

BANQUE MONDIALE
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO
SECTEUR FORESTIER
MISSION DE SUIVI SECTORIEL (15 – 27 AVRIL 2002)

AIDE MEMOIRE

1. Cet aide-mémoire présente les conclusions de la mission effectuée en République Démocratique du Congo par Giuseppe Topa (Spécialiste forestier principal pour la Région Afrique) et Laurent Debroux (Spécialiste forestier) du 15 au 27 avril 2002. Cette mission avait pour objectifs de :
 - participer aux discussions techniques précédant les négociations de la Composante forestière du Crédit d'Urgence de Réhabilitation (ERC) conduites par B. Horton et E. Nelson;
 - passer en revue les progrès accomplis dans la réalisation de l'agenda prioritaire de relance défini lors de la précédente mission, et faciliter l'avancement de cet agenda.
2. La mission a rencontré S.E.M. Salomon Banamuehere Baliene, Ministre des Affaires Foncières, de l'Environnement et du Tourisme; et S.E.M. Matungulu Mbuyambu Ilankir, Ministre d'Etat chargé de l'Economie, des Finances et du Budget et avec S.E.M. Faustin Ouanga, Conseiller Economique auprès de la Présidence de la République Démocratique du Congo.
3. La mission a eu des échanges fructueux avec la communauté des partenaires au développement de la RDC, notamment la représentation de la FAO, ainsi que celles des Etats-Unis, de la France, du Canada, de l'Allemagne, de la Suède et de la Belgique.
4. La mission remercie les administrations congolaises et les partenaires au développement pour l'accueil chaleureux qui lui a été réservé et pour l'esprit constructif qui a animé les travaux.
5. Le présent aide-mémoire s'organise comme suit :

Partie A. **Composante forestière du Crédit d'Urgence de Réhabilitation (ERC)**

Partie B. **Suivi de l'agenda prioritaire de relance du secteur forestier**

Annexes.

- Annexe I. **Matrice de suivi de l'agenda prioritaire**
- Annexe II. **Commentaires sur le projet de code forestier – version avril 2002**
- Annexe III. **Commentaires sur les ébauches de 19 textes d'application du code forestier**
- Annexe IV. **TDR de l'expert forestier en appui au programme de collaboration DRC-BM**
- Annexe V. **Requête de financement d'urgence pour la diffusion dans les provinces des nouvelles dispositions en matière de gouvernance forestière et d'orientation sectorielle.**

PARTIE A

COMPOSANTE FORESTIERE DU CREDIT D'URGENCE DE REHABILITATION (ERC)

- Procès verbal des négociations -

1. La partie congolaise et la délégation de la Banque ont examiné le chapitre forestier de la Lettre de Politique du Gouvernement, et ont convenu de la bonne qualité des principales lignes politiques et de la stratégie esquissées dans cette Lettre.
2. Etant donné les signes forts d'engagement donnés par le Gouvernement en matière de réforme du secteur forestier, et les actions concrètes déjà entreprises, la partie congolaise et la délégation de la Banque ont convenu qu'il n'était pas opportun de se mettre d'accord sur des conditionnalités spécifiques forestières à remplir comme préalable de présentation du projet au Conseil d'Administration de la Banque.
3. **La partie congolaise et la délégation de la BM ont convenu que les actions suivantes auront été complétées dans les deux semaines suivant les négociations, et que la documentation y afférant sera envoyée à la Banque :**
 - Moratoire sur toute nouvelle allocation forestière jusqu'à la mise en application des nouvelles règles d'adjudication publique;
 - Augmentation de la taxe de superficie annuelle de 0,00143 US\$ à 0,5 US\$ par hectare afin de mieux refléter la valeur économique des forêts et de décourager la spéculation ; et publication dans la presse de la lettre d'instruction relative au paiement de cette taxe;
 - Clarification du statut des contrats d'exploitation forestière avec : (i) l'abrogation des contrats d'exploitation en cas de non-respect des clauses contractuelles ; (ii) la mise en demeure des contrats relatifs à des opérations en zone occupée et d'autres cas où l'opérateur se trouverait dans l'impossibilité de faire face à ses obligations contractuelles; et (iii) la préparation de la liste complète des contrats d'exploitation valides, des contrats abrogés, des mises en demeure et des cas contestés.
4. La partie congolaise et la délégation de la BM ont convenu que le décaissement de la tranche flottante forestière sera déclenché par la présentation du nouveau code forestier au Parlement. Elles ont également indiqué que le traitement du code forestier sous forme de loi ou de décret-loi serait équivalent aux fins de la présente conditionnalité.
5. Par rapport au code forestier, il a été clarifié que le document présenté au Parlement sera basé sur l'ébauche du code déjà présenté à l'ECOFIN en Avril 2002, et qu'il intégrera les commentaires offerts par la Banque mondiale dans le présent aide-mémoire (Annexe II). Ces commentaires portent sur :
 - La reconnaissance plus explicite du potentiel de la forêt par rapport à une vaste gamme de produits et de services environnementaux, et la création d'une base légale pour l'établissement d'instruments aptes à gérer et valoriser toute les dimensions du patrimoine forestier (par exemple les concessions de bio-prospection, les concessions de conservation, les concessions cynégétiques et de tourisme);
 - La clarification du régime de propriété et du pouvoir de décisions des populations rurales sur la gestion des arbres naturels repartis dans les paysage rurale, en proximité de villages et cases et champs agricoles, et sur les terroirs sur lesquels les populations exercent des droits coutumiers ;
 - Des commentaires spécifiques sur onze articles du code (cf. Annexe II).

- Ressources naturelles : Matrice des actions pour le secteur forestier -

Action No	Actions	Déjà fait	A faire	
			Date de début	Date d'achèvement estimée
B	Secteur forestier			
I	REFORMES JURIDIQUES ET CADRE REGLEMENTAIRE DU SECTEUR FORESTIER			
I.1	Clarifier le statut des contrats d'exploitation forestière y compris : <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'abrogation des contrats d'exploitation en cas de non-respect des clauses contractuelles ; ▪ la mise en demeure des contrats relatifs à des opérations en zone occupée et d'autres cas où l'opérateur se trouverait dans l'impossibilité de faire face à ses obligations contractuelles ; ▪ la préparation de la liste complète des contrats d'exploitation valides, des contrats abrogés, des mises en demeure, et des cas contestés. 		mars 2002	mai 2002
I.2	Etablir un moratoire sur toute nouvelle allocation forestière jusqu'à la mise en application des nouvelles règles de sélection des soumissionnaires et attribution des concessions par voie d'adjudication publique.		mars 2002	mai 2002
I.3	Présentation du nouveau code forestier sous forme de loi ou de décret-loi présidentiel		février 2002	octobre 2002
I.4	Publication dans la presse nationale de l'arrêté ministériel portant critères de sélection des soumissionnaires et attributions des concessions forestières par voie d'adjudication publiques		mars 2002	octobre 2002
I.5	Exécution d'une étude sur la fiscalité forestière afin d'améliorer la gestion des forêts de production, contribuer à la relance économique, simplifier et rationaliser le système fiscal et augmenter le recouvrement de recettes pour l'Etat et les populations rurales		septembre 2002	janvier 2003
I.6	Publication du nouveau code forestier		janvier 2000	décembre 2002
I.7	Publication dans la presse nationale des arrêtés d'application du nouveau code forestier		février 2002	décembre 2002

- Lettre de Politique de Développement forestier - présentée au cours des négociations du ERC

Le potentiel de la forêt congolaise de fournir des produits forestiers traditionnels (ligneux et non ligneux), des services environnementaux liés à la diversité biologique et à l'écosystème (tels que les matières premières pour les biotechnologies et l'industrie pharmaceutique) est immense et sous-utilisé.

La RDC compte 200 millions d'hectares de forêts, dont la moitié en forêt dense humide et l'autre moitié en forêt claire et savane arborée. La totalité de ces forêts sont susceptibles de produire des services pour l'environnement global. Les parcs nationaux et les zones de conservation couvrent 18 millions d'hectares, soit 8% du territoire national. Les forêts de production de bois d'œuvre couvrent une surface estimée à 60 millions d'hectares.

La forêt est aussi le milieu de vie et la source principale de revenus non agricoles et la première source de protéines animales et végétales pour la totalité de la population rurale de la RDC. La production officielle de bois est aujourd'hui de moins de 100,000 m³, alors que la possibilité nationale théorique dépasse le 6 millions de m³ par an. Les bénéfices financiers perçus par l'Etat sous forme de droits et taxes se situent actuellement à environ 100.000 US\$ en 2001, alors que ces bénéfices sont susceptibles d'atteindre des centaines de millions de dollars si toutes les forêts de production étaient attribuées en conditions de marché ouvert, et gérées selon des plans d'aménagement qui en garantissent la pérennité.

La politique et la stratégie de développement forestier sont en préparation. Les principes à la base de cette politique sont les suivants:

- Mise en valeur globale de la forêt dans ses dimensions sociale, économique et écologique, et gestion intégrée de la flore, de la faune et des services environnementaux ;
- Mise en place de partenariats avec la communauté internationale et le secteur privé pour la conservation du patrimoine de biodiversité, et la production de services environnementaux avec partage équitable des coûts et des bénéfices financiers qui en découlent ;
- Rétrocession aux communautés locales d'une partie des revenus de l'exploitation commerciale des forêts pour leur développement, et mise en place d'un régime de foresterie communautaire parallèle à celui de l'exploitation forestière industrielle ;
- Accroissement du réseau de conservation jusqu'à 15 % du territoire national, et généralisation des plans aménagement dans les forêts de production.
- Transparence, bonne gouvernance et promotion de l'industrialisation. Avec la mise à disposition des infrastructures de base et d'établissements financiers, la transparence et la bonne gouvernance sont parmi les instruments les plus puissants pour attirer au Congo des investissements de qualité, tant nationaux qu'internationaux, dans le secteur forestier. Ce processus commence par la sélection transparente, compétitive et équitable des opérateurs économiques forestiers, l'application des lois et l'application rigoureuse des pénalités.

Trois instruments majeurs sont à la base de la stratégie de mise en œuvre de la nouvelle politique forestière :

- Une définition claire de la situation de départ avec mise à jour des droits d'exploitation forestière existant et abrogation des contrats caducs et des droits illégalement acquis.
- La refonte du cadre réglementaire. La nouvelle loi forestière, qui est en phase finale de préparation, est le socle de cette refonte. Elle vise entre autres à la généralisation des plans d'aménagement; la création d'un cadre de foresterie communautaire; la rétrocession aux collectivités locales de 30% de la taxe de superficie prélevée sur les concessions forestières; la sélection transparente et compétitive des opérateurs forestiers; et la réforme de la fiscalité.
- Le renforcement des institutions nationales. Une revue institutionnelle approfondie est prévue pour formuler les modalités spécifiques de renforcement des institutions nationales dans le secteur des forêts et de la conservation de la nature. Cette revue est inscrite dans le cadre du projet PMURR de la Banque mondiale.

Certains éléments de cette stratégie ont déjà connu un début d'application, notamment :

- La clarification des droits d'exploitation forestière, avec : (i) l'abrogation des contrats d'exploitation en cas de non-respect des clauses contractuelles; (ii) la mise en demeure des contrats relatifs à des opérations en zone occupée et d'autres cas où l'opérateur se trouverait dans l'impossibilité de faire face à ses obligations contractuelles; et (iii) la préparation de la liste complète des contrats d'exploitation valides, des contrats abrogés, des mises en demeure, et des cas contestés.
- L'augmentation de la taxe annuelle de superficie de 0.00143 à 0.5 US\$ par hectare sur tous les contrats d'exploitation, afin de mettre fin à la spéculation foncière dans le secteur forestier.
- Le moratoire sur toute nouvelle allocation, extension ou reconduction de contrat (autorisation, lettre et garantie) jusqu'à la définition des nouvelles règles d'adjudication et approbation de la nouvelle loi forestière.
- La publication et la mise en vigueur d'un nouveau code forestier et de ses textes d'application.

