

POUVOIRS PUBLICS A L'EPREUVE D'ENCADREMENT DE COMMERCE DES BOIS DANS LA PROVINCE DE LA TSHOPO.

Essai D'analyse Fonctionnelle De L'administration Publique Congolaise.

Gustave Yalobali Bolene Vladimir*

**Licencié en Sciences Politiques et Administratives à l'Université de Kisangani et Assistant de deuxième mandat à l'ISP-OPALA*

***Corresponding Author :**

gustaveyalobali@gmail.com

Resume

Les pouvoirs publics ont la mission d'encadrer le commerce, en général, et commerce des bois, en particulier, non seulement pour rentabiliser ce secteur en le sortant dans l'informel, mais également pour sécuriser les commerçants dans l'exercice de leurs fonctions. Dans la Province de la Tshopo, les pouvoirs publics assistent impuissamment à la montée du commerce informel des bois. Comme l'on peut observer, la plupart des gens qui exercent le commerce des bois se livrent au commerce illicite et illégal des bois comme si ce secteur de la vie nationale n'est pas réglementé. Ce paradoxe démontre l'inefficacité d'encadrement de commerce de bois dans cette province. Cet article démontre que l'insuffisance des moyens de transport, le manque d'équipements des inspecteurs et contrôleurs, l'irrégularité de la paie des agents, la complicité de certains agents de l'Etat, le manque de contrôle rigoureux, l'impunité des récalcitrants, sont autant de causes de l'inefficacité d'encadrement de commerce des bois par les pouvoirs publics dans ladite province. Tandis que la faible mobilisation des recettes, la dégradation de l'écosystème forestier, la violation des textes juridiques, la disparition de certaines espèces de bois rares sont les conséquences qui en découlent.

Abstrat

The public authorities have the mission of supervising the trade, in general, and timber trade, in particular, not only to make this sector profitable by taking out into the informal sector but also to secure traders in the exercise of their economic functions. In the province of Tshopo, the public authorities helplessly witness the rise of the informal timber trade. As one can observe, most of the people who carry out the trade in timber engage in illicit and illegal trade as if this sector of the national life is unregulated. This paradox demonstrates the ineffectiveness of timber trade supervision in this province. This article shows that the insufficiency of means of transport, the lack of equipment for inspectors and controllers, the irregularity of pay of the agents, the complicity of certain agents of the State, the lack of rigorous control, the impunity of recalcitrant traders and influence peddling are all causes of ineffective timber trade supervision in the said province. While the weak mobilization of public revenues, the degradation of the forest ecosystem, the violation of legal texts and the disappearance of certain rare wood species are the consequences.

Keywords: DRC, Tshopo, public authority, supervision, trade, wood.

INTRODUCTION

Le bois, premier matériau utilisé par l'homme pour se défendre, se chauffer et s'abriter, lui a en fait été donné par la nature, tout comme la pierre, ce qui n'est pas le cas des autres matériaux comme le verre, les métaux, la céramique, etc., qui sont le résultat de sa propre création¹. La RD Congo possède l'une des plus grandes étendues de forêts tropicales du monde. Elle compte plus de forêts denses que tous les pays du Bassin du Congo réunis². Plus de la moitié de l'immense superficie terrestre de la RDC est couverte de forêts denses, soit 115 millions ha, la Province de la Tshopo étant l'une des trois provinces forestières de la RD Congo aux côtés des provinces démembrées de l'Equateur et de Bandundu. Bien que les forêts de la RD Congo soient riches en biodiversité et susceptibles de contribuer au développement socio-économique du pays, leur exploitation ne cesse d'attirer l'attention des opérateurs économiques du secteur du bois d'œuvre, le bois énergie, le charbon des bois et autres produits forestiers non ligneux. Il convient de souligner cependant que la majorité de la récolte en RD Congo est issue d'une exploitation artisanale illégale et destinée aux marchés domestiques et régionaux.

Les pouvoirs publics à la mission d'encadrer le commerce, en général, le commerce des bois, en particulier, non seulement pour rentabiliser ce secteur en le sortant dans l'informel mais également pour sécuriser les commerçants dans l'exercice de leurs fonctions économiques. C'est dans cette optique que le gouvernement congolais dispose d'un ministère d'environnement et de développement durable et aussi de ses services techniques qui étendent ses actions dans toute étendue du territoire national. En théorie, la loi n°11/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier s'inscrit dans la logique des principes modernes de gestion des ressources forestières et d'encadrement des exploitants forestiers, dans le respect des conventions internationales et les textes fondamentaux pour un développement durable. Cependant, la mise en application dudit code peine à être mis en application depuis sa promulgation. Des contradictions et incohérences dans les mesures d'application relevées des arrêtés sur l'octroi des permis et des autorisations d'exploitation sur la base d'imposition de la redevance de superficie, créent de réelles confusions quant à l'application de la loi. Cette confusion se traduit facilement dans les chiffres en termes d'espace illégalement exploité.

Dans la province de la Tshopo, il existe des services publics qui ont pour rôle de faire respecter la législation forestière en matière de commerce de bois, de l'étude des dossiers de demandes de permis de coupe et de vente des bois d'œuvres. A cet effet, elle a également la charge d'encadrer les activités de commerce des bois afin de les formaliser et de développer les capitaux de ces exploitants forestiers.

Néanmoins, il est d'un constat selon lequel, les pouvoirs publics qui ont la charge d'encadrer le commerce des bois assistent impuissamment à la montée du commerce informel des bois dans la Province de la Tshopo. Comme l'on peut observer, la plupart des gens qui exercent le commerce des bois n'ont pas la connaissance des textes légaux relatifs au commerce de bois et par conséquent, ils se livrent au commerce illicite des bois et illégal comme si ce secteur de la vie nationale n'est pas encadré. Ce paradoxe démontrerait l'inefficacité d'encadrement de commerce de bois dans la Province de la Tshopo.

Eu égard de ce qui précède, notre curiosité tourne autour des questions suivantes :

- Quelles sont les causes d'inefficacité d'encadrement de commerce des bois par les pouvoirs publics dans la Province de la Tshopo ?
- Quelles sont les conséquences qui découlent de l'inefficacité d'encadrement de commerce des bois par les pouvoirs publics dans la Province de la Tshopo ?

Ainsi, nous pensons à titre d'hypothèse que :

- L'insuffisance des moyens de transport, l'irrégularité de la paie des agents, la complicité de certains agents de l'Etat, le manque de contrôle rigoureux, l'impunité des récalcitrants, le manque d'équipements des inspecteurs et contrôleurs, la faible sensibilisation des exploitants seraient les causes d'inefficacité d'encadrement de commerce des bois par les pouvoirs publics dans la Province de la Tshopo.
- La faible mobilisation des recettes, la dégradation de l'écosystème forestier, la violation des textes juridiques, la disparition de certaines espèces de bois rares seraient les conséquences qui découlent de l'inefficacité d'encadrement de commerce des bois par les pouvoirs publics dans la Tshopo.

