté le 30 Septembre 2017 à 11 heures

d'Afrique centrale dans leurs efforts de réduire la perte en biodiversité et de la mise en œuvre d'une gestion durable de ressources naturelles. La conservation et le développement basés sur les ressources naturelles sont indispensables à l'accroissement de la prospérité, au relèvement du niveau de vie et à l'expansion économique durable et équitable dans la région, alors que les défis sont nombreux et que les efforts soutenus restent indispensables au progrès.

### **III.2. Les points de divergence entre les Etats**

#### **III.2.1. Infractions et sanctions relatives à l'exploitation forestière illégale en RDC**

La loi forestière ne précise que quelques infractions très spécifiques. En observant les textes réglementaires relatifs à l'infraction forestière, toutes les autres infractions au code forestier, c'est-à-dire la grande majorité d'entre elles ne peuvent être sanctionnées de façon générique pour toute infraction non spécifique par ailleurs. Ainsi en est-il de la plus part des exploitations illégales.

Une première conséquence est que la même disposition s'applique, quelque soit la gravité de l'infraction : couper hors de sa concession est sanctionnée de la même façon que le fait de laisser s'effacer le marquage d'une grume.

Les montants de l'amande prévue par le code forestier en RDC n'ont aujourd'hui plus aucun caractère dissuasif, et se trouvent en décalage avec les régimes de sanction des pays de la région.

#### **III.2.2. Des dispositions répressives au Gabon**

En cette matière l'article 273 de la loi gabonaise stipule ce qui suit : sont punis d'un emprisonnement de cinq jours à un mois, d'une amande de dix mille à cinquante mille francs CFA ou de l'une de ces deux peines seulement, les auteurs des infractions ci-après :

- Inobservation de la réglementation sur le droit d'usage,
- Pénétration non autorisée même sans armes dans les aires protégées,
- Circulation et stationnement en dehors de piste balisée,
- Non-respect de disposition sur la vente, le prêt et la session de permis
- Divagation d'animaux domestiques dans les forêts non couvertes ou parcourues.

En cas de récidive ou de fuite, la sanction est portée au double. Sont punis d'un emprisonnement de 4, 5 jours à trois mois et d'une amende de 25.000 à un million de francs CFA ou de l'une de ces deux peines seulement ceux qui violent la prescription relative aux forêts classées.

### III.2.3. Des dispositions répressives au Congo

Au Congo, est puni d'une servitude pénale de trois mois à deux ans et d'une amende de 20.000 à 100.000 Francs Congolais constants ou d'une de ces peines seulement, quiconque se livre à l'exploitation forestière en violation des dispositions de la loi, de ses mesures d'exécution ; aussi la personne qui transporte ou vend du bois obtenu en violation des dispositions de la loi et de ses mesures d'exécution.

L'article 144 de la loi congolaise précise que : est punie de servitude pénale de six mois à deux ans et d'une amende de 20.000 à 100.000 Francs Congolais constants ou d'une de ces peines seulement quiconque falsifie l'une des autorisations prévues par la loi et ses mesures d'exécutions.

Sont considérées illicites, les coupes pratiquées avec une autorisation falsifiée et la détention des produits forestiers en vertu d'une telle autorisation. Les agents assermentés qui en font le constat ordonnent l'arrêt des travaux de coupe et saisissent les produits forestiers ainsi que les outils, machines et véhicules ayant servi aux travaux.

Selon l'article 146 de la même loi, est puni d'une servitude pénale d'un mois à trois ans et d'une amende de 10.000 à 500.000 Francs Congolais constants ou d'une de ces peines seulement, les concessionnaires forestiers qui refusent l'accès de leurs concessions à des agents de l'administration chargés de forêt ou aux membres du conseil consultatif provincial des forêts en mission de service ; la personne qui loue, échange ou cède sa concession sans autorisation de l'autorité compétente. Il en est de même de celui qui exporte des essences en violation des restrictions instituées par les mesures d'exécution de la loi forestière et exploite les produits forestiers, sans autorisation requise.

## CONCLUSION

Cette étude a soulevé la question fondamentale du rôle des Etats dans la gestion rationnelle des ressources forestières du bassin du Congo. Pour s'en rendre compte, nous avons axé notre réflexion sur les expériences de trois Etats ci-après en la matière : le Congo, le Gabon et la RDC.

Nous avons choisi d'analyser les politiques mises en place par chacun de ces trois Etats en matière de gestion durable des ressources forestières. De cette analyse, nous avons relevé les forces, les faiblesses de ces trois Etats, aussi avons-nous relevé les points de convergences et de divergences de leurs politiques forestières.

Concernant les forces, au Congo, la loi a introduit des innovations majeures en matière de création des forêts communautaires. Au Gabon, la loi garantit la durabilité économique et sociale des ressources naturelles en facilitant une gestion rationnelle des forêts communautaires. En RDC, on note des innovations en matière de participation des communautés à la gestion des ressources forestières, d'aménagement obligatoire des concessions forestières et d'amélioration des procédures de contrôle et la création de cadre de concertation (conseils) pour la gestion durable des ressources forestières.

Au delà des forces, les politiques et les législations forestières en vigueur dans ces trois Etats présentent des lacunes qui méritent d'être améliorées ou corrigées.