En plus le Gouvernement dispose d'un plan d'actions prioritaires arrêté en collaboration avec la Banque mondiale, qui liste les principales étapes à franchir pour avancer dans le cadre des réformes du secteur forestier au-delà de la période couverte par le ERC.

PARTIE B

SUIVI DE L'AGENDA PRIORITAIRE DE RELANCE DU SECTEUR FORESTIER

Situation à la fin avril 2002

1. Abrogation de 23.4 millions d'hectares de concessions. Le Ministère de l'Environnement vient de prendre 143 arrêtés d'abrogation, marquant ainsi le retour au domaine public de 23.423.504 hectares de forêts productives qui étaient détenues en spéculation. Cette mesure répond aux recommandations de la Commission interministérielle sur le Bois du 5 avril 1999. Elle permettra au gouvernement de récupérer environ 20 millions US\$ de recettes par an, dans la mesure où ces forêts seront ultérieurement attribuées par voie d'adjudication. Ce geste vient concrétiser la volonté politique annoncée par le Gouvernement de reprendre en main la gestion du patrimoine public pour assurer sa contribution à la relance économique et à la lutte contre la pauvreté (30% des taxes de superficie seront allouées directement aux collectivités riveraines des concessions).
2. Examen des contrats subsistants. Il reste à achever l'examen d'environ 120 contrats en vue de l'abrogation de ceux qui seront constatés caducs ou invalides. Il s'agit de 16 millions d'hectares, dont la quasi-totalité sous forme de garanties d'approvisionnement. Dans les cas précis où le MINAFFET estime que le non-respect d'une clause du contrat ne justifie pas la résiliation immédiate de la concession, des lettres de mise en demeure devraient être transmises aux opérateurs concernés, avec notification du délai et des conditions de régularisation sous peine d'abrogation.
3. Le risque d'un marché parallèle des concessions. Ces 16 millions d'hectares de forêts productives sont détenus par des opérateurs qui, pour la plupart, gardent ces concessions sans les exploiter eux-mêmes mais dans l'espoir de les renégocier sous forme de partenariats lorsque les conditions d'investissement en RDC deviendront favorables. Ces concessions ont été acquises par gré à gré au taux minimale de 0,000142 US\$/ha/an. La possibilité de négocier ces 16 millions d'hectares au niveau de l'ancien tarif suffira pour absorber toute la demande des nouveaux investisseurs, au moins au cours des prochaines années. Ce marché parallèle est donc de nature à court-circuiter le système d'adjudication mise en place par la nouvelle loi forestière. Il générera des rentes de situation au profit de quelques individus privilégiés, et privera l'Etat et les communautés rurales des bénéfices équivalents. La mission ne voit aucune chance pour le secteur forestier de contribuer équitablement à la relance économique et à la lutte contre la pauvreté aussi longtemps que de telles surfaces de forêt pourront se négocier à des prix artificiellement bas hérités du passé. Etant donné le niveau actuel de l'activité forestière en RDC, un maximum de 3 à 5 millions d'hectares devraient être concédés à des opérateurs privés. Toute surface concédée par gré à gré au-delà de ce niveau viendra alimenter le marché parallèle, au détriment de l'Etat et des communautés rurales.
4. Augmentation de la taxe de superficie. Afin de dissuader cette spéculation forestière, le Ministère de l'Environnement a décidé d'augmenter le taux de la taxe de superficie à 0,5 US\$/ha/an. Cet arrêté entrera en vigueur dès sa signature, fixant la date limite de paiement de la taxe pour l'exercice en cours au 31 juillet 2002 avec paiement au prorata temporis et résiliation automatique en cas de défaillance. Cette mesure devrait provoquer le retour au domaine public des concessions qui sont actuellement détenues en spéculation.
5. Moratoire sur les nouvelles allocations. Le projet d'arrêté portant moratoire sur toute nouvelle allocation jusqu'à la mise en place du nouveau système d'adjudication sera présenté à ECOFIN lors de la première session du mois de mai, en même temps que le projet de code forestier.

Stratégie de Réduction de la Pauvreté – DSRP

6. Document intérimaire (DSRP-I). La mission a participé à une séance de travail entre le Ministère du Plan, le Groupe de rédaction du DSRP et le Ministère de l'Environnement. En RDC, la forêt est le milieu de vie et une source de revenus pour l'ensemble de la population rurale, soit environ 35 millions de personnes. Elle offre des opportunités uniques pour la lutte contre la pauvreté : création de 60,000 emplois dans l'industrie du bois, gestion directe des forêts par les collectivités rurales à travers tout le pays, rétrocession de 30% des recettes fiscales aux communautés riveraines, valorisation du bois-énergie et des produits non-ligneux. Ces opportunités seront désormais prises en compte dans les principaux axes de la stratégie DSRP : (a) développement communautaire ; (b) secteurs productifs ; et (c) amélioration de la gouvernance.

Construction des fondations légales et réglementaires

7. Loi forestière. La mission encourage le Gouvernement à soumettre le projet de loi forestière à l'adoption du Parlement (loi) ou de la Présidence (décret-loi) car celle-ci crée l'assise juridique pour gérer le patrimoine forestier du pays dans l'intérêt de la nation et des communautés rurales. La mission suggère les 6 ajustements indiqués en annexe II du présent aide-mémoire dans le but de : (a) ouvrir la voie à une valorisation sur le marché international des services environnementaux rendus par la forêt congolaise ; et (b) faciliter le développement de la foresterie communautaire en RDC.

8. Décrets d'application. Les commentaires de la Banque sur les 19 projets de textes d'application sont repris en annexe III du présent aide-mémoire. Certains de ces textes apparaissent en décalage avec les innovations contenues dans le projet de loi. La Banque suggère donc que l'adoption finale de ces textes soit mise en attente afin qu'ils puissent être affinés et finalisés sur le plan technique, notamment à la lumière des études prévues dans les domaines de la fiscalité, des institutions, de la foresterie communautaire et des aménagements. Cette recommandation concerne en particulier les arrêtés fixant : (a) les taux et les modalités de recouvrement des taxes ; (b) le statut du Fonds spécial de reboisement ; (c) les procédures d'inventaire forestier ; (d) la procédure d'établissement du contrat de concession ; (e) les mesures relatives à l'exploitation ; et (f) la procédure d'établissement d'un plan d'aménagement. Les études techniques y afférentes devraient être lancées rapidement de façon à ne pas retarder la rédaction finale des décrets ni la mise en application de la nouvelle loi aussitôt après son adoption.

9. Adjudication des concessions. La mission a participé à des séances de travail en vue de définir les critères et procédures d'adjudication des concessions en RDC qui feront l'objet d'un texte d'application. La mission recommande de : (a) prendre en compte les spécificités nationales pour définir des critères simples et sans subjectivité ; et (b) de combiner une phase de présélection fondée sur des critères techniques avec une sélection finale fondée sur l'offre financière. L'expérience montre que l'évaluation technique des dossiers est la phase la plus sensible aux interprétations de la commission d'analyse et son importance dans le choix des adjudicataires doit être modérée en conséquence. En contrepartie, l'évaluation technique est essentielle après l'adjudication. Elle se fait à travers le contrôle des opérations d'exploitation et d'aménagement en forêt : le non-respect des règles fondamentales sur le terrain devant entraîner l'annulation des concessions, et leur retour dans le domaine de l'Etat en vue de leur réattribution ultérieure.

Réforme de la fiscalité forestière

10. Termes de référence de l'étude sectorielle. La Banque a revu et approuvé la version finale des termes de référence de l'étude sur la fiscalité forestière. La sélection d'un cabinet aura lieu incessamment. L'étude devrait commencer en septembre 2002, et sera financée par le Projet Multi-sectoriel de Réhabilitation et de Reconstruction (PMURR).

11. Collaboration entre le MINAFFET et le MINEFI en matière de fiscalité forestière. La mission et le Gouvernement ont convenu de la préparation et de la publication dans la presse nationale d'un rapport conjoint MINAFFET/ MINEFI sur le recouvrement de toutes les recettes forestières au cours de l'année budgétaire 2001. Cette mesure consiste à réunir les informations fiscales sectorielles existantes et à identifier les carences institutionnelles du suivi fiscal forestier actuel. Cet exercice permettra le premier rapprochement et le démarrage d'une collaboration entre le MINAFFET et le MINEFI dans le suivi intégré, technique et fiscal, des activités d'exploitation forestière industrielle. Le rapport à préparer contiendra des tableaux récapitulatifs des recettes fiscales par taxe, par titre et par entreprise. La préparation de ce rapport constitue un préalable au lancement de l'étude fiscale.

12. Afin d'accélérer la préparation de ce rapport MINATEF/MINEFI, la mission établi un contact avec le bureau du Conseiller du Ministre des Finances auprès de l'administration fiscale (M. Stephan Schlotterberk, tél. 98245704) qui a fait part à la mission du grand intérêt du MINEFI par rapport à cette initiative.

Appuis au Gouvernement pour la relance du secteur

13. Requête de financement d'urgence pour la diffusion dans les provinces des nouvelles dispositions en matière de gouvernance forestière et d'orientations sectorielles. La mission a reçu du Gouvernement et soumis à l'attention des donateurs basés à Kinshasa et de la FAO une requête de financement d'environ 150.000 US\$. Ce financement présente un caractère d'urgence. Il devrait permettre aux institutions nationales d'informer et de sensibiliser les personnel forestiers et les communautés locales au niveau des provinces sur les nouvelles dispositions en matière de gouvernance forestière, sur le retrait de certaines concessions, et sur l'application des premières mesures d'assainissement et de relance du secteur. Cet type d'opération d'information publique est essentiel pour assurer une large adhésion et une appropriation du processus de réforme à l'intérieur du pays. Un budget détaillé est joint en annexe V du présent aide-mémoire.

13. Expert forestier à Kinshasa. Par sa lettre du 15 avril 2002, le Ministre chargé des Forêts a sollicité, auprès du Représentant de la Banque mondiale, au nom du Gouvernement de la RDC, le recrutement d'un expert forestier en poste à Kinshasa. L'expert serait chargé de faciliter et accélérer les échanges entre le Gouvernement du Congo et la Banque mondiale dans le domaine des forêts et des ressources naturelles. La mission a revu avec le MINAFFET les termes de références de cet expert forestier qui appuiera le Gouvernement dans l'accomplissement de l'agenda prioritaire des réformes du ERC et dans la préparation d'un programme national de développement du secteur « Forêts et Conservation de la Nature ». Ces TDR sont présentés en annexe IV du présent aide-mémoire.

14. Requête auprès du TF norvégien. La mission a aussi passé en revue une proposition de financement auprès du TF norvégien qui pourrait prendre en charge une étude visant à faciliter la rédaction de certains décrets d'application de la nouvelle loi : foresterie communautaire ; gestion des zones tampon des aires protégées ; élaboration d'un plan de zonage forestier.