I. CAUSES D'INEFFICACITE D'ENCADREMENT DE COMMERCE DES BOIS PAR LES POUVOIRS PUBLICS.

Dans ce point, il est question d'analyser et d'expliquer les facteurs d'inefficacité d'encadrement de commerce des bois par le pouvoir publics dans la Province de la Tshopo. Pour besoin de concision, nous regroupons facteurs en trois variables à savoir logistique, financier et humain.

¹ Daniel GUINARD, La filière bois en Europe et dans le monde, Responsabilité et environnement n° 53 Janvier 2009, p.49.

² Selon la World Resources Institute, La RD Congo contient plus de la moitié de la forêt restante du Bassin du Congo, la deuxième plus grande forêt tropicale du monde.

I.1. Facteurs liés à la logistique

L’encadrement de commerce par les pouvoirs publics implique la disposition d’une logistique qualifiée pour bien assurer cette fonction. C’est dans cette logique que nous analysons si les insuffisances en moyen logistique ne pouvaient être un facteur d’inefficacité d’encadrement de commerce des Bois par les pouvoir publics.

Ainsi, nous avons vérifié auprès de nos enquêtés afin de savoir les matériels dont disposent les Inspecteurs et les contrôleurs dans le cadre de leur mission d’encadrement des exploitants forestiers et surtout l’encadrement de commerce des bois dans la Province de la Tshopo.

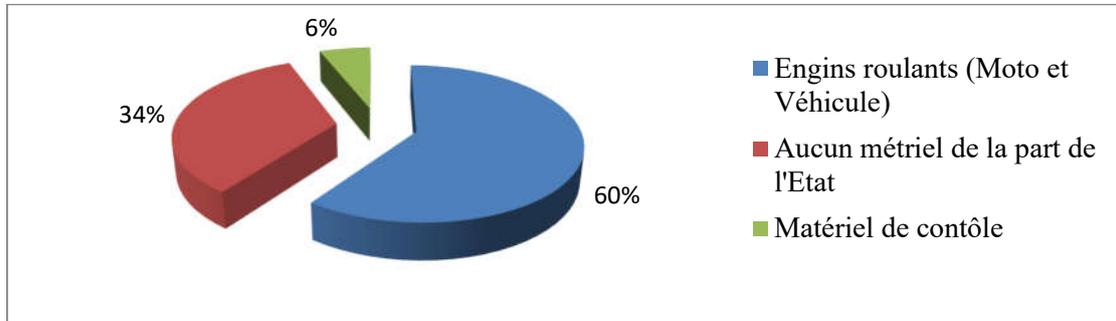


Figure 1. Moyens logistiques que le Gouvernement a mis à la disposition des services d'environnement à Tshopo.

Comme démontre cette figure, 60% de nos enquêtés ont affirmé que les services d’environnement dispose des engins roulants (moto et véhicule), 34% des sujets ont soutenu qu’aucun matériel n’est reçu de la part du Gouvernement congolais et 6% ont affirmé que les services d’environnement disposent des matériels de contrôle sur le terrain.

En effet, ceux qui soutiennent la disponibilité des moyens de transport dans ces services d’environnement, précisent que ces moyens restent insuffisants et servent plus au déplacement des autorités. Cependant, les inspecteurs et d’autres agents de terrain ne disposent pas des moyens de transport pouvant leurs permettre d’encadrer le commerce des bois dans la Province de la Tshopo.

Les 34% nous précisent que les engins roulants et d’autres matériels que dispose les services d’environnement dans la Province de la Tshopo ne proviennent pas directement du Gouvernement congolais mais plutôt des partenaires à l’occurrence les dons du Gouvernement de Japon, Tropenbos, Océan et d’autres ONG.

Les inspecteurs sont mal équipés et confrontés à des défis logistiques considérables. D’après l’Observateur indépendant de la RDC, « *les concessions sont souvent isolées et les seuls véhicules disponibles sur place appartiennent aux exploitants. La mission de contrôle est alors soumise au bon vouloir de ces derniers* »³. Ceci rend la mission de traçabilité et de provenance des bois difficile. L’insuffisance des moyens de transport préjudice la mission d’inspection environnemental et le contrôle de commerce des bois dans certains marchés éloignés du centre-ville de Kisangani. Le retard que les agents contrôleurs prennent pour arriver dans leurs postes de service ça profite aux commerçants d’évacuer ou de couler leurs bois.

II.2 Facteurs financiers

Dans cette section, nous analysons comment les finances publiques dans son volet rémunération des agents peuvent être un facteur de l’inefficacité d’encadrement de commerce des bois dans la Province de la Tshopo.

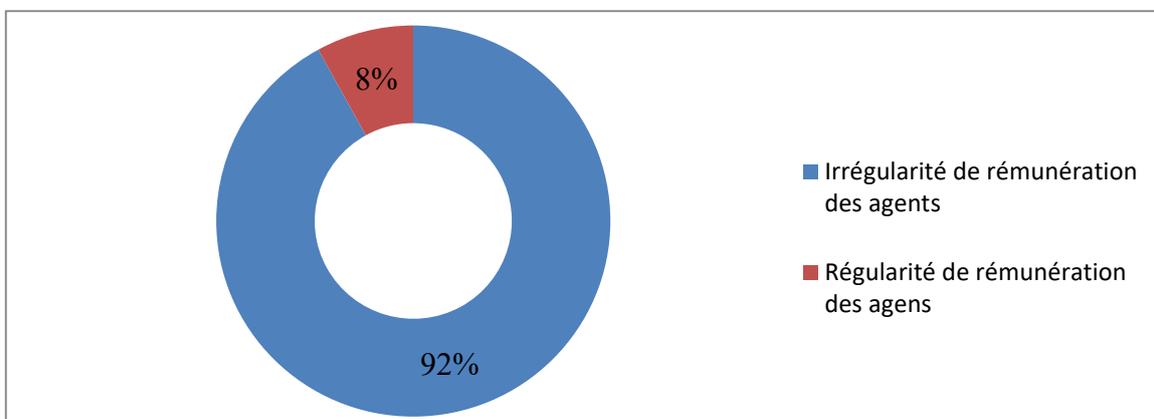


Figure 2. Le paiement irrégulier des rémunération des agents de l'environnement à Tshopo

³REM, Rapportannuel2011, p.1617http://www.observationrdc.info/documents/Rapport_annuel_OIFLEG_RDC_REM_1_2011.pdf. Consulté 19 octobre 2021 à 13h36’.