Au Congo, il s'agit des nominations des responsables du secteur forestier sur base d'appartenance ethnique et non de la compétence; le fonctionnement du système sans sanction; longue période de non paiement des fonctionnaires entraînant la démotivation et la corruption, le déficit d'un personnel qualifié. La question de la traçabilité n'est pas explicité dans la loi.

Au Gabon, les termes de la loi demeurent peu exploités dans certains points. Il a fallu des mesures d'application pour expliciter les zones d'ombre. Malheureusement, ces mesures n'existent pas encore. Par conséquent, la confusion continue dans le secteur forestier.

En RDC enfin, il y a un décalage entre la situation des exploitants industriels et le cadre juridique. Le secteur est aussi caractérisé par l'absence des dispositions régissant la prolongation des délais des anciens titres fonciers et la difficulté pour l'administration d'appliquer la loi.

A propos des divergences qui ne permettent pas l'harmonisation de l'exploitation et de la gestion des ressources forestières au Congo, au Gabon et en RDC, il y a lieu de soulever, la question liée aux sanctions. Chaque Etat possède son propre barème de sanction. Certains Etats comme le Congo sanctionne de manière claire les exploitants illégaux tandis que d'autres comme la RDC le font avec une certaine légèreté. Une différence qui profite aux exploitants qui peuvent choisir d'aller détruire la forêt là où ils ne seront pas du tout sanctionnés. Pourtant c'est la même forêt de la région qui en pâtit.

Concernant les conséquences, les trois Etats sont en grande partie responsables de la dégradation des essences forestières à cause de non application de la loi sur la gestion et la protection des essences protégées. Ils sont tous aussi responsables de plusieurs cas d'impunité et de non rétablissement de l'ordre pour la protection de la biodiversité.

On observe un laxisme des Etats du bassin du Congo face aux entreprises chinoises qui créent les contradictions en refusant de respecter les normes alors que celles européennes les respectent. Ces trois Etats encouragent l'exploitation industrielle, mettant en péril les populations locales. La communauté internationale n'appuie pas techniquement et financièrement les Etats dans leurs efforts modiques soient-ils, de protection de la forêt. Par conséquent, il n'y a pas de compensation pour que les populations du Congo- Brazzaville, de Gabon et de la RDC vivent sans exploitation illégale des forêts du bassin du Congo. Le danger est loin d'être écarté.

## REFERENCES

Adebu et Abdala « l'exploitation artisanale de bois et les options de développement de population riveraines des forêts », un Berneker C et al (éd), le bois à l'ordre du jour, exploitation artisanale de bois d'œuvre en RDCong : secteur porteur d'espoir pour le développement des petites et moyennes entreprises Tropenbos international RDC, Wageningen, Pays Bas, 2012

Arrêté ministériel n° 8516 du 23 décembre 2005 portant création des unités forestières d'aménagement, Congo Brazzaville.

Arrêté ministériel n° 12/Cab/min/ecn-t/15/jeb/09 du 16 juin 2009 fixant les règles et les formalités du Contrôle forestier RDC.

Delphine Alles, Auriane Guilband et Delphine Lagrange, 'L'entretien en relations internationales'' dans Guillaume Devin (Dir), Méthodes de recherche en Relations internationales, Presses de Science Politique, Paris, 2016, pp. 170-175.

Décret 2002-437 du 31 décembre 2002 portant dispositions précurseurs de la traçabilité forestière, au Congo Brazzaville.

D.I.A.R.F., 1995-Rapport national relatif à l'aménagement durable des forêts gabonaises en vue de suivre l'objectif 2000 de l'organisation internationale de Bois Tropicaux (O.I.B.T) Direction des inventaires, Aménagement et Régénération des forêts, Libreville, juillet 1995.

Le Roy E., Karsenty A. et Bertrand A. La sécurisation forestière en Afrique, pour une gestion viable des ressources renouvelables, Paris, Karthala, 1996.

Loi n° 01/1982 du 22 juillet 1982 portant dispositions relatives à l'aménagement, au Gabon.

Loi 16-01/2001 du 31 décembre 2001 portant Code forestier au Gabon

Loi n° 011/2002 du 29 Août 2002 portant Code forestier en RDC

Loi n° 16/2000 du 20 Novembre 2000 portant Code forestier organise « l'exploitation forestière, l'exploitation et la transportation des produits du bois sur l'ensemble du territoire Congolais.

## WEBOGRAPHIE

Jean Bakoumba, <https://fr.m.wikipedia.org/wiki/Fili%C3%A8re-bois>, La Législation forestière Congolaise à l'épreuve de la traçabilité de bois, consulté 21 décembre 2017 à 16 heures.

David Berenger Loemba, <https://www.congopage.com/les-politiques-forestieres-dans-le-bassin-du-congo>, cas de la République du Congo. Consulté 10 Janvier 2018 à 17heures.

Jean-Jacques Zanna Confratrone, <https://accypresse.over-bla.com/article> nous allons décode une compassassions de pillage de nos forêt 37944286.html, consulté le 30 Septembre 2017 à 11heures.

Anatole Mortine, la gestion de l'environnement, une responsabilité primaire de l'Etat pour la réduction des risques et des désastres en Haïti, Tiré de l'internet [www.cluoHaiti.org](http://www.cluoHaiti.org).

[www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2012-2-pp.517-532](http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2012-2-pp.517-532)

[www.droit-Afrique.com](http://www.droit-Afrique.com), Gabon Code forestier, Consulter 21 février 2018, heures 11 heures 05'