15. Requêtes de PPF et PDF-B. La mission a pris connaissance de l'intention du Gouvernement d'introduire deux requêtes pour solliciter l'appui de l'IDA et du GEF à la préparation d'un Programme national de développement du secteur « Forêts et Conservation de la Nature » en RDC. Ce programme aurait pour but de donner aux institutions nationales la capacité d'appliquer et de faire appliquer sur le terrain la nouvelle réglementation forestière et les réformes conduites par le gouvernement et soutenues par le programme ERC. La mission encourage cette démarche. Elle recommande aussi qu'un tel programme national soit développé en concertation avec tous les bailleurs intéressés.

Annexe I.

AGENDA PRIORITAIRE POUR LA RELANCE DU SECTEUR FORESTIER - MOYEN TERME

Mis à jour – Avril 2002

Contenu des mesures	Indicateur / Echéance / Entité responsable / Financement éventuel	Remarques, précisions, progrès réalisés
Construction des fondations légales et réglementaires		
<p>Adoption de la nouvelle loi forestière et de ses principaux textes d'application. Le projet de loi contient des innovations qui sont de nature à promouvoir la transparence dans le secteur, l'efficacité des institutions publiques, la participation des communautés rurales et la gestion durable du patrimoine forestier. Il conserve la flexibilité propre à une loi ; mais sa mise en œuvre requiert l'adoption rapide des textes d'application, dont les plus importants doivent fixer : la procédure de classement des forêts par consultation publique, les modalités de gestion des forêts des collectivités rurales, les procédures d'adjudication des concessions, les normes d'aménagement, l'assiette et les modalités de recouvrement des taxes forestières, les modalités d'études d'impact environnemental.</p>	<p>Présentation du projet de loi en Commission interministérielle ECOFIN prévue en mars 2002.</p> <p>Appui du projet FAO/TCP pour les procédures de classement, les normes d'aménagement et le plan de zonage d'une province pilote ; appui du projet BM/PMURR pour l'étude fiscale et la revue institutionnelle.</p>	<p>Le projet de loi a été validé au sein du MINAFFET et sera présenté à l'ECOFIN en mai 2002. La loi sera présentée à la session parlementaire en cours, ou bien soumise à la Présidence sous forme de décret-loi, ou bien soumise à la session parlementaire d'octobre.</p> <p>Les avis techniques de la Banque sur les textes d'application sont attendus.</p> <p>Pas d'avancée concrète.</p>
<p>Ré-examen de la législation sur la conservation de la nature et sur la chasse. Les statuts des différentes catégories d'aires protégées et de leurs zones tampon devraient être actualisés, de façon à préciser les activités qui y sont autorisées, notamment pour les 64 réserves de chasse et les 117 réserves forestières à l'intérieur desquelles s'exécutent des activités de production telles que l'agriculture et l'exploitation forestière. Dans certains cas, les limites de ces aires protégées devraient être redéfinies et remises en cohérence avec les impératifs actuels de développement. Ce travail pourrait être entamé à l'échelle provinciale (exemple du Katanga avec le complexe Upemba-Kundelungu y compris les domaines de chasse).</p>	<p>ICCN/DFC. Rapport d'analyse de la législation existante et proposition des principaux ajustements à apporter – Septembre 2002.</p> <p>Etat des lieux et cartographie du réseau des aires protégées et zones tampon, indiquant leur statut et les limites éventuellement à redéfinir, ou celles en cours de création (ex. Lomako). Travail préliminaire à l'échelle de provinces pilotes – Octobre 2002.</p>	
Renforcement des institutions nationales		
<p>Réalisation d'une revue institutionnelle – Définition d'une stratégie de renforcement des institutions nationales. Cette revue examinera en profondeur</p>	<p>TDR discutés pendant la mission et joints en annexe à l'aide-mémoire de la mission</p>	<p>Les TDR finalisés par le MINAFFET doivent être transmis à la Banque pour</p>

<p>l'ensemble des institutions du secteur forêts et environnement placées sous la tutelle du MINAFFET, de façon à clarifier leur mandat et à préparer leur renforcement en les concentrant sur les fonctions essentielles des services publics qui sont : la définition et le suivi des politiques et règlements ; la réception des travaux et des services ; le contrôle ; l'encadrement des opérateurs privés et communautaires ; et la représentation des intérêts de l'Etat. Elle visera à : (a) confirmer ou re-définir le partage des rôles entre le secteur public et le secteur privé ; (b) renforcer la cohérence entre les mandats respectifs des institutions, améliorer la coordination et éviter les duplications ; (c) améliorer les mécanismes de programmation et d'exécution budgétaire (FRCF) et les mécanismes de gestion des ressources humaines ; (d) renforcer les services extérieurs. Elle proposera une stratégie et un plan de renforcement de l'ensemble des institutions à l'échelle nationale pour doter ces institutions de la capacité à appliquer sur le terrain la politique nationale exprimée par la nouvelle loi. Cette étude sera menée selon une approche participative ; et tiendra compte des réflexions antérieures sur le montage institutionnel du secteur. Elle traitera de façon complète les mandats, les programmes d'activités futurs et le renforcement de chaque service, notamment ceux chargés des inventaires et aménagements (SPIAF), des reboisements (SNR), de la promotion du bois (CPB), de la conservation de la nature (ICCN).</p>	<p>précédente. La version finale des TDR sera transmise à la Banque en mars 2002.</p> <p>Sélection du consultant par appel d'offres international. Financement BMM/PMURR.</p> <p>Déroulement de l'étude prévu au cours de l'exercice 2003.</p>	<p>non-objection et lancement de la procédure de recrutement du consultant. Les travaux ne seront lancés qu'après l'achèvement de l'étude sur la fiscalité forestière.</p>
<p>Inventaire des ressources humaines et bilan de l'exécution des budgets publics 2001 du MINAFFET, y compris les services extérieurs. Etablir le bilan de l'exécution des budgets publics pour l'exercice 2001, incluant les ressources du budget ordinaire, du budget d'investissement, et du fonds de reconstitution du capital forestier. Cette action est un préalable au lancement de la revue institutionnelle ; les informations ainsi récoltées devant servir de base au travail de la revue.</p>	<p>Rapport d'inventaire des ressources humaines et Bilan de l'exécution des budgets de l'exercice 2001 – Mai 2002.</p>	<p>Pas d'avancée concrète, alors que c'est une mesure essentielle en vue de la revue institutionnelle</p>
<p>Mise en place progressive d'un plan de zonage à l'échelle nationale</p>		
<p>Etablissement d'un plan de zonage national à titre indicatif. Ce plan de zonage devrait proposer à titre indicatif le découpage du territoire forestier selon les trois catégories d'espaces forestiers correspondant aux vocations prioritaires : (a) domaine rural agro-forestier ; (b) domaine de production durable ; et (c) domaine de conservation. Ce plan reflètera sur carte les catégories juridiques (forêts protégées et forêts classées) créées par la nouvelle loi. Cette opération requiert la définition des critères de découpage</p>	<p>MINAFFET/SPIAF. Mise à jour de la note technique présentant les critères de découpage et l'échéancier des opérations pour une province pilote – Avril 2002.</p> <p>Plan de zonage indicatif pour une province pilote à discuter en Comité interministériel – Juin 2003.</p>	<p>Pas d'avancée concrète</p>
<p>Délimitation progressive du domaine forestier permanent à titre définitif. Sur la base du plan de zonage indicatif, l'administration organisera des consultations publiques avec les populations riveraines pour convenir des limites définitives du domaine de production durable sous aménagement et du domaine classé de</p>	<p>MINAFFET et ministères concernés par l'aménagement du territoire. Définition des procédures de classement par consultation publique – Juin 2002.</p>	<p>Pas d'avancée concrète</p> <p>Calendrier dépendant de l'adoption de</p>

<p>conservation. Les limites définitives de chaque concession seront arrêtées par un acte de classement qui convertira pièce par pièce le plan de zonage indicatif en un plan de zonage définitif.</p>	<p>Consultations locales organisées dans des provinces pilotes pour délimiter les premières concessions avant leur attribution – Juin 2003.</p>	<p>la nouvelle loi forestière.</p>
<p>Stratégie d'attribution des concessions forestières</p>		
<p>Définition des critères et des procédures d'adjudication des concessions. Le projet de loi prévoit que les concessions peuvent être attribuées par adjudication. C'est une innovation intéressante dont la mise en œuvre requiert la définition soigneuse des critères de pré-sélection technique, de la pondération entre les critères techniques et financiers, des critères de préférence nationale, du fonctionnement de la commission interministérielle d'analyse, des garanties qui pourraient être proposées aux soumissionnaires, et de toutes autres mesures reflétant les orientations de politique forestière et les spécificités de la RDC.</p>	<p>Projet de décret élaboré par le MINAFFET – Juin 2002.</p> <p>La Banque est disposée à participer à la réflexion sur les critères et procédures de choix des adjudicataires, ainsi que sur le système de garantie, et transmettra des documents comme base de travail en réponse à la demande du Gouvernement.</p>	<p>Documents de travail transmis au groupe de travail juridique du MINAFFET. Une première ébauche de critères et procédures est en préparation par ce groupe de travail et sera transmise à la Banque pour avis.</p>
<p>Echéancier d'attribution des nouvelles concessions à moyen terme (3 ans). Identification des concessions à allouer par contrat forestier dans les trois prochaines années : nombre de concessions, surface et localisation.</p>	<p>MINAFFET/DGF. Note de stratégie d'allocation avec cartes, tableaux et échéancier jusque 2005 – Juin 2002.</p>	<p>Pas d'avancée concrète. Cette mesure fera suite au travail de mise à jour et d'assainissement des contrats existants</p>
<p>Assainissement des allocations existantes et moratoire sur toute nouvelle allocation. Le gouvernement veut asseoir sa maîtrise sur l'allocation du patrimoine national, et écarter les risques de spéculation foncière qui existent actuellement. Cette stratégie requiert les mesures suivantes : (a) la réalisation d'un bilan exhaustif des allocations existantes et en cours d'attribution avec cartes, rappel des clauses de chaque contrat, et échéancier ; (b) l'examen du respect des engagements antérieurs pour chaque allocation et retour au domaine public pour les titres caduques ; et (c) la mise en place d'un moratoire sur toute nouvelle allocation, extension et reconduction de contrat (autorisations de prospection, lettres d'intention et garanties d'approvisionnement) jusqu'à la mise en place des procédures d'adjudication prévues par la nouvelle loi. Aucune nouvelle garantie d'approvisionnement ne devrait être accordée ; et les autorisations de prospection arrivées à échéance ne devraient pas être converties en lettres d'intention ni reconduites ; et de même pour les lettres d'intention. Cette mesure est urgente, pour éviter que des privilèges - qui ont été accordés dans les circonstances passées et qui porteront un préjudice grave aux intérêts nationaux - soient automatiquement convertis et consolidés immédiatement après l'adoption de la nouvelle loi. Cette mesure est conforme à la recommandation de la Commission interministérielle sur le Bois du 5 avril 1999, de résilier toutes les conventions et tous les contrats d'allocation pour les forêts non inventoriées, abandonnées et/ou non mises en valeur. Le manque-à-gagner au détriment de l'Etat en cas de non-application de cette mesure pourrait s'élever entre</p>	<p>MINAFFET/DGF. Bilan des allocations existantes, rapport de vérification du respect des clauses, et arrêtés d'abrogation pour déclarer le retour au domaine public des contrats constatés caduques – Juin 2002.</p> <p>Arrêté du MINAFFET portant moratoire sur toute nouvelle allocation, extension et reconduction de contrat (autorisations de prospection, lettres d'intention et garanties d'approvisionnement) – Immédiat (Mars 2002).</p>	<p>Le MINAFFET a signé 143 arrêtés d'abrogation (23.4 millions hectares). Il reste à achever l'examen du respect des clauses des 120 contrats restants (16 millions hectares) en vue d'une deuxième vague d'abrogations ; et à définir l'échéancier et les conditions de régularisation des contrats litigieux.</p> <p>Afin de dissuader la spéculation et d'empêcher la création d'un marché parallèle des concessions millions d'hectares restants, le MINAFFET et le MINEFI ont décidé d'augmenter la taxe de superficie à 0,5 US\$/ha/an avec résiliation automatique du contrat en cas de défaillance.</p> <p>L'arrêté portant moratoire sur toute nouvelle allocation sera soumis à</p>