Comme indique cet anneau, 92% des agents enquêtés confirment que la rémunération des agents de services d'environnement est irrégulière. Ils soutiennent de n'avoir ni traitement de base, ni prime et moins encore les avantages sociaux depuis leurs engagements. Au regard de cet affirmation, il y a lieu de s'interroger sur le pourquoi ces agents continuent à travailler en dépit d'irrégularité de leur rémunération ? Quelles en sont les répercussions sur la fonction d'encadrement de commerce des bois dans la Province de la Tshopo ?

En effet, le rapport qui existe entre le salaire et la satisfaction est de plus intéressant. Le salaire fait partie de la catégorie des facteurs de conditionnement. Par conséquent, *une bonne paie dans l'optique de l'employé et du cadre devrait déterminer, chez ce dernier, un état psychologique de non-insatisfaction, tandis que ce même facteur, à un niveau peu élevé, engendrerait de l'insatisfaction. Même si le salaire se révèle d'emblée un facteur de conditionnement, on l'associe parfois à la satisfaction au travail, comme le rapportaient certains sujets de l'étude de Herzberg⁴. Le salaire possède donc un double caractère. Lorsqu'on l'associe aux conditions de travail, il devient un facteur de conditionnement qui ne peut influencer la motivation et le rendement. Toutefois, si on l'envisage sous l'angle d'une récompense pour un travail bien fait, il devient alors facteur de motivation. Dans le cadre de la théorie de Herzberg⁵, les attitudes envers le travail influent fortement sur la façon de l'exécuter. Les facteurs de motivation exercent une influence plus grande sur le rendement que les facteurs de conditionnement. Cette conclusion est extrêmement importante. Elle signifie qu'un cadre qui veut augmenter ou améliorer la productivité doit « agir » sur les facteurs de motivation et, à un degré beaucoup moindre, sur les facteurs de conditionnement. Par conséquent, des avantages sociaux plus nombreux ou de meilleures conditions de travail peuvent modifier les attitudes au travail en suscitant chez le travailleur un état de non-insatisfaction. Ces facteurs sont importants, mais peu susceptibles d'augmenter la productivité et le rendement.*

Les agents des services d'environnement ne comptent pas abandonner leur travail. Pour survivre face au problème d'irrégularité et manque de paiement, ils recourent aux mécanismes illégaux notamment la pratique de corruption, de concussion, du clientélisme et même de tracasserie administrative pour s'auto-rémunérer. Par conséquent, la mission d'encadrement de commerce des bois par ces services étatiques demeure inefficace dans la Province de la Tshopo.

II : Facteurs humains

L'objectif de cette section consiste à analyser le comportement des agents des services de l'environnement et celui des commerçants des bois dans l'exercice de leurs fonctions respectives. L'histogramme qui suit présente les points de vue des sujets enquêtés sur cette situation.

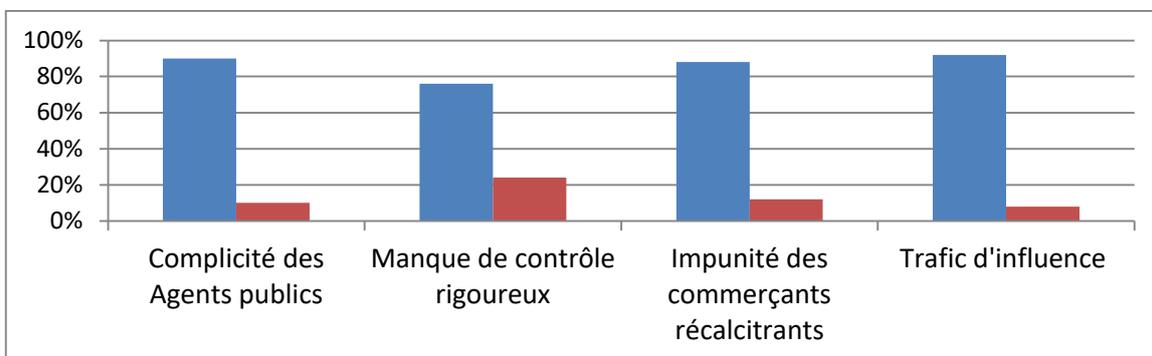


Figure 3. Les facteurs humains d'inefficacité d'encadrement de commerce des bois à Tshopo

Comme indique cet histogramme, 90% des sujets ont affirmé que certains agents de l'Etat sont complices d'illégalité de commerce des bois dans la Province de la Tshopo contre 10% des agents de l'Etat qui ne le sont pas, 76% des sujets ont confirmé qu'il y a manque de contrôle rigoureux dans le commerce des bois par les pouvoirs publics contre 24% qui pensent qu'il y a de contrôle rigoureux, 88% des sujets ont affirmé qu'il y a l'impunité des commerçants récalcitrants contre 12% qui ont pensé le contraire et 92% des sujets ont affirmé qu'il y a de trafic d'influence dans le chef des commerçants contre 10% qui ont soutenu le contraire.

Eu égard de ces résultats, nous confirmons que la complicité de certains agents de l'Etat, le manque d'un contrôle rigoureux, l'impunité des commerçants récalcitrants et le trafic d'influence sont à la base d'inefficacité de l'encadrement de commerce des bois dans la Province de la Tshopo.

II.3.1. Explication de complicité des agents comme facteur d'inefficacité d'encadrement de commerce des bois

Au regard des conjonctures économiques, il est évident que certains agents de l'environnement soient complices des actes illégaux de commerce des bois dans la mesure où ils sont en quête de survie de leurs ménages. A l'absence de

⁴ P. DUBOIS, La motivation au travail : quelques considérations théoriques et pratiques, in Documentation et bibliothèques, vol21, n°3, ASTED, 1975, p.123-128.

⁵ Ibidem.

traitement de base, de prime institutionnelle et des avantages sociaux, ces agents recourent aux moyens informels notamment le phonème « rapport » qui consiste à demander aux assujettis de déboursier un montant forfaitaire à la place de celui prévu par la loi. Nous tenons à souligner que cette pratique courante dans l'administration congolaise tend vers sa formalisation. L'autorité hiérarchique qui délivre un ordre de mission à un agent de terrain, n'attend que sa part du fameux rapport au lieu et place du rapport administratif de la mission. L'agent qui présente bien ce rapport informel, doit se voir élevé au grade de « *petit moconfiant* » ou l'homme à qui l'on doit confier toutes les missions de service. Cette pratique, non seulement que s'entrave le bon fonctionnement de l'administration mais freine également l'épanouissement de commerce des bois et le développement économique du pays.