40 et 240 millions de dollars par an pendant 25 ans.	Fiscalité forestière – Contribution à la relance économique et à la lutte contre la pauvreté		l'ECOFIN au début du mois de mai.
<p>Réalisation d'une étude sur la fiscalité forestière pour faciliter la mise en œuvre du nouveau régime fiscal. Cette étude doit aider le gouvernement à préparer les textes d'application et mettre en œuvre les dispositions fiscales proposées dans le projet de loi. Elle vise notamment à : (a) rationaliser la fiscalité et réduire le nombre de taxes ; (b) inciter les opérateurs dans le sens d'une exploitation et d'une industrialisation à forte valeur ajoutée ; (c) sécuriser le recouvrement par la mise en place d'un guichet unique ; et (d) recourir à des mécanismes de marché plus flexibles et reflétant mieux les fluctuations des marchés internationaux que des tarifs pré-déterminés fixés par l'administration. Cette étude sera menée en concertation étroite avec la FEC pour favoriser une mise en œuvre fluide de la réforme fiscale.</p>	<p>MINAFFET/MINEFI. Ebauche de TDR discutés pendant la mission et joints en annexe au présent aide-mémoire.</p> <p>Les TDR finaux seront communiqués à la Banque fin mars 2002 pour lancement de la procédure de recrutement du Consultant – Septembre 2002. Financement BM/PMURR.</p>	<p>Les TDR ont été finalisés par le MINAFFET et le MINEFI, et revus et approuvés par la Banque. La procédure de recrutement d'un consultant par appel d'offres international est en cours. Le début des travaux est prévu en août 2002.</p>	
<p>Bilan de recouvrement des recettes forestières de 2001. Etablir les états de recouvrement de toutes les recettes issues de l'activité forestière pour l'année 2001 au niveau central et au niveau des provinces, par titre et par société, y compris la liste des exemptions, des moratoires et des pénalités, ainsi que les affectations de ces recettes. Pour chaque taxe forestière, il sera précisé le montant dû, le montant recouvré et le montant à recouvrir. Faire l'état complet des arriérés de paiement et dresser l'échéancier de paiement convenu avec les entreprises forestières débitrices.</p>	<p>MINAFFET/MINEFI – Rapport de recouvrement 2001 transmis à la Banque pour Juin 2002.</p> <p>Coordination nécessaire entre les 8 services chargés du recouvrement : DGF, FRCF, OCC, OFIDA, Banque centrale OGEFREM, DGRAD, et DGC.</p>	<p>Ce travail est en cours par les services du MINAFFET et du MINEFI. Toutefois, des séances de coordination entre les deux ministères sont nécessaires pour mieux organiser le travail.</p>	
<p>Participation du secteur forestier à la préparation du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP). L'essor prévisible du secteur et les innovations de la nouvelle loi méritent d'être mis en avant : (a) croissance attendue des recettes et sécurisation des recouvrements ; (b) croissance du nombre d'emplois par l'industrialisation à forte valeur ajoutée ; (c) concessions gérées par les collectivités décentralisées ; et (d) rétrocession 30% des taxes aux collectivités locales.</p>	<p>MINAFFET/Ministère du Plan.</p> <p>Désignation des représentants permanents du MINAFFET dans le Comité de préparation du DSRP – Février 2002.</p> <p>Participation au processus DSRP dès les premières consultations publiques.</p>	<p>Suite à la réunion du 18 avril, le MINAFFET désignera un représentant dans le Comité DSRP et participera à la prochaine phase d'enquêtes publiques pour la rédaction du DSRP final.</p>	
Aménagement des ressources forestières et Conservation de la nature			
<p>Définition des règles d'aménagement durable des forêts de production. La nouvelle loi forestière pose le principe d'aménagement des forêts de production, mais il reste encore à définir les exigences minimales devant régir la préparation et l'exécution des plans d'aménagement en RDC. Ce jeu de règles doit fixer les mesures essentielles de contrôle des limites géographiques des permis de coupe, mettre en place le système de suivi du contentieux et prévoir les clauses de résiliation des contrats forestiers. Il doit aussi inclure les mesures de protection de la faune à l'intérieur des concessions et les mesures particulières pour la gestion des concessions en périphérie des aires protégées. Le texte de l'arrêté sera discuté avec la profession et les autres partenaires concernés.</p>	<p>Projet d'arrêté fixant les règles d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'aménagement – Décembre 2002.</p> <p>Appui du projet FAO/TCP.</p>	<p>Pas d'avancée concrète.</p> <p>Le MINAFFET attend la prochaine mission FAO pour ré-orienter le projet TCP dans ce sens.</p>	

<p>Réduction des impacts environnementaux liés à la réhabilitation et au développement des infrastructures. La relance de l'économie congolaise s'appuie en priorité sur de vastes programmes de réhabilitation des infrastructures routières, ferroviaires et fluviales, et de relance des activités minières et industrielles, dont les impacts sur la biodiversité peuvent être prévenus et atténués s'ils sont identifiés à temps. A l'initiative du MINAFFET, un groupe de travail devrait être mis sur pied réunissant des experts des ministères Mines, Transports, Travaux publics, du Plan et des Finances. Ce groupe effectuera une confrontation et une mise en cohérence des projets d'infrastructure et des projets miniers avec le réseau national des aires protégées et les zones sensibles. C'est un cadre de concertation formel apte à prévenir les conflits plutôt que les résoudre après-coup. D'autre part, la réglementation sur les études d'impact doit encore être mise en place.</p>	<p>MINAFFET. Création du groupe de travail interministériel au niveau central et de groupes équivalents au niveau des provinces – Avril 2002.</p> <p>Énumération de tous les projets d'infrastructure en cours de préparation, avec localisation sur carte, identification des impacts majeurs, et mesures d'atténuation agréées le cas échéant – Juin 2002.</p>	<p>Appui du PMURR ?</p> <p>Existence d'une lettre du MINAFFET à l'attention des ministères concernés pour requérir l'examen des impacts environnementaux de tout projet d'infrastructure – A mettre en application : Sans avancée concrète.</p>
<p>Affirmation de la RDC comme fournisseur de services environnementaux d'intérêt global</p>		
<p>Participation aux initiatives de rémunération des services environnementaux. Le MINAFFET devrait confirmer son engagement à mettre en œuvre les projets soumis au « Prototype Carbon Fund » et orienter vers le « Prototype Sequestration Fund » les propositions qui ont trait directement à la séquestration de carbone par plantation forestière. La RDC, en collaboration avec les autres pays du Bassin du Congo riches en forêts naturelles, devrait énoncer les avantages comparatifs et la contribution de ces pays dans le domaine de la séquestration de carbone, et les raisons qui justifieraient la prise en considération des forêts naturelles au rang des services de séquestration de carbone, ainsi que les risques d'effets pervers que provoquerait au contraire leur mise à l'écart.</p>	<p>Proposition de projet auprès du PCF et du PSF en voie de création – Juin 2002.</p> <p>Argumentaire pour l'éligibilité des forêts naturelles au rang des services de séquestration de carbone – Juin 2002.</p>	<p>Pas d'avancée concrète.</p>
<p>Intégration du secteur forestier à la lutte contre le SIDA</p>		
<p>Création d'un groupe de contact Forêts pour la lutte contre le SIDA. Création d'un groupe de travail comprenant des représentants du MINAFFET, la Fédération des entreprises congolaises (FEC), et le Comité national congolais pour la lutte contre le SIDA. Ce groupe établira un programme de travail conjoint qui sera communiqué à la Banque mondiale pour information, avis et recherche de financement. Les opérateurs privés de la filière-bois devraient être appuyés pour mener des campagnes de sensibilisation dans les chantiers d'exploitation, sur les sites industriels et auprès des transporteurs qui représenteront dans l'avenir le plus grand pourvoyeur d'emplois en dehors de la fonction publique.</p>	<p>Constitution d'un groupe de travail MINAFFET/FEC/CNLS au niveau central et de groupes de travail équivalents au niveau des provinces – Avril 2002.</p> <p>Proposition d'un projet pilote – Juin 2002.</p>	<p>Pas d'avancée concrète.</p>

Annexe II.

Commentaires sur le projet de loi forestière – Version avril 2002

La Banque mondiale confirme son appréciation positive à l'égard de ce projet de loi forestière. En complément des commentaires consignés dans l'aide-mémoire de mars 2002, la Banque émet les suggestions suivantes.

A. Commentaires sur l'exposé des motifs :

Nous suggérons que les concepts suivants soient renforcés et/ou ajoutés dans l'exposé des motifs :

Innovations et objectifs de la loi

- (a) Reconnaissance de la forêt en tant que patrimoine national capable de produire de façon intégrée des produits ligneux et non-ligneux, des services pour l'environnement national et global ; capable de valoriser la biodiversité ; la protection de la faune sauvage et de stimuler le tourisme.
- (b) Mise en place un cadre légal et réglementaire clair et moderne pour permettre aux opérateurs privés et aux communautés de s'investir dans des opérations à long terme de production et de protection forestière ;
- (c) Création d'une base légale adaptée pour favoriser l'établissement de partenariats avec la communauté internationale et le secteur privé pour la conservation du patrimoine de biodiversité, et la production de services environnementaux et le partage équitable des coûts et des bénéfices financiers qui en découlent.
- (d) Création d'une base légale adaptée pour favoriser la rétrocession aux communautés locales d'une partie des revenus de l'exploitation commerciale des forêts pour leur développement, et mise en place d'un régime de foresterie communautaire en complément de celui d'exploitation forestière industrielle.

Régime des arbres naturels en dehors des forêts classées et des forêts de production permanente (y compris les forêts communautaires)

En dehors des droits d'usage individuels, l'ébauche du code forestier exclut tous droits (traditionnels et modernes) des populations sur les arbres répartis dans l'espace rural, à proximité des villages, des hameaux et des terres agricoles, et dans les terroirs sur lesquels les populations exercent des droits coutumiers.

Cette situation est telle que les paysans n'auront pas de pouvoir de décision ni d'intérêt particulier quant à la conservation, la gestion et la commercialisation des arbres situés sur leurs terroirs. Ils auront en fait le droit de défricher des surfaces forestières, brûler ou détruire les arbres, mais pas celui de négocier la vente et la mise en valeur de ces arbres pour leur bénéfice et celui de leur communauté.

Il s'agit là d'une lacune que la version finale du code forestier devra combler.

Par conséquent nous suggérons que le projet de loi puisse être enrichi avec la clarification du statut des arbres répartis dans l'espace rural, à proximité des villages, des hameaux et des terres agricoles, et dans les terroirs sur lesquels les populations exercent des droits coutumiers. Nous estimons nécessaire que les arrêtés d'application dans ce domaine soient extrêmement simples d'exécution et de contrôle, afin d'éviter un niveau d'implication de l'administration forestière trop lourd et difficile à gérer avec diligence et transparence vis-à-vis des populations rurales.

B. Commentaires spécifiques sur le corps du texte légal

Article 2. Etendre le deuxième paragraphe au domaine des services pour l'environnement national et global, à la valorisation de la biodiversité, à la protection de la faune sauvage et au tourisme en zone forestière et de savane.

Article 12. Nous suggérons de supprimer les « réserves forestières de production » de la liste des différents types de forêts classées. Le fait d'incorporer ces « réserves » parmi les forêts classées semble erroné. Si elles sont des forêts destinées à la production de bois d'œuvre sous forme de concessions, elles appartiennent aux forêts de production permanente.

Article 14. Modifier la référence du pourcentage : lire 15% du territoire national, et non pas du domaine forestier.

Articles 37 et 38. Clarifier la propriété et étendre les droits des populations rurales (y compris le droit de vente) sur les arbres répartis dans l'espace rural, à proximité des villages, des hameaux et des terres agricoles, et dans les terroirs sur lesquels les populations exercent des droits coutumiers.

Article 41. Cet article et les implications qui en découlent ne sont pas suffisamment clairs.

Article 66. Cet article prévoit que : « Les travaux de reconnaissance et d'inventaire des forêts des communautés locales demeurent à la charge de l'administration. » Nous suggérons que l'administration ne soit pas elle seule habilitée à faire les travaux de reconnaissance et que son intervention éventuelle se fasse à la demande des communautés concernées. En général, l'administration ne devrait pas exécuter des travaux de reconnaissance et d'inventaire en régie, et certainement pas avec une responsabilité exclusive, qui pourrait devenir une forme de monopole ou de facteur de blocage dans le développement des forêts communautaires. Il faut clarifier que les travaux de reconnaissance peuvent être conduits par l'administration mais que d'autres options sont aussi possibles.

Article 71. L'article devrait lire comme suit :

« L'aménagement forestier peut être orienté vers la production durable de produits forestiers ligneux, de produits non-ligneux tels que ceux de la biotechnologie, vers la production de services environnementaux tels que le tourisme et la chasse, et vers d'autres objectifs compatibles avec le maintien du couvert forestier et la protection de la faune sauvage. La gestion des forêts sera réglementée par des plans de gestion spécifiques dans le cadre de contrats de concessions de différents types, par exemple, concession de production, concession de conservation, de tourisme et chasse, concession de bio-prospection et d'utilisation de la biodiversité. »

Article 112. A modifier sur la base des clarifications relatives au régime des arbres et bosquets répartis dans l'espace rural, à proximité des villages, des hameaux et des terres agricoles, et dans les terroirs sur lesquels les populations exercent des droits coutumiers.

En tout cas, la dernière phrase de cet article (« Les exploitants..... ») devrait être supprimée.

Article 113. Cet article prévoit que : « les produits de l'exploitation (des forêts communautaires) reviennent à la communauté après déduction des frais dus à l'administration forestière pour ses prestations ». La Banque suggère de supprimer cette déduction des frais dus à l'administration pour ses prestations. En effet, l'appui de l'administration au développement des forêts communautaires sous forme de conseil et d'information est un service public qui doit être gratuit. Les communautés pourront cependant demander à l'administration des appuis spécifiques supplémentaires que l'administration pourra facturer. D'autre part, si une communauté souhaite des services spécialisés, elle pourra s'adresser également à des prestataires privés pour des prestations payantes dans le cadre d'un contrat privé ; à charge pour l'administration de contrôler et d'approuver ces travaux.

Article 114. Eliminer les deux derniers paragraphes. Le concessionnaire devrait pouvoir garder sa concession même s'il ne l'exploite pas, à condition qu'il paie la totalité de la taxe de superficie et respecte ses autres obligations contractuelles. (Il faut se rappeler que la taxe de superficie est désormais augmentée à un niveau qui dissuade la spéculation et qu'elle sera fixée de manière compétitive dans le futur).

Annexe III

Commentaires préliminaires sur les ébauches de 19 textes d'application du nouveau code forestier

Cette note présente les commentaires de la mission sur les 19 projets de texte d'application. Ces ébauches constituent une bonne base de travail en vue de compléter le cadre réglementaire qui assurera l'application de la nouvelle politique forestière. Toutefois, plusieurs de ces textes apparaissent quelque peu en décalage avec les innovations contenues dans le projet de loi. La Banque suggère que leur adoption finale soit momentanément différée de sorte qu'ils puissent être affinés et finalisés à la lumière de plusieurs études techniques, prévues notamment dans les domaines de la fiscalité, des institutions, de la foresterie communautaire et des aménagements.

1. Procédure de classement et de déclassement des forêts

Ce décret devrait fixer aussi les procédures d'enquête publique applicables aux forêts de production permanente. Même si celles-ci ne font pas l'objet d'un acte de classement au sens strict, la démarche visant à les extraire de la catégorie des forêts protégées est similaire à un classement. Par contre, ce décret ne devrait pas inclure les réserves forestières de production dans les forêts classées (cf. commentaire sur article 12 de la loi – annexe II du présent aide-mémoire).

2. Procédure d'attribution des forêts aux communautés locales

Ce décret devrait donner une définition claire du concept de « communauté locale », préciser quelle type de personnalité juridique lui est accordée et quels sont les droits et les limitations associées à ce statut par rapport à la gestion d'une forêt (article 1). Il devrait aussi donner une indication des critères objectifs en vertu desquels la Commission accepte ou refuse la requête d'une communauté, ainsi que la nécessité de motiver le refus, d'indiquer les améliorations nécessaires, les délais et les recours possibles (article 6). Ce décret devrait indiquer le régime fiscal appliqué aux forêts communautaires : d'une part il serait légitime que les communautés soient exemptes de taxes forestières, mais d'autre part cela pourrait ouvrir la voie à des passe-droits importants à l'exploitation industrielle. Comment la RDC entend-elle résoudre ce dilemme (article 11) ? De même, les forêts communautaires sont-elles attribuées à titre gratuit, pour quelle durée et quelle surface maximales ? Voir aussi commentaires sur l'arrêté 17 de la présente annexe.

3. Création de l'Institut National d'Etude et de Recherche Agronomique et Forestière

Il faudrait introduire des dispositions aptes à éviter que l'institut crée une situation de monopole sur les services offerts et à garantir qu'il puisse soutenir et promouvoir l'essor du secteur privé congolais dans le domaine des études de faisabilité, de l'élaboration des plans d'aménagement. .

4. Commission Consultative Nationale des Forêts

La composition de cette Commission consultative n'inclut pas certains ministères pourtant concernés au premier plan par la forêt : Industrie, Commerce, Finances (article 2). Cet article devrait aussi assurer la participation de la société civile : ONG, secteur privé, ainsi que celle du Parlement ou d'autre forme de représentation de la population concernée par les forêts. Ceci se justifie d'autant plus que cette Commission joue un rôle consultatif, et n'empiète donc pas sur les

fonctions régaliennes de l'administration. L'article 13 évoque « les décisions » de la Commission : il faudrait plutôt dire « les avis » de la Commission pour éviter toute interférence avec le travail et la responsabilité normale de l'administration.

5. Statut du Fonds spécial de reboisement et d'aménagement forestier

L'article 14 indique que ce Fonds est chargé de récolter certaines taxes forestières. Ceci serait contraire à l'idée d'un guichet unique chargé de tous les recouvrements de la fiscalité forestière. Cette disposition anticipe également sur les résultats de l'étude sur la fiscalité forestière qui sera lancée en août avec pour objectif d'aider le gouvernement à mettre en place des procédures de recouvrement plus simples et plus sûres que les procédures actuelles héritées du passé et inaptes à accompagner l'essor prévisible de l'activité forestière en RDC. Le Fonds devrait simplement être alimenté par une dotation du budget de l'Etat votée par le Parlement chaque année (article 21). L'adoption finale de ce décret devrait être momentanément mise en suspens pour prendre en compte les résultats de l'étude fiscale.

L'article 19 est trop restrictif en stipulant que le suivi des projets financés par le Fonds est assuré par le Service national de reboisement (SNR). En effet, le fonds pourra financer toute activité visant à mettre en oeuvre la politique d'aménagement forestier. Dans ce cadre le renforcement des services extérieurs pour le contrôle forestier et pour le conseil aux communautés, auront la priorité par rapport aux activités de reboisement (qui ne sont pourtant pas excusées). Toutes les directions du ministère en charge des forêts seront responsables du suivi de l'exécution de ces budgets, chacun en ce qui la concerne.

6. Réglementation de la profession d'exploitant forestier

L'article 2 al. d. devrait indiquer des critères simples d'acceptation ou de refus de la requête afin de limiter la marge de subjectivité. L'article 6 devrait indiquer que le refus doit être motivé et indiquer les améliorations à apporter à la demande pour qu'elle devienne acceptable.

7. Réglementation de l'uniforme et des insignes des fonctionnaires

Sans commentaire particulier.

8. Organisation du cadastre forestier

L'article 5 prévoit que l'accès aux informations du cadastre forestier est payant. Dans un souci de transparence, ce prix d'accès devrait être modique pour ne pas constituer un obstacle à l'information publique sur la gestion des ressources nationales. Les données (non confidentielles) devraient être d'accès libre et publiées trimestriellement dans la presse nationale. La surface, la localisation et la date d'attribution d'une concession, le nom du titulaire, les surfaces ou volumes exploités, ainsi que les résultats des contrôles effectués par l'administration sont, parmi d'autres, des informations d'intérêt public.

9. Cautionnement dû par l'exploitant en matière forestière

La Banque suggère que le montant du cautionnement soit basé sur le montant de la taxe de superficie tel que fixé par le processus d'adjudication pour chaque concession individuellement. La plus haute estimation de la valeur d'une concession donnée (tenant compte de sa richesse, de son éloignement, etc.) est l'offre financière qu'un soumissionnaire (pré-sélectionné sur le plan technique) a lui-même proposée pour emporter cette forêt en surclassant la proposition des autres

concurrents. C'est l'estimation la plus sécurisante pour l'Etat et elle à l'abri de toute contestation puisqu'elle émane de l'exploitant lui-même.

Ce texte n'indique pas la durée de validité de la caution. Est-elle concomitante à la durée de la concession (25 ans) ? Dans ce cas, il faut stipuler que la caution peut-être activée avant la date d'échéance ; qu'elle doit être reconstituée dans un délai fixé ; et qu'en cas de non-renouvellement de la caution, la concession est annulée de plein droit.

De façon générale, ce texte est lié au régime fiscal de la filière-bois. Il gagnerait donc à être finalisé à la lumière des résultats de l'étude sur la fiscalité qui doit être lancée en août prochain.

10. Commission consultative provinciale des forêts

Comme dans le cas de la Commission nationale, la Banque suggère que des représentants de la société civile, du secteur privé et des collectivités locales, et des élus locaux soient associés à cette commission. Leur participation se justifie d'autant mieux que c'est une commission consultative sans pouvoir de décision, et qu'elle n'empiète donc pas sur les fonctions régaliennes de l'administration.

11. Détermination des essences forestières protégées

Sans commentaire particulier.

12. Mesures d'incitation et d'implication aux travaux de reboisement

L'article 2 devrait indiquer dans quelles conditions, selon quels critères et à quel prix cette convention est accordée. De même, l'arrêté devrait indiquer à quelle institution ce prix est payé ? Dans quelle mesure le gouverneur peut-il octroyer ou refuser cette convention ? Dans sa forme actuelle, cet arrêté consacre le pouvoir arbitraire du Gouverneur. Comment sont réglés les cas de concurrence pour un même espace entre deux particuliers, ou bien entre une communauté locale et un investisseur extérieur ? Il est clair que tous les arbres plantés devront bénéficier d'une exemption totale et absolue de tous droits et taxes. Mais que se passe-t-il si la terre qui est convoitée est déjà naturellement bois ou re-boisée grâce à la régénération naturelle? : qui reçoit le droit d'exploiter et de vendre les bois précieux de ces 1000 hectares, et sous quel régime fiscal ? Dans sa forme actuelle, cet arrêté est une porte ouverte à des passe-droits abusifs au détriment du régime officiel des concessions.