En outre, la filière artisanale de bois d'œuvre est animée par deux catégories d'exploitant. La première catégorie est composée des artisans non exportateurs de bois et la seconde par des exploitants-exportateurs. Les artisans non exportateurs de bois se limitent à l'exploitation de bois jusqu'à leur mise à la disposition des exportateurs ou des commerçants locaux. Ils peuvent également vendre eux même leur production sur le marché local sans passer par l'intermédiaire des commerçants locaux. La seconde catégorie exploite et exporte des bois artisanaux au-delà des frontières nationales. Plus forts financièrement, ceux-ci achètent les bois sciés en forêt et les bois se trouvant le long des axes routiers. Le plus souvent, ils financent les exploitants artisanaux pour les opérations d'acquisition des coupes de bois (ou leur renouvellement), aussi pour l'évacuation de bois à partir des chantiers aux points de chargement par camion. Dans certains cas, les exploitants-exportateurs peuvent jouer le rôle de négociateur au bénéfice des ressortissants des pays voisins.

Toutes les deux catégories travaillent sur base d'un permis de coupe légal ou illégal délivré par l'autorité compétente. Sur le terrain, *ils sont sous l'autorité de superviseur de l'environnement qui pour une cause personnelle les laisse continuellement dans cet état d'illégalité afin de les rançonner avec des amendes et frais ingérables*⁶. Pour sortir de ce gouffre, certains ont résolu de se constituer en association qui canalise leurs doléances auprès des autorités politico-administratives.

Nous concluons avec Marie CHENE que les crises politiques à répétition, l'insuffisance des infrastructures, un cadre réglementaire sous-développé, le manque de capacités institutionnelles et la faiblesse de l'État de droit continuent d'entraver les perspectives de développement économique et créent un terrain propice à la corruption⁷. L'inefficacité des structures gouvernementales, la faiblesse des capacités administratives ainsi que les bas salaires, associés à l'absence de surveillance, fournissent aux fonctionnaires tant d'opportunités que d'incitations à extorquer des fonds à la population⁸. Reflétant cette réalité, les formes de corruption bureaucratiques et administratives sont largement répandues dans l'ensemble des services et des départements publics.

II.3.2. Explication sur le manque de contrôle rigoureux comme facteur d'inefficacité d'encadrement de commerce des bois

Le contrôle est un principe administratif qui consiste à s'assurer de la conformité d'une action administrative afin de corriger les imperfections. Il soit être systémique et rigoureux pour être efficace. Dans le secteur des bois, le contrôle doit se faire d'une manière rigoureuse de la coupe à la commercialisation pour éviter l'exploitation illégalité.

Le système de contrôle de la chaîne de surveillance en cours de lancement dans certaines régions n'est pas encore totalement opérationnel ; il n'existe donc pas de mécanisme de traçabilité permettant de vérifier les déclarations d'une entreprise quant à l'origine du bois⁹. Ceci revient à dire que si les unités d'exploitation forestière ne sont pas bien contrôlées, le commerce des bois à son tour échappe aux mécanismes de contrôle archaïque de l'administration congolaise.

II.3.3. Explication sur l'impunité des commerçants récalcitrants comme facteur d'inefficacité d'encadrement de commerce des bois

Selon code forestier, *sans préjudice des prérogatives des officiers du ministère public, les infractions forestières sont recherchées et constatées par les inspecteurs forestiers, les fonctionnaires assermentés et les autres officiers de police judiciaire dans leur ressort territorial. En matière d'infractions forestières, les agents non assermentés de l'administration chargée des forêts ne peuvent établir que des rapports*¹⁰ Il revient à ceux qui sont habilités à constater les infractions d'appréhender et de conduire devant l'officier du ministère public du ressort toute personne surprise en

⁶ ERAIFT, Etat de lieu des acteurs de la filière forêt-bois en République Démocratique du Congo, 2019, p.48.

⁷ MARIE CHENE, Panorama de la corruption et de la lutte anti-corruption en République démocratique du Congo, 08 October 2010 Number: 257 U4 Expert Answers provide targeted and timely anti-corruption expert advice to U4 partner agency staff www.U4.no, consulté le 29 octobre 2021 à 13h30'.

⁸ GLOBAL INTEGRITY, 2008, Democratic Republic of Congo country report, Bertelsmann Foundation, 2010, http://www.bertelsmanntransformationindex.de/fileadmin/pdf/Gutachten_BTI2010/WCA/Congo-Republic-of-the.pdf. consulté le 29 octobre 2021 à 12h50'.

⁹ S. LAWSON, Illegal Logging in the DRC, Chatham House, London, 2014, p.12.

¹⁰ Article 127 de la loi n° 11/2002 du 29 août 2002 portant code forestier, J.O, Kinshasa, 2002.

flagrant délit d'infraction forestière. De même ils peuvent requérir la force publique pour réprimer les infractions forestières et opérer la saisie des produits forestiers illégalement détenus, transportés, vendus ou achetés.

Le règlement forestier en RDC prévoit des sanctions administratives potentiellement importantes et dissuasives, y compris, pour certains délits, le retrait des licences d'exploitation. Ces sanctions n'ont toutefois jamais été appliquées dans la pratique. À la place, tous les délits sont pénalisés par des sanctions financières (une combinaison d'amendes et de dommages et intérêts). Les amendes maxima pour la plupart des sanctions définies dans la législation sont toutefois relativement faibles ; elles ne sont pas ajustées en fonction de l'infraction et les montants d'amendes et de dommages et intérêts réclamés dans la réalité sont énormément sous-estimés par mauvaise administration et apparente corruption. La même loi insiste que, *sans préjudice des dommages - intérêts et de la saisie ou de la restitution des produits de l'infraction, des instruments ayant servi à la commettre et de la remise en état des lieux, 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 ses peines seulement, quiconque : se livre à l'exploitation forestière en violation des dispositions de la présente loi ou de ses mesures d'exécution ; transporte ou vend du bois obtenu en violation des dispositions de la présente loi ou de ses mesures d'exécution*¹¹.

Il sied d'ajouter que les pénalités, *même si elles sont appliquées, sont trop insuffisantes pour avoir un effet dissuasif. Les amendes imposées en cas d'exploitation forestière illégale sont si faibles que les Observateurs forestiers officiellement mandatés ont déclaré à leur sujet qu'elles contribueraient en réalité à motiver les entreprises et les individus désireux d'opérer dans l'illégalité*¹². *En cas d'exploitation illégale, les exploitants sont censés recevoir une amende de 8 dollars US par mètre cube de bois tropical dont la valeur peut être plus de cent fois supérieure*¹³. *Qui plus est, ces amendes sont rarement encaissées comme le prévoit la loi. Dans les rares cas où les législations sont appliquées, les règlements « à l'amiable » sont généralement informels « s'assimilent à de la corruption » et souvent « violent complètement le droit existant », d'après l'analyse de l'OI*¹⁴.