Les articles 4 et 5 devraient préciser que l'encadrement technique et matériel fourni par l'administration ne comporte pas l'exécution de travaux ni des prestations professionnelles payantes d'envergure significative (ce qui irait à l'encontre du principe de renforcement de l'administration sur ses fonctions essentielles de régulation, de suivi et de contrôle, et à l'encontre de l'essor du secteur privé)..

L'article 9 devrait indiquer qui, et selon quels critères, décide l'octroi d'un financement du Fonds à un opérateur privé ou communautaire pour des travaux de reboisement. Quel cadre incitatif est mis en place ? Comment réduire le risque d'arbitraire dans l'allocation des ressources du Fonds ?

Cet arrêté gagnerait à être finalisé à la lumière des résultats de la revue institutionnelle qui doit être lancée prochainement, et dont les termes de références prévoient un volet spécifiquement dédié au développement du programme de plantations en RDC avec clarification des rôles du secteur privé et de l'administration

13. Reconnaissance des forêts et établissement d'inventaire forestier

De façon générale, cet arrêté est directement lié aux règles d'aménagement et pourrait être intégré dans le même texte, qui gagnerait à bénéficier de la réflexion technique et des échanges sous-régionaux qui seront rendus disponibles par le projet FAO/TCP. L'adoption finale de ce texte devrait être mise en suspens momentanément afin qu'il puisse être affiné à la lumière des résultats du projet FAO/TCP. Cet arrêté (article 4) devrait recadrer clairement les grandes catégories d'inventaire, leur objectif, leur séquençage dans la gestion forestière et l'entité responsable de l'exécution ou du contrôle.

- (a) inventaire national ou de reconnaissance : préalable à l'allocation d'une concession, à charge de l'Etat qui le réalise ou le fait réaliser dans le cadre d'un contrat de prestation de services public-privé avec un bureau privé ou dans le cadre de projets et de financements internationaux. Les résultats de ces inventaires sont portés à la connaissance du public et permettent aux candidats de moduler leurs propositions lors de l'attribution par adjudication. C'est un inventaire par échantillonnage à taux extrêmement réduit (0,0001-0,001%)
- (b) « reconnaissance » ou « prospection » : effectuée par un soumissionnaire à sa propre initiative avant l'allocation, dans le but de confirmer ou d'affiner les données de l'inventaire national ou de s'y substituer si celui-ci n'a pas été accompli. Cela peut prendre des différentes formes, un simple survol aérien, sondage, photo-interprétation etc.
- (c) inventaire d'aménagement, réalisé après l'allocation mais avant l'exploitation, à charge du concessionnaire qui choisit éventuellement de sous-traiter ce travail à un autre opérateur privé spécialisé (contrat privé-privé). L'administration vérifie la conformité des travaux aux normes d'inventaires et reçoit copie de tous les résultats en vue l'examen du plan d'aménagement. Cet inventaire permet au concessionnaire d'élaborer son plan d'aménagement : découpage des 30 parcelles ou assiettes de coupes annuelles en fonction de la répartition des volumes à travers la concession. C'est un inventaire par échantillonnage portant également sur les jeunes tiges pour estimer le potentiel de régénération (0.1-1%).
- (d) inventaire d'exploitation, réalisé après l'approbation du plan d'aménagement et avant l'exploitation à l'intérieur de chaque parcelle annuelle. Il est effectué par le concessionnaire (éventuellement sous-traité à un cabinet spécialisé dans le cadre d'un contrat privé-privé) et sous contrôle de l'administration qui reçoit copie de tous les résultats en vue l'examen du plan d'aménagement. C'est un inventaire en plein de toutes les tiges exploitables (100%).

L'article 6 devrait prévoir que la délivrance du certificat de conformité est gratuite. Elle est déterminée uniquement par la qualité technique des travaux. Le concessionnaire acquittera une taxe de superficie fixée au terme d'un processus compétitif. Il faut éviter la surcharge fiscale, la multiplication des taxes et les risques de contrôles intempestifs. Cette suggestion vaut également pour plusieurs autres décrets et arrêtés qui tendent à fiscaliser toute action technique de l'exploitation et de l'aménagement, alors que la réforme fiscale tend à réduire le nombre de taxes pour ne pas constituer de frein à l'initiative privée.

14. Procédure de demande et d'établissement du contrat de concession forestière

Cet arrêté est conçu en particulier à des attributions par gré à gré. Il devrait donc être revu en profondeur pour s'appliquer au mécanisme d'adjudication publique, dans lequel les

concessionnaires sont choisis au terme de l'analyse de plusieurs offres concurrentes sur la base de critères techniques et financiers.

Réaliser la reconnaissance de la forêt concernée ne devrait pas être une obligation (article 1). Même si dans le cas où l'inventaire national n'a pas été accompli, on ne peut pas empêcher une société de soumissionner pour une forêt qu'elle n'aurait pas souhaité exploré (cf. commentaire sur arrêté 13). Le risque est entièrement à la charge du soumissionnaire qui, au cas où il serait sélectionné, devra ensuite acquitter la taxe de superficie qu'il a lui-même proposée tout en respectant les règles d'aménagement. En cas de défaillance sur l'un des deux tableaux (fiscal ou technique) la caution peut être activée ou, dans les cas extrêmes, le contrat peut être résilié.

Cet article 1 ne devrait pas prévoir de taxe particulière pour réaliser une reconnaissance ou pour recevoir les résultats de l'inventaire national réalisé par l'administration (cf. commentaire sur l'article 6 de l'arrêté 13).

15. Mesures générales relatives à l'exploitation forestière

Le champ d'application de l'article 4 ne devrait pas se limiter aux citoyens congolais. C'est une discrimination qui risque ou bien de fermer la porte à des investisseurs étrangers de la grande industrie pharmaceutique, ou bien à faire en sorte que des investisseurs qui ne sont pas congolais se présente comme congolais à travers des prêt-noms. Les améliorations à introduire devraient renforcer les droits des populations locales et au même temps permettre de passer des contrats e conventions pour la bio-prospection, la conservation in situ et la l'exploitation à grande échelle du patrimoine génétique du Congo.

La Section 3 (« permis ordinaire de coupe de bois ») est directement liée à la mise en oeuvre des plans d'aménagement dans les concessions, puisqu'il s'agit en fait du permis annuel de coupe qui doit être octroyé gratuitement et en conformité avec le plan d'aménagement décrivant la succession des assiettes annuelles de coupe dans la concession. Cette section devrait donc être intégrée dans l'arrêté fixant les règles d'aménagement (arrêté 19 de la présente annexe) et celui-ci devrait être finalisé en tenant compte des résultats du projet TCP de la FAO. L'article 7 devrait indiquer que le permis ordinaire de coupe de bois est octroyé sur une aire n'excédant pas la surface de son assiette annuelle de coupe c'est-à-dire 1/30ème de la surface totale de la concession – et non sur une surface limitée à 1000 hectares. Si une concession de 300,000 hectares est soumise à un plan d'aménagement prévoyant une rotation de 30 ans, alors l'assiette annuelle de coupe sera d'environ 10,000 hectares (cette surface variera selon la distribution des volumes exploitables à travers la concession telle que révélée par l'inventaire d'aménagement). Dans la même optique, les articles 21, 22 et 41 devraient faire référence au plan d'aménagement de la concession.

L'article 9 sous-entend que les concessions de production permanente sont incluses dans les forêts protégées, ce qui est contraire au projet de loi.

L'article 12 prévoit que l'exploitation dans une forêt communautaire est soumise à la délivrance d'un permis particulier. Or, la forêt communautaire, comme toute autre concession, est soumise à un plan d'aménagement. La communauté, comme tout autre concessionnaire, est tenue de suivre le plan d'aménagement qui indique la succession des assiettes de coupe annuelles. Ce permis communautaire de coupe est donc l'équivalent du permis ordinaire de coupe de bois annuel délivré aux sociétés forestières. Il n'y a pas de raison pour créer un régime différent ; ou alors un régime qui soit plus souple conformément à l'esprit de la foresterie communautaire qui est de confier toute initiative de gestion aux acteurs locaux. Dans ce cas, il n'y aurait pas de permis

annuel pour les forêts communautaires qui seraient simplement tenues de respecter le plan d'aménagement de leur concession (préalablement approuvé par l'administration).

La nature et les règles applicables au « permis de petite industrie de bois » ne sont pas claires (article 13). S'agit-il d'un permis d'abattage ou de transformation, ou bien les deux ? Cet article n'indique pas le régime fiscal applicable à ce type de permis, ni la procédure et les critères selon lesquels ce type de permis est alloué. Cet article devrait aussi indiquer sur quelle surface, quel volume et quelle durée porte cette catégorie de permis. De façon générale, la Banque suggère d'utiliser des permis basés sur une surface géographique et une durée temporelle, plutôt que sur un volume ou un nombre de pieds, ces deux derniers paramètres étant plus difficiles à contrôler et donc plus facilement sujets à des fraudes, alors qu'ils n'offrent pas d'avantage écologique ou économique sur les paramètres de type géographique et temporel.

L'article 29 indique que : « l'agrément de petit exploitant forestier confère le droit de couper les bois dans une forêt communautaire déterminée, que le titulaire de l'agrément soit ou non membre de la communauté locale concessionnaire de la forêt ». Cette disposition est vraiment très surprenante, et pourrait dissuader les communautés à créer des forêts communautaires.

L'article 37 prévoit que : « un organisme public créé aux fins de l'exploitation forestière opère celle-ci conformément à ses statuts et aux clauses d'un cahier des charges essentiellement techniques édicté par le ministère chargé des forêts ». De quel organisme public s'agit-il ? Quelle est sa raison d'être ? Il va à l'encontre du principe selon lequel l'administration se retire des fonctions de production pour se concentrer sur ses fonctions essentielles de régulation et pour favoriser l'essor du secteur privé sur ces fonctions productives. L'adoption finale de ce genre de disposition devrait être mise en suspens momentanément de façon à pouvoir prendre en compte les résultats de la revue institutionnelle qui est en cours de préparation.

L'article 43 prescrit un diamètre minimum d'exploitabilité de 50 cm, identique pour toutes les essences. L'usage dans d'autres pays d'Afrique Centrale est d'adopter un diamètre propre à chaque espèce qui est calculé ou estimé en fonction de la biologie de cette espèce pour garantir qu'un nombre suffisant de semenciers demeurent sur pied après la coupe. Ces diamètres sont systématiquement supérieurs à 50 cm : compris entre 60 et 100 cm pour la plupart des essences. Il est donc recommandé de revoir cet article à la lumière des connaissances scientifiques acquises en forêt congolaise et des normes en vigueur dans des écosystèmes semblables. La disposition actuelle compromet sérieusement la régénération naturelle de la forêt et donc la durabilité du système de gestion forestière en RDC.

L'article 60 prévoit une taxe sans justification (taxe de circulation). Voir commentaire sur l'article 6 de l'arrêté 13.

L'article 74 met en place un système de quota d'exportation de grumes déterminé de façon administrative en fonction des volumes produits et transformés par l'industriel à l'intérieur du pays. Ce système est difficile à contrôler et laisse peu de place à l'initiative des industriels pour choisir le volume de grumes à exporter en fonction des rendements de transformation escomptés ou des marchés visés. Un système alternatif consisterait à fixer un quota national d'exportation qui serait divisé en unités plus petites ; chaque unité ou lot correspondant au droit d'exporter un certain volume de grumes. Les lots seraient distribués entre les exploitants à travers un processus d'enchères qui auraient pour intérêt de : (a) favoriser les industriels ou les commerçants qui créent le plus de valeur ajoutée à partir de la matière première ; (b) laisser plus de latitude aux industriels pour développer leur stratégie pour autant que celle-ci se traduise par une plus forte valeur ajoutée qui se reflète par des offres plus élevées pour obtenir le droit d'exporter ; et (c)

optimiser les recettes pour l'Etat. Le quota national peut être révisé chaque année par l'administration, qui garde ainsi toute maîtrise sur le ratio volume exporté/volume transformé et sur l'impact global de la filière-bois sur l'industrialisation à l'intérieur du pays.

Les articles 83, 84 et 86 imposent des restrictions sans fondement. Les industriels devraient être autorisés à exporter n'importe quelle grume ou sciage indépendamment de leur qualité ou dimension. C'est l'exportateur qui choisit quelle qualité il pourra mieux valoriser sur le marché international plutôt que dans une usine locale. Il y a ici confusion entre l'objectif recherché et les contraintes que l'on impose pour y parvenir, mais qui sont en fait superflues et qui risquent d'engendrer des effets contraires à l'objectif recherché.

16. Procédure des transactions en matière forestière

L'exécution de travaux ne peut pas remplacer le paiement d'une amende (articles 3, 4 et 6). Il est difficile de convertir une amende d'un montant donné en un certain nombre d'hommes/jours de travail. Serait-il possible de racheter de l'exploitation illégale par des travaux de reboisement ? Si cette mesure est indispensable pour la répression des petits délits commis par des auteurs insolubles, l'arrêté devrait préciser que le champs d'application de cette mesure est restreint à ces cas précis.

17. Taux et modalités de perception des taxes et redevances forestières

De façon générale, cet arrêté n'est pas en accord avec l'article 117 du projet de loi forestière qui ne prévoit que 4 taxes et tend à simplifier le régime fiscal et à sécuriser les procédures de recouvrement. Cet arrêté ne prend pas en compte l'introduction du système d'adjudication qui fera augmenter considérablement la taxe de superficie par le jeu de la concurrence entre les soumissionnaires, et qui rend superflues beaucoup d'autres taxes. L'adoption finale de cet arrêté devrait donc être différée de sorte qu'il puisse être affiné et finalisé à la lumière des résultats de l'étude sur la fiscalité forestière qui sera lancée en août. L'objectif de cette étude est justement de formuler des recommandations pour la rédaction du présent arrêté. L'étude pourrait commencer en août, et s'achever en décembre 2002, ce qui ne retarderait pas l'adoption du présent arrêté.

En particulier, les taxes suivantes ne semblent pas justifiées :

- (a) le paiement des frais d'établissement du plan d'aménagement, puisque c'est le concessionnaire qui est chargé d'élaborer le plan d'aménagement (article 5) ;
- (b) la taxe d'autorisation de reconnaissance et d'inventaire forestier et le prix de cession des résultats d'inventaire (articles 7, 8 et 9). Voir sur ce point les commentaires sur l'arrêté 13 de la présente annexe ;
- (c) les frais d'instruction de la demande de concession forestière, la redevance d'établissement du contrat de concession forestière (articles 10 et 11) ;
- (d) la taxe d'acquisition des forêts des communautés locales ;
- (e) la taxe sur les autorisations d'exploitation, puisque la taxe de superficie s'acquitte sur la totalité de la surface de la concession (article 4) ;
- (f) les frais d'étude d'impact, puisque celle-ci est à la charge du promoteur du projet industriel et soumise à l'examen de l'administration pour approbation (article 2)

Le régime fiscal des forêts communautaires n'est pas clair (article 12). D'un côté, il semblerait injustifié d'appliquer un régime fiscal calqué sur celui des concessions industrielles. Cela pourrait même décourager les communautés à s'engager dans le cadre formel des forêts communautaires. En revanche, une exemption fiscale complète pourrait être utilisée en sous-main par des industriels qui récupéreraient des concessions par voie de sous-traitance après avoir incité des communautés locales à les acquérir en forêts communautaires ; ce qui permettrait de court-circuiter le régime fiscal des concessions industrielles. La Banque suggère que toutes les questions liées à la foresterie communautaire fasse l'objet d'une analyse approfondie des risques et des avantages. De façon générale, cette analyse devrait s'étendre à l'exploitation des arbres dans les forêts protégées (domaine rural) par les paysans à titre privé, familial ou communautaire. L'adoption finale d'un texte d'application sur ce thème (voir décret 2 de la présente annexe) devrait donc être différée de sorte qu'il puisse être affiné et finalisé à la lumière des résultats de l'étude sur la forêts communautaires (financement sollicité auprès du TF norvégien).

Cet arrêté ne précise pas les modalités de recouvrement des taxes, qui restent entièrement à redéfinir en vue d'une simplification et sécurisation. Ce travail devrait être accompli en même temps que la réforme du régime fiscal et à la lumière des résultats de l'étude sur la fiscalité.

18. Délivrance des autorisations de cultures temporaires en forêts classées

Cet arrêté est sans objet. En effet, la loi ne prévoit pas d'autorisations d'agriculture en forêts classées. Les cultures temporaires présentent toujours le risque de devenir permanentes ou de s'accompagner de cultures pérennes, et cela irait à l'encontre de l'objectif de la forêt classée. S'il faut faire de l'agriculture dans une forêt classée, cela signifie que cette forêt est mal localisée et qu'il faut la déclasser. L'agriculture se pratique sans autorisation préalable dans la périphérie des forêts classées, cette périphérie ayant le statut de forêt protégée.

19. Fixant la procédure d'établissement d'un plan d'aménagement forestier

L'article 3 ne devrait pas mentionner les terres de culture. Il ne doit pas y avoir d'agriculture dans les forêts permanentes de production car cela irait à l'encontre de leur vocation d'être permanente. Une telle forêt a préalablement été délimitée par l'administration sur la base d'une enquête publique visant à assurer qu'elle est libre de tout droit et toute revendication agricole, ou bien que les ayants-droits ont été dédommagés.

Cet arrêté devrait présenter une distinction claire entre les règles minimales d'aménagement dont l'application est obligatoire, et des recommandations ou orientations d'aménagement qui sont souhaitables mais pas obligatoires et dont la non-application ne consiste pas une infraction. Les règles contraignantes devraient se limiter aux paramètres essentiels de l'aménagement, faciles à contrôler, réalistes et applicables par le concessionnaire, qui supporte l'entière responsabilité de leur mise en œuvre.

Cet arrêté contient des lacunes par rapport à des paramètres essentiels de l'aménagement. Il ne saisit pas l'opportunité de capitaliser sur les expériences acquises dans la sous-région au cours de la décennie écoulée. En particulier, il n'apporte pas de réponse claire ou ne donne pas de prescription claires par rapport aux questions suivantes :

- (a) La loi et les décrets accordent beaucoup d'importance aux inventaires, mais quel est le lien entre les résultats de l'inventaire et l'élaboration du plan d'aménagement ? Comment ces inventaires sont-ils pris en compte dans le plan d'aménagement, de façon indicative ou bien

obligatoire, pour la délimitation des assiettes annuelles de coupe ou pour le calcul des diamètres minimaux d'exploitation ?

- (b) Comment le concessionnaire est-il tenu d'effectuer le découpage des blocs quinquennaux et des assiettes de coupe annuelles ? Combien de parcelles peuvent être ouvertes chaque année ; pendant combien d'années restent-elles ouvertes ? Quel est le lien entre la surface exploitée annuellement et la surface totale de la concession ?
- (c) L'article 14 prévoit un temps de repos minimum de 20 ans. C'est une rotation plus courte que dans la plupart des pays voisins, où la rotation minimale est fixée à 30 ans. Une rotation trop courte risque de compromettre la régénération naturelle de la forêt congolaise, alors que la surface n'apparaît pas comme une contrainte majeure en RDC ?
- (d) Comment sont déterminés les diamètres minimaux d'exploitation ? cf. commentaires sur l'article 43 de l'arrêté 15.
- (e) L'exploitant est-il tenu d'appliquer des mesures pour la conservation de la biodiversité à l'intérieur de sa concession ?

Le projet FAO/TCP prévoit d'approfondir le travail technique pour consolider ces règles d'aménagement en RDC et de tirer parti de toutes les expériences acquises dans la sous-région pour les traduire aux conditions particulières de la RDC. L'adoption finale de cet arrêté devrait donc être différée de sorte qu'il puisse être affiné et finalisé à la lumière des résultats du projet FAO/TCP sur les règles d'aménagement en RDC.

Annexe IV

Expert en appui au programme de collaboration RDC - Banque Mondiale dans le domaine des forêts

Termes de référence

A. Contexte et Objectif

La RDC émerge progressivement d'une décennie de crise politique et économique. Le potentiel de la forêt congolaise de fournir des produits forestiers traditionnels (ligneux et non ligneux), des services environnementaux, et de la diversité biologique (matières premières pour les biotechnologies et l'industrie pharmaceutique) est immense et sous-utilisé.

La RDC compte environ 200 millions d'hectares de forêts, dont 100 millions d'hectares de forêts tropicales denses humides et 100 millions d'hectares de forêts claires et de savane arborée. Les parcs et les zones de conservation couvrent 18 millions d'hectares, soit 8% du territoire national. Les forêts de production sont estimées à environ 60 millions d'hectares. La superficie des forêts susceptibles de produire des services pour l'environnement global est encore plus vaste.

Depuis mars 2002, la RDC et la Banque mondiale ont repris une collaboration soutenue dans ce secteur, qui est désormais intégré à toutes les opérations multi-sectorielles : le Projet Multi-sectoriel de Réhabilitation et de Reconstruction d'Urgence (PMURR), le Crédit d'Urgence de Réhabilitation (ERC), le processus HIPC-PPTE, ainsi que le programme PRGF du FMI.

L'importance du secteur dans le contexte congolais, la nature du processus de réforme sectorielle entrepris par le Gouvernement, et les transformations en cours dans les politiques de coopération et les accords internationaux ayant trait à la forêt, rendent nécessaires des modalités de communication et de collaboration particulièrement étroites entre les institutions de Bretton Woods et le Gouvernement du Congo.

Cette communication et cette collaboration sont indispensables pour permettre à la Banque mondiale de comprendre toute la complexité de la problématique sectorielle et de mobiliser au service du Gouvernement les instruments d'appui dont elle dispose, notamment : les connaissances techniques, les instruments financiers, et sa capacité de réunir les acteurs du secteur public et privé et de mobiliser d'autres agences.

Conscient des besoins et de ces opportunités, le Ministre des Affaires Foncières, de l'Environnement et du Tourisme a sollicité, dans sa lettre adressée à la Banque mondiale le 15 avril 2002, le recrutement d'un expert forestier en poste à Kinshasa. L'expert serait chargé de faciliter et d'accélérer les échanges entre le Gouvernement de la RDC et la Banque dans le domaine des forêts et des ressources naturelles.