Dans un Etat où règne l'impunité, il n'y a pas la justice et la loi. Comme d'aucun ignore, l'absence de la justice ne conduit droit qu'à la pauvreté de la population et au sous-développement du pays. L'absence ou la faiblesse des sanctions à l'endroit des commerçants récalcitrants des bois cautionnent l'illégalité dans l'exploitation des Bois et empêche cette ressource naturelle de devenir un pilier de développement économique de la province de la Tshopo, en particulier et de la RDC, en général.

II.3.4. Explication de trafic d'influence comme facteur d'inefficacité d'encadrement de commerce des bois

Par définition, le trafic d'influence est le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration des distinctions, des emplois, des marchés, etc. Il consiste pour une personne chargée d'une mission de service public en contrepartie d'un avantage quelconque (argent, cadeau, promesse...), d'abuser de son influence pour obtenir une faveur ou une décision favorable à celui qui lui a accordé cet avantage. Si l'acte à obtenir en contrepartie de l'avantage entre dans les prérogatives de l'agent public, il s'agit du délit de corruption. Si l'acte consiste à user de son influence pour qu'un autre agent prenne une décision (la « personne cible » qui détient le pouvoir de décision et dont la probité n'est pas mise en cause), il s'agit du délit de trafic d'influence (la demande s'exerce donc par l'intermédiaire d'un tiers). L'influence peut être réelle ou supposée ; la contrepartie promise effectivement perçue ou non.

Les agents de l'environnement confirment être heurtés par le trafic d'influence dans les chefs d'exploitants lors de leurs missions sur le terrain. En effet, la plupart des exploitants sont des membres de famille ou des proches des Députés, Ministres, des officiers militaires ou policiers et des hauts fonctionnaires de l'Etat. Nous sentons l'implication du pouvoir politique et militaire lorsqu'il s'agit d'appliquer la loi, affirment les inspecteurs et contrôleurs forestiers. Pour protéger leurs emplois, les inspecteurs et contrôleurs forestiers n'approchent plus les exploitants intouchables.

Ainsi, le point qui suit, va se consacrer à l'analyse des conséquences de l'inefficacité d'encadrement de commerce des bois par les pouvoirs publics dans la Province de la Tshopo.

III. CONSEQUENCES DE L'INEFFICACITE D'ENCADREMENT DE COMMERCE DES BOIS PAR LES POUVOIRS PUBLICS A KISANGANI

Dans ce point, nous allons mettre en exergue les conséquences de l'inefficacité d'encadrement de commerce des bois par les pouvoirs publics dans la Province de la Tshopo.

¹¹ Art 143 de la loi n° 11/2002 du 29 août 2002 portant code forestier, J.O, Kinshasa, 2002.

¹² REM, La répression des infractions forestières en RDC : évaluation des amendes, et des dommages et intérêts, 2012, p. 11

¹³ S. LAWSON, Op.cit, p. 15

¹⁴ Resource Extraction Monitoring, Rapport final. 2013, p. 24

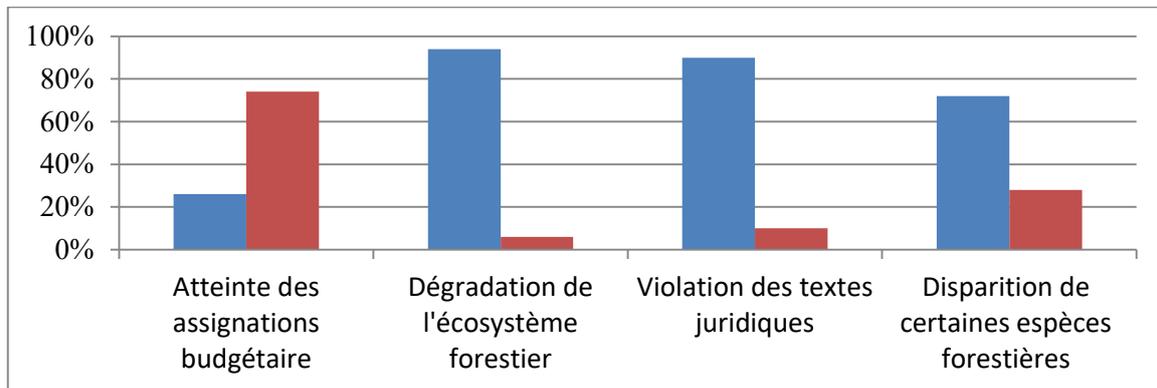


Figure 4. Histogramme des conséquences d'inefficacité d'encadrement de commerce des bois

Comme indique cet histogramme, 74% des sujets ont affirmé que l'inefficacité d'encadrement de commerce des bois ne permet pas aux services d'environnement d'atteindre les assignations budgétaires, 94% des sujets ont affirmé que l'inefficacité d'encadrement de commerce des bois entraîne la dégradation de l'écosystème forestier, 90% des sujets ont affirmé que l'inefficacité d'encadrement de commerce des bois est à la base de violation des textes juridiques à matière d'environnement, 72% des sujets ont affirmé que l'inefficacité d'encadrement de commerce des bois occasionne la disparition de certaines espèces des bois rares.

Dans les lignes qui suivent, nous allons démontrer comment l'inefficacité d'encadrement de commerce des bois par les pouvoirs publics entraîne la faible mobilisation des recettes publiques, la dégradation de l'écosystème, la violation des textes juridiques en la matière et la disparition de certaines espèces forestières.

III.1.1. Analyse sur la faible mobilisation des recettes publiques

Il est évident que l'Etat congolais perd beaucoup d'argent dans le secteur d'environnement à cause d'inefficacité d'encadrement des commerçants des bois qui opèrent à majorité dans l'illégalité. *Les pertes annuelles de revenus et d'actifs dues à l'exploitation forestière illégale sur les terres publiques sont estimées entre 10 et 18 milliards de dollars dans le monde entier, celles-ci concernent principalement les pays en développement*¹⁵.

Ces revenus sont perdus chaque année à cause de la mauvaise application de la réglementation sur la production de bois, et les chiffres ne prennent pas en compte les estimations de l'exploitation forestière "informelle" par les petits exploitants, qui fonctionnent essentiellement de manière illégale. Les chiffres fiables sur le volume de l'exploitation forestière illégale sont rarement disponibles et varient considérablement. La surface forestière réellement affectée est difficile à déterminer et à délimiter avec les techniques actuelles de télédétection, dans la mesure où l'exploitation forestière illégale dans le bassin du Congo est généralement associée à la dégradation de la forêt plutôt qu'à la déforestation. La menace du commerce de bois illégal continue de peser sur les forêts de la province de la Tshopo, porteuse de conséquences graves sur la lutte contre le réchauffement climatique et sur le développement durable. *L'exploitation illégale des forêts perpétue la corruption, compromet les moyens de subsistance, alimente les conflits sociaux, prive les gouvernements de revenus et érode les bases de ressources naturelles des pays*¹⁶.

Selon les dispositions de Code forestier, aucun exploitant forestier, aucun exportateur ni transformateur des produits forestiers ne peut, quel que soit le régime fiscal auquel il est soumis, être exonéré du paiement des droits, taxes et redevances prévues par la présente loi ou ses mesures d'exécution¹⁷. Il convient de comprendre que les taxes et redevances forestières sont dues en contrepartie de l'exploitation des forêts mises à disposition. En conséquence, exonérer un exploitant forestier du paiement desdites taxes et redevances revient pratiquement à l'autoriser à prélever gratuitement la matière ligneuse et donc à priver l'Etat et les communautés locales concernées de leurs revenus forestiers légitimes.

Le caractère informel de commerce des bois dans la Province de la Tshopo et surtout l'inefficacité d'encadrement de ce commerce laissent échapper plusieurs commerçants aux paiements des différentes taxes causant ainsi des déficits budgétaires.

III.1.2. Explication sur la dégradation de l'écosystème forestier

La dégradation des forêts est un concept plus complexe et plus ambigu. Une confusion parfois entretenue, règne entre la dégradation et la déforestation. L'adoption d'une définition du terme « dégradation » n'a pas encore abouti au niveau

¹⁵ N. DOETINCHEM, et C. MEGEVAND, Dynamiques de déforestation dans le bassin du Congo – Exploitation forestière, Public Disclosure Authorized, 2013, p.25.

¹⁶ A. HOARE, Lutte contre l'exploitation illégale des forêts et le commerce de bois illégal : état des lieux et perspectives, Chatham House, London, 2015, p1.

¹⁷ Article 120 de la loi n° 11/2002 du 29 août 2002 portant code forestier, J.O, Kinshasa, 2002.

des Nations Unies. Le GIEC n'a pas encore trouvé de consensus sur la définition de ce terme. En attendant les discussions qui sont en cours, on appelle « *dégradation de la forêt* » l'épuisement de la forêt jusqu'à son couvert vertical au sol, à un niveau dépassant les 10%. C'est le mécanisme RED (avec un seul d) qui a évolué et qui est devenu REDD, puis REDD+. Elle consiste à prélever des essences forestières ou à les couper sans menacer l'entièreté de la canopée forestière. La dégradation est définie comme « *une baisse du niveau souhaité de conservation dans le temps de la biodiversité, de l'intégrité biotique et des processus écologiques* »¹⁸. Elle implique la présence d'un certain couvert forestier, mais avec une capacité de fonctionnement réduite de l'écosystème.

Alors que certains progrès ont été accomplis dans les concessions forestières industrielles, des améliorations peuvent encore être faites et les efforts doivent être poursuivis. Mais il est clair que la menace principale due aux activités d'exploitation forestière vient maintenant du secteur informel qui n'est géré par aucun cadre de gouvernance, ce qui tend à avoir un impact négatif sur les ressources forestières. Bien que l'impact écologique et la durabilité du secteur informel du bois n'aient pas été scientifiquement établis, les spécialistes estiment que l'industrie de l'abattage à la tronçonneuse a tendance à provoquer un épuisement des ressources forestières. Selon certains observateurs, « *l'exploitation artisanale du bois occupe la deuxième place dans la hiérarchie des causes directes de la déforestation et de la dégradation des forêts en RDC et Le déficit administratif vient en troisième lieu dans la hiérarchie des causes indirectes de la DD en RDC* »¹⁹. *L'extraction du bois semble être la principale cause de dégradation des forêts, tant en Asie du Sud-est, en Amérique latine qu'en Afrique. L'exploitation forestière contribue à plus de 80 % à la dégradation forestière en Asie du Sud-est, à plus de 75 % en Amérique latine, contre environ 32 % en Afrique*²⁰.

La consommation de bois énergie dans les centres urbains en RDC augmente du fait de la croissance de la population et de l'absence d'autres sources d'énergie. Les ménages dépendent fortement du combustible de bois pour leurs besoins quotidiens en énergie de cuisson (à hauteur de 87 % à Kinshasa et de 95 % à Kisangani)²¹. Pour les seules villes de Kinshasa et Kisangani, le volume du marché du bois énergie (4,9 millions m³) représente plus de douze fois le volume de la production nationale officielle de bois d'œuvre évaluée à 400 000 m³ (OITB 2011). Ces statistiques prouvent en suffisance que l'inefficacité d'encadrement de commerce des bois par les pouvoirs publics est un facteur de la dégradation des écosystèmes forestiers.

III.1.3. Explication sur la violation des textes juridiques en matière de l'environnement forestier

A matière juridique, la RDC dispose des bons textes mais leurs applications posent problème et leurs violations sont monnaies courantes. Dans le secteur forestier, les textes ci-après font l'objet non seulement de manque d'application mais également des violations intempestives de la part des commerçants et des agents de l'environnement.

- Arrêté Ministériel CAB/MIN/AF. F-E. T/194/MAS/02 du 14 mai 2002 portant suspension de l'octroi des allocations forestières : Cet arrêté établit la suspension de l'octroi des allocations forestières (Garantie d'approvisionnement et lettre d'intention) tout en en fixant les critères préalables à sa levée.
- Loi n°11/2002 du 29 août 2002 portant Code Forestier : Le Code Forestier organise les modes d'accès à l'espace et à la ressource forestière, tant à des fins d'exploitation industrielle du bois d'œuvre qu'à des fins d'exploitation artisanale ; et, en même temps, ouvre la voie aux usages alternatifs des forêts, dont notamment l'utilisation des forêts à des fins culturelles, de bioprospection, de conservation, de récréation, de séquestration de carbone.
- Décret n° 05/116 du 24 octobre 2005 fixant les modalités de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière et portant extension du moratoire en matière d'octroi des titres d'exploitation forestière : Ce Décret a pour objet de fixer la procédure de conversion des anciens titres forestiers (Garantie d'approvisionnement et lettre d'intention) ainsi que les critères additionnels à la levée du moratoire sur l'octroi des allocations forestières.
- Décret n° 011/26 du 20 mai 2011 portant obligation de publier tout contrat ayant pour objet les ressources naturelles : Ce Décret établit l'obligation incombant à l'Etat de publier tout contrat conclu entre lui, une entreprise du portefeuille et/ou un plusieurs partenaires privés nationaux ou étrangers, de droit privé ou public, et ayant pour objet la recherche, l'exploration ou l'exploitation d'une ressource naturelle.
- Loi n° 11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'environnement : Cette loi fixe les principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, conformément à l'article 123 point 15 de la Constitution. Elle vise à favoriser la gestion durable des ressources naturelles, à prévenir les risques, à lutter contre toutes les formes de pollutions et nuisances, et à améliorer la qualité de la vie des populations dans le respect de l'équilibre écologique ;
- Loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature : Cette loi fixe, conformément à l'article 202, point 36, *littera f*, de la Constitution, les règles relatives à la conservation de la diversité biologique, à l'utilisation

¹⁸ Lire le site : www.fao.org/docrep/012/k6217f/k6217f00.pdf consulté le 29 octobre 2021 à 12h39.