B. Mandat de l'expert

Le principal objectif du présent mandat est de mettre à la disposition du Gouvernement, les services d'appui conseil de la Banque mondiale. Le cadre de référence du travail de l'expert sera la mise en œuvre du plan de relance sectoriel défini en mars 2002, et les liens intersectoriels qui unissent les enjeux forestiers à l'agenda global de développement de la RDC et à son intégration sous-régionale.

L'expert sera appelé à remplir des fonctions d'interface entre le Gouvernement et la Banque mondiale afin d'assurer, autant que possible, la compréhension commune, et l'harmonisation des perceptions quant à la nature technique, socio-économique et environnementale des questions forestières et leurs solutions.

L'expert sera également appelé à faciliter la concertation avec les bailleurs de fonds et la société civile, à Kinshasa et dans les provinces, y compris le secteur privé, afin d'assurer la cohérence des programmes respectifs, entretenir un dialogue permanent avec les parties prenantes et améliorer la conception et la mise en œuvre de réformes et de programmes d'investissement sectoriels.

Dans son travail de conseiller au Gouvernement, l'expert développera des tâches spécifiques ci-après :

Au niveau de la Banque mondiale:

- Réunir et passer au Gouvernement les informations relatives aux instruments propres du groupe de la Banque mondiale (crédits, dons, appui conseil, garanties, formation, Prototype Fonds Carbone) et de ses partenaires tels que le GEF, PROFOR, le CEO, etc.
- Faciliter le suivi technique et administratif de la composante forestière du Crédit de Reconstruction d'Urgence, et activer des collaborations étroites avec les spécialistes et fonctionnaires de la Banque afin de faciliter l'instruction et le suivi des dossiers ;
- Porter à l'attention de la Banque les questions forestières dont les solutions demandent une forte collaboration entre pays et la bonne conduite du secteur privé international afin qu'elle puisse réunir les parties concernées, et faciliter le dialogue ;
- Assurer que le programme de réforme sectoriel forestier du Congo bénéficie de toute l'attention et du suivi du personnel technique de la Banque au niveau de Washington et que toute demande d'avis reçoit des réponses rapides.

Au niveau du Gouvernement:

- Suivre l'exécution et la mise en œuvre des réformes de la composante forestière du Crédit de Reconstruction d'Urgence (ERC). L'expert participera à la demande du gouvernement à la préparation technique des réformes et fournira des conseils aux responsables politiques pour faciliter la prise de décision et la mise en œuvre de ces réformes. De la même façon, il effectuera le suivi des points de repères forestiers inscrits dans le processus HIPC et dans le programme PRGF. Il assurera aussi la prise en compte du secteur forestier dans le processus d'élaboration de la Stratégie de réduction de la Pauvreté (PRSP).
- Appuyer à la mise en place du nouveau cadre légal et réglementaire. De concert avec l'équipe technique de la Banque mondiale, le consultant formulera des avis techniques sur les projets d'arrêtes d'application de la nouvelle loi forestière et, le cas échéant, accompagnera les travaux de révision de la loi sur la conservation de la nature.
- Appuyer les études soutenues par le PMURR et le Trust Fund Norvégien. Le consultant aidera à assurer la cohérence et la continuité de différents travaux qui seront réalisés avec l'appui de la Banque mondiale : (a) étude sur la fiscalité forestière ; (b) revue

institutionnelle ; (c) forêts communautaires ; (d) plan de zonage ; et (e) gestion des aires protégées. Il contribuera à la révision des termes de référence et assurera les fonctions fiduciaires de la Banque, veillera à la cohérence des études avec le programme de relance du gouvernement, et facilitera la mise en œuvre des recommandations.

- Contribuer à des analyses sectorielles (ESW) pour le secteur forestier en RDC. Le consultant participera à la rédaction de rapports de synthèse et de bilans stratégiques pour orienter le ré-engagement de la Banque mondiale en RDC en ligne avec sa nouvelle stratégie forestière pour l'Afrique. Le consultant produira des notes thématiques et techniques qui mettront en lumière les dimensions économique, politique et sociale de la gestion forestière. Ces travaux seront conduits de façon multidisciplinaire et refléteront les points de vues négociés de la Banque, du Gouvernement, des bailleurs, du secteur privé et de la société civile.
- Appuyer à la préparation d'un Programme national de renforcement institutionnel « Forêts et Conservation de la Nature ». Le consultant appuiera le gouvernement dans la préparation de deux notes de concept destinées à activer le cycle de préparation de projet de l'IDA et du GEF, qui démontreront l'importance du secteur forestier dans l'agenda de développement de la Banque en Afrique, et travaillera en concertation avec les autres bailleurs de fonds. Ce travail prendra appui sur le « Projet Forêts Environnement » préparé au début des années '90 tout en développant l'approche d'un programme national multi-bailleurs.
- Appuyer à l'exécution de la composante rurale du PMURR.

C. Modalités pratiques

Etant donné son rôle de canaliser rapidement vers le Gouvernement les services techniques offerts par la Banque mondiale, l'expert devra entretenir des relations et des contacts journaliers étroits avec le Gouvernement et la Banque mondiale.

L'expert sera basé à Kinshasa. Pour la bonne conduite de son mandat et au vue de ses multiples responsabilités, le consultant bénéficiera de la logistique, des moyens de communication et des contacts internationaux de la Banque mondiale à Kinshasa, auprès de laquelle un bureau et ordinateur connecté au réseau de la Banque lui sera réservé. Le consultant aura un bureau de travail équipé (par le Grant) avec ordinateur portable et imprimante au niveau du Secrétariat Générale du Ministère chargé des Forêts.

Le consultant aura pour interlocuteurs principaux le Ministère des Affaires foncières, de l'Environnement et du Tourisme (et les services sous tutelle tels que l'ICCN) et le Ministère de l'Economie et des Finances. Il collaborera quotidiennement avec les cadres de ces ministères.

Le mandat comportera des déplacements à l'intérieur du pays afin de suivre l'impact des réformes sur le terrain et d'informer la rédaction de bilans stratégiques. Le consultant effectuera également des déplacements vers Washington, et éventuellement vers d'autres pays, pour le suivi des dossiers impliquant la RDC.

Le statut du consultant sera choisi en fonction de la source de financement.

Annexe V

Requête de financement d'urgence pour la diffusion dans les provinces des nouvelles dispositions en matière de gouvernance forestière et d'orientation sectorielle

A. Contexte

La RDC s'est engagée dans un processus de réforme fondamentale de sa politique forestière. La nouvelle loi forestière, qui est en phase finale de préparation, est le socle de cette réforme. Elle vise entre autres à la généralisation des plans d'aménagement ; la création d'un cadre de foresterie communautaire ; la rétrocession aux collectivités locales d'une partie des taxes prélevées sur les concessions forestières ; la sélection transparente et compétitive des opérateurs forestiers ; et la réforme de la fiscalité. La phase initiale de cette réforme comporte une définition claire de la situation de départ de l'exploitation forestière avec mise à jour des droits d'exploitation forestière existant et abrogation des contrats caducs, illégalement acquis ou détournés.

Le Gouvernement dispose d'un plan d'actions prioritaires arrêté en collaboration avec la Banque mondiale, qui liste les principales étapes à franchir pour avancer dans le cadre des réformes du secteur forestier au-delà de la période couverte par le ERC. Ce plan est joint en annexe I au présent aide-mémoire.

B. Objectifs et principales activités

Il est essentiel que les cadres du Ministère en charge des forêts, de l'Administration territoriale et l'ensemble de la société civile, les populations rurales et le secteur privé puissent participer à la dynamique de réforme, s'en approprier et contribuer à son application sur le terrain. Le financement devrait permettre aux institutions nationales d'informer et sensibiliser les personnel forestier et les communautés locales au niveau des provinces sur les nouvelles dispositions en matière de gouvernance forestière, sur le retrait de certaines concessions, et sur l'application des premières mesures d'assainissement et de relance du secteur.

Il est envisagé que le financement demandé permette la préparation de documents de vulgarisation sur les réformes et les stratégies dans le secteur forestier et leur présentation au cours d'atelier et séances d'information.

Les documents produits grâce à ce financement porteront sur : (i) le nouveau code forestier ainsi que des textes d'application ; (ii) la nouvelle stratégie du Gouvernement par rapport à l'exploitation forestière (moratoire sur les nouvelles concessions, mise en place de la taxe de superficie pour les concessions existantes, attribution des concessions forestières par appel d'offre et de façon progressive, plans d'aménagement, partage des bénéfices avec les communautés locales, foresterie communautaire) ; et (iii) la relance de la Conservation de la Nature au Congo.

Un atelier national sera organisé à Kinshasa auquel deux responsables du MINAFFET et un représentant de la société civile de chaque province seront aussi invités à participer. Des ateliers au niveau des provinces seront également organisés dans le Bas-Congo, Bandundu, Equateur, Province Orientale, Kasai Occidentale et Orientale et Katanga (les provinces du Sud et Nord Kivu et le Maniema pourront s'ajouter ultérieurement).

La gestion administrative du budget sera réalisée par un cabinet comptable basé à Kinshasa.

Diffusion dans les provinces des nouvelles dispositions en matière de gouvernance forestière et d'orientation sectorielle

Budget (US\$)				
Item	Unité	Nombre d'unités	Coût unitaire	Coût total
Consultation nationale pour la production de documents de communication				
Modalités d'attribution des concessions forestières	mois	1.0	1,200	1,200
Contenu du projet de loi portant code forestier	mois	1.0	1,200	1,200
Gestion Aires Protégées et stratégies de conservation	mois	1.0	1,200	1,200
Production actes séminaire national	mois	0.5	1,200	600
Production actes séminaires provinciaux (11 provinces)	mois	5.5	1,200	6,600
Facilitateur atelier national	jour	3.0	100	300
Sous-total				11,100
Séminaire national (3 jours ; 60 participants)				
Location salle	jour	3.0	250	750
Déjeuner participants	homme jour	180.0	15	2,700
Location voiture de logistique (2)	jour	6.0	200	1,200
Tickets d'avion A/R Province - Kinshasa	ticket moyen	30.0	700	21,000
Per diems délégations provinciales (30 participants) (4 jour de per diem) (logement + restauration)	jour	120.0	80	9,600

Per diems participants basés à Kinshasa (20 participants du MINAFFET)	jour	60.0	40	2,400
Multiplication du matériel de communication	Forfait	1.0	5,000	5,000
Location projecteur video	jour	3.0	100	300
Sous-total				42,950
Séminaires provinciaux (7 séminaires, 30 participants par séminaire, dont 5 venant de l'extérieur de la capitale provinciale)				
Location salle	jour	21.0	100	2,100
Déjeuner	homme jour	630.0	10	6,300
Location véhicule logistique (1 véhicule)	jour	21.0	100	2,100
Transport vers la capitale provinciale	voyage a/r	70.0	200	14,000
Transport Kinshasa - Capitale Provinciale	ticket	14.0	700	9,800
Per diem participants de la province (hors capitale)	jour	70.0	80	5,600
Per diem participants de la capitale provinciale	jour	105.0	30	3,150
Per diem représentant MINAFFET/Kinshasa	jour	84.0	80	6,720
Sous-total				49,770
Equipement				
Ordinateur portable		1.0	3,000	3,000
Ordinateurs desk top		2.0	3,000	6,000
Onduleurs		2.0	700	1,400
Imprimantes		3.0	1,500	4,500
Flipcharts		12.0	200	2,400
Sous-total				17,300
Matériel de bureau		12.0	1,000	12,000
Téléphone	forfait	1.0	5,000	5,000
Sous-total				17,000
Services du Cabinet comptable	forfait	1.0	8,000	8,000
Total des coûts directs				146,120