¹⁹ GROUPE DE TRAVAIL CLIMAT REDD, Etude qualitative sur les causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en République Démocratique du Congo, sl, sd, p.43.

²⁰ G. KISSINGER, M. HEROLD, V. DE SY, Drivers of Deforestation and Forest Degradation : A Synthesis Report for REDD + Policymakers, Vancouver Canada, Lexeme Consulting, 2012, p

²¹ J. SCHURE et all, Le bois énergie pour les centres urbains en République démocratique du Congo : le principal produit forestier et énergétique remis à l'ordre du jour de l'agenda politique, Bogor, CIFOR, Brief n° 8, Indonésie 2011, p.30.

- durable de ses éléments constitutifs ainsi qu'à l'accès et au partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources biologiques et génétiques
- Décret n° 14/018 du 02 août 2014 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales : Ce décret a pour objet de fixer les modalités d'attribution du statut de concession forestière aux forêts situées sur les terres occupées par les communautés locales. A ce titre, il détermine les conditions préalables à l'acquisition d'une concession forestière par une communauté locale ainsi que la procédure relative à l'attribution de ladite concession.
 - Arrêté Ministériel n°034/CAB/MIN/EDD/03/03/BLN/2015 du 03 juillet 2015 fixant la procédure d'élaboration, de vérification, d'approbation, de mise en œuvre et de suivi du plan d'aménagement d'une concession forestière de production de bois d'œuvre : Cet arrêté fixe la procédure d'élaboration, de vérification, d'approbation, de mise en œuvre et de suivi du plan d'aménagement d'une concession forestière de production de bois d'œuvre.
 - Arrêté Ministériel n°025/CAB/MIN/ECN-DD/CJ/00/RBM/2016 du 09 février 2016 portant dispositions spécifiques relatives à la gestion et à l'exploitation de la concession forestière des communautés locales : Cet arrêté fixe les dispositions spécifiques relatives à la gestion durable et à l'exploitation de la concession forestière de communauté locale.
 - Arrêté ministériel n°84/CAB/MIN/ECN-DD/CJ/00/RBM/2016 du 29 octobre 2016 portant conditions et règles d'exploitation des bois d'œuvre : Cet arrêté fixe les conditions de production des bois d'œuvre ainsi que les règles suivant lesquelles les forêts concernées sont exploitées. A cette fin, il prévoit le régime d'exploitation des bois d'œuvre, les conditions d'accès à la ressource ligneuse, l'autorisation d'exploitation, les modalités de sous-traitance des activités liées à l'exploitation, les règles d'exploitation ainsi que les mesures visant à assurer la traçabilité des bois d'œuvre.

Il sied de noter que, la violation de cet arsenal juridique est récurrente faute d'un encadrement rigoureux et efficace. La complaisance dans l'application de ces différents textes est la conséquence logique de la complicité des agents publics et de trafic d'influence. Cela nous amène à dire que la RDC n'a de réglementation forestière que de nom. Une loi non appliquée tombe en désuétude par ricochet elle est réputée inexistante. Si les violations de ces textes perdirent sans que les auteurs en soient sanctionnés, nous ne serons pas surpris si certains scientifiques pensent que la RDC n'a pas une législation forestière.

III.1.4. La disparition de certaines espèces forestières

Malgré le fait que le contexte biologique de la RDC soit très complexe, il est clair que, comme partout dans les forêts du Bassin du Congo, *il y a un nombre très important d'espèces, certaines en danger critique, et d'autres inconnues de la science, que le développement (l'exploitation forestière, l'agriculture) pourrait affecter négativement ou de façon encore peu claire. En plus, en RD Congo, beaucoup de communautés rurales sont largement dépendantes des ressources de la forêt et il est important d'identifier les ressources utilisées et définir le degré de dépendance sur les ressources*²².

Parmi l'espèce commercialisées qui risque la disparition, l'on trouve *Afrormosia (P. elata)*. La RD Congo dispose d'un arsenal juridique et réglementaire moderne en matière d'exploitation et d'aménagement forestier durable, qui s'applique à *P. elata* au même titre qu'à toutes les espèces forestières exploitées et commercialisées dans les forêts du pays. *S'inspirant des dispositions mises en place en Afrique Centrale*²³, *elles-mêmes établies grâce aux contributions de divers projets d'appui et très exigeant en ce qui concerne la durabilité environnementale, ce cadre juridique général de l'exploitation forestière est potentiellement suffisant en cas d'application correcte, cela va sans dire pour encadrer et garantir la durabilité des prélèvements de P. elata dans les forêts congolaises.*

Le gouvernement congolais l'a rappelé à plusieurs reprises dans les échanges officiels qu'il a eus avec la CITES au cours des dix dernières années à propos de ses exportations de *P. elata* dans le cadre de la Convention. Dans l'état des lieux du potentiel de l'espèce qu'il a adressé à la CITES dès l'année 2004, le Service Permanent des Inventaires et des Aménagements Forestiers du Ministère de l'Environnement soulignait déjà qu'« *avec le retour à la paix et la relance de l'exploitation forestière, la production de l'Afrormosia connaîtra une importante augmentation. Mais les mesures préconisées dans le nouveau Code forestier visant l'exploitation durable à faible impact est (sic) une garantie pour la conservation de l'espèce* »²⁴. Dans un courrier adressé au SRG en novembre 2009, le Ministre de l'Environnement du gouvernement congolais a ensuite rappelé que « *l'exploitation forestière actuelle ne met pas en danger à moyen terme les populations d'Afrormosia [...] dès lors que l'exploitant respecte le diamètre minimum d'exploitation fixé pour l'Afrormosia dans le code forestier de la RDC* »²⁵. Enfin au début de l'année 2014, dans une correspondance électronique adressée au SRG de la Commission européenne, l'Organe de gestion CITES de la RD Congo soulignait de

²² WWF-RD, Forêts de Haute Valeur pour la Conservation en RDC : Résultats de l'atelier d'interprétation nationale des critères HVC Kinshasa, Février 2012, Interprétation Nationale de HVC – RD Congo v 0.1 Juillet 2012, p.8.

²³ <https://www.google.fr/#q=atibt+plan+pratique+d%27am%C3%A9nagement>, consulté 29 octobre 2021 à 15h29'.

²⁴ CITES, Avis de commerce non préjudiciable pour l'exploitation et le commerce d'Afrormosia en RD Congo, 2^e éd., Kinshasa, 2015, p.30

²⁵ Lettre du Ministre de l'Environnement du gouvernement congolais au SRG de la Commission européenne, 2009

son côté qu'il « agit aussi sur base des lois et des dispositions qui exigent la légalité et la traçabilité en matière d'exportations des ressources naturelles, et notamment sur base des mesures d'application de la loi portant sur les produits bois »²⁶.

Somme toute, le non encadrement ou l'inefficacité d'encadrement de commerce de certaines espèces des bois provoquera l'extinction de ces espèces et surtout rares de l'environnement congolais.

CONCLUSION

C'est l'encadrement des activités de commerce des bois qui ont d'abord retenu notre attention lors de ce voyage scientifique. Mais il est maintenant largement admis que les activités informelles d'exploitation forestière dans son aspect commercial peuvent avoir des effets non seulement sur l'économie du pays mais également sur la dégradation des forêts. Le commerce illégal des bois reste répandu dans la Province de la Tshopo. Cependant, ce constat ne devrait pas être interprété comme indice d'un échec des mesures récentes. En fait, les différents textes juridiques et réglementaires prouvent les efforts gouvernementaux dans la lutte contre l'exploitation illégale des forêts.

Cependant, le problème réside dans le fait que les pouvoirs publics n'ont pas soutenu le rythme des mutations rapides de la production et du commerce du bois par la mise en disposition de l'administration environnementale, des moyens logistiques conséquents double par une bonne politique salariale qui devraient inciter ces agents de l'Etat de se comporter autrement. C'est comme ça que l'on peut espérer combattre l'insuffisance des moyens de transport, l'irrégularité de la paie des agents, la complicité de certains agents de l'Etat, le manque de contrôle rigoureux, l'impunité des récalcitrants, le manque d'équipements des inspecteurs et contrôleurs qui sont les principales causes d'inefficacité d'encadrement de commerce des bois par les pouvoirs publics. Ainsi, l'on évitera toutes les conséquences qui découlent de cette problématique notamment la non atteinte des assignations budgétaires, la dégradation de l'écosystème forestier, la violation des textes juridiques, la disparition de certaines espèces de bois.

Aujourd'hui, seule la prise de conscience collective, l'amélioration de conditions de travail des agents des services d'environnement et la stricte application des dispositions légales vont permettre non seulement un encadrement efficace de commerce des bois par les pouvoirs publics en RDC mais également améliorera la gouvernance forestière et maximisera la part de l'environnement dans le budget des provinces et de l'Etat.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUE

- [1]. A. HOARE, *Lutte contre l'exploitation illégale des forêts et le commerce de bois illégal : état des lieux et perspectives*, Chatham House, London, 2015.
- [2]. CITES, *Avis de commerce non préjudiciable pour l'exploitation et le commerce d'Afrormosia en RD Congo*, 2^e éd., Kinshasa, 2015
- [3]. D. GUINARD, *La filière bois en Europe et dans le monde*, Responsabilité et environnement n° 53 Janvier 2009.
- [4]. ERAIFT, *Etat de lieu des acteurs de la filière forêt-bois en République Démocratique du Congo*, 2019.
- [5]. G. KISSINGER, M. HEROLD, V. DE SY, *Drivers of Deforestation and Forest Degradation: A Synthesis Report for REDD + Policymakers*, Vancouver Canada, Lexeme Consulting, 2012.
- [6]. GROUPE DE TRAVAIL CLIMAT REDD, *Etude qualitative sur les causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en République Démocratique du Congo*, sl, sd,
- [7]. J. SCHURE, et al, *Le bois énergie pour les centres urbains en République démocratique du Congo : le principal produit forestier et énergétique remis à l'ordre du jour de l'agenda politique*, Bogor, CIFOR, Brief n° 8, Indonésie, 2011.
- [8]. N. DOETINCHEM, et C. MEGEVAND, *Dynamiques de déforestation dans le bassin du Congo – Exploitation forestière*, Public Disclosure Authorized, 2013.
- [9]. *L'atelier d'interprétation nationale des critères HVC Kinshasa, Février 2012*, Interprétation Nationale de HVC – RD Congo v 0.1 Juillet 2012
- [10]. P. DUBOIS, *La motivation au travail : quelques considérations théoriques et pratiques*, in *Documentation et bibliothèques*, vol21, n°3, ASTED, 1975, p.123-128.
- [11]. ESISO ASIA AMANI, *Méthodes de recherche en sciences sociales*, cours ronéotypé, G2 SPA, SOC, Anth, R.I et ECONSTOUR, UNIKIS, 2019-2020.
- [12]. REM, *La répression des infractions forestières en RDC : évaluation des amendes, et des dommages et intérêts*, 2012.
- [13]. S. LAWSON, *Illegal Logging in the DRC*, Chatham House, London, 2014.
- [14]. WWF-RD, *Forêts de Haute Valeur pour la Conservation en RDC : Résultats de*
- [15]. Loi n° 11/2002 du 29 août 2002 portant code forestier, J.O, Kinshasa, 2002.
- [16]. GLOBAL INTEGRITY, 2008, Democratic Republic of Congo country report, Bertelsmann Foundation, 2010, http://www.bertelsmanntransformationindex.de/fileadmin/pdf/Gutachten_BTI2010/WCA/Congo-Republic-of-the.pdf. consulté le 29 octobre 2021 à 12h50'
- [17]. <https://www.google.fr/#q=atibt+plan+pratique+d%27am%C3%A9nagement>, consulté 29 octobre 2021 à 15h29'.

²⁶ Correspondance de l'Organe de gestion CITES de la RD Congo avec le SRG, 2014

- [18]. MARIE CHENE, *Panorama de la corruption et de la lutte anti-corruption en République démocratique du Congo*, 08 October 2010 Number: 257 U4 Expert Answers provide targeted and timely anti-corruption expert advice to U4 partner agency staff www.U4.no, consulté le 29 octobre 2021 à 13h30'.
- [19]. REM, Rapport annuel 2011, p. 16 17 http://www.observation.rdc.info/documents/Rapport_annuel_OIFLEG_RDC_REM_1_2011.pdf