



L'ANALYSE DE L'EXPERIENCE DE LA REFORME DU SECTEUR FORESTIER POUR EN TIRER DES LEÇONS NECESSAIRES ET CONTRIBUER AU PROCESSUS DE LA REFORME DU SECTEUR MINIER EN RDC

Rapport final – Août 2012

**TEREA / GéoPlusEnvironnement
F.I.B. / Avocats Verts**

Luc Durrieu de Madron, Christian Vallier, Françoise Van de Ven, Didier Mopiti

Avec le soutien financier de :



Norad

TEREA

Terre Environnement Aménagement

BP 831 - Résidence Nkové
Libreville - Gabon

+241 44 34 94
contact@terea.org

www.terea.org

SOMMAIRE



1.	Introduction	6
2.	Le secteur forestier : processus d'élaboration des politiques et réformes	7
2.1.	L'évolution du secteur forestier	7
2.1.1.	La situation avant la réforme	7
	La loi de 1949	7
	Les normes et guides d'avant la réforme	7
2.1.2.	La réforme du secteur forestier de 2002 à 2012	8
	L'agenda prioritaire	8
	Le moratoire du 14 mai 2002	9
	Le code forestier	10
	Les textes d'application	11
	La refonte de l'organisation du Ministère de 2009	13
	La loi cadre sur l'environnement de 2011	15
2.1.3.	La réflexion sur la politique forestière	15
	La politique forestière	15
	Le projet de zonage	17
2.2.	Le processus de conversion des titres forestiers et l'aménagement forestier	20
2.2.1.	Les Arrêtés de conversion des titres	20
2.2.2.	Le Décret 05/116 précisant les modalités de conversion des titres	21
2.2.3.	La signature des contrats de concession forestière	23
2.3.	L'appui institutionnel actuel au secteur forestier et la mise en œuvre de renforcement des capacités d'aménagement durable	24
2.3.1.	Le Programme Biodiversité Forêt - PBF	24
2.3.2.	Le Projet « Forêts et Conservation de la Nature » – PFCN	26
	La mise à la retraite des agents du MECNT	26

2.3.3.	L'AGEDUFOR	27
2.3.4.	Le contrôle forestier avec la SGS	28
	L'Observateur indépendant	29
2.4.	La situation actuelle du secteur forestier	29
2.4.1.	Les permis artisanaux	29
2.4.2.	L'exploitation et la vente illégale de bois	31
2.4.3.	La quasi inexistence du contrôle forestier	33
2.4.4.	La fiscalité	34
2.4.5.	Les forêts communautaires	34
2.4.6.	La situation de l'aménagement forestier durable	35
2.4.7.	La certification forestière, l'adoption de meilleures pratiques et la mise en œuvre de projets pilotes	36
2.4.8.	Le début des négociations FLEGT et la transparence	37
	Le FLEGT	37
	L'ITIE	38
2.4.9.	L'entrée dans le processus REDD	38
2.4.10.	L'action des ONG et de la société civile et les cadres de concertation	39
	La présence des ONG et de la société civile en RDC	39
2.4.11.	Les comités techniques de rédaction et de validation des textes d'application du code forestier	41
2.4.12.	Le mécanisme de négociation, de signature de la mise en œuvre et du suivi des clauses sociales du cahier des charges du concessionnaire forestier	42
	Le contexte juridique	42
	La négociation et de la signature de la clause sociale	43
2.5.	La gestion des conflits fonciers relatifs à l'affectation et aux droits d'utilisation des terres	46
2.5.1.	Défaut de politique et absence de coordination et d'harmonisation	46
2.5.2.	Affectation des espaces réservés	46
2.5.3.	Classement et déclassement des espaces réservés	47
2.5.4.	Problématique du zonage forestier et l'exploitation minière	48
2.5.5.	Problématique des forêts de communautés locales, droit d'usage et l'exploitation minière	48
2.5.6.	Exploitation des bois dans une concession minière	48
2.5.7.	Restrictions des compétences du secteur minier face aux autres secteurs	49
2.5.8.	Apport positif et limites des nouvelles réglementations	49
2.5.9.	Pistes de solutions	50
3.	Le bilan et les enseignements de la réforme forestière	50
3.1.	Les points positifs pour le secteur forestier	50
3.1.1.	Lors du déroulement	50
3.1.2.	Concernant les résultats	50
3.2.	Les points négatifs pour le secteur forestier	51
3.2.1.	Lors du déroulement	51
	Non respect du moratoire	51
	Défauts juridiques dans le décret et dans l'arrêté portant moratoire	51
	L'évaluation des plans de relance requise dans le décret n'était pas réaliste du fait de l'absence de norme. Une étude approfondie des disponibilités financières de chaque société aurait été nécessaire	52
	Délais	52
3.2.2.	Concernant les résultats	53
	Pas de politique globale définissant les priorités	53
	Le zonage forestier n'est pas disponible	53
	Problème dans déroulement de la signature des contrats de concession forestière	53

Le cahier des charges - clauses sociales	53
Contrôle forestier non-efficace et exploitation artisanale	54
Les « tracasseries » continuent	54
La fiscalité.....	55
La décentralisation et rétrocession.....	55
Les textes d'application.....	55
3.3. En conclusion sur la réforme.....	56
3.4. Recommandations pour le secteur forêt.....	57
3.4.1. Définir une politique intersectorielle avec ses priorités.....	57
3.4.2. Modifier le code forestier.....	57
3.4.3. Terminer le processus de zonage.....	57
3.4.4. La présence de l'état ; contrôle effectif des activités	57
Infractions, amendes, contrôle	57
Les permis artisanaux	58
3.4.5. La prise en compte des populations locales	58
3.4.6. La fiscalité et la transparence	59
3.4.7. Le processus de conversion des titres	59
3.5. Les enseignements pour le secteur minier.....	59
3.5.1. Points transposables	62
3.5.2. Points difficilement ou pas transposables	63
4. Le secteur minier	64
4.1. Introduction.....	64
4.2. Les atouts et déficits du secteur Minier en RDC.....	65
4.2.1. Les atouts	65
4.2.2. Les déficits	65
4.3. Le secteur minier : les initiatives actuelles	68
4.3.1. Initiatives de la part de l'Etat.....	68
4.3.2. Initiatives de la part de l'Administration : la réforme du Code Minier	68
4.3.3. Initiatives de la part des organismes internationaux.....	68
4.3.4. Initiatives de la part des ONGs et de la Coopération internationale	72
4.3.5. De la part de la Profession	73
4.4. Les recommandations pour l'émergence d'un développement durable du secteur minier 73	
4.4.1. Principes issus de la récente réforme du secteur forestier.....	73
4.5. Les recommandations.....	74
4.5.1. Recommandations « législatives »	74
4.5.2. Recommandations « financières »	76
4.5.3. Recommandations « réglementaires »	77
4.5.4. Recommandations « organisationnelles ».....	80
4.5.5. Recommandations « de communication »	81
4.5.6. Autres recommandations.....	81
4.5.7. Tableau récapitulatif des leçons à tirer du secteur forestier	84
4.6. Les passerelles entre le secteur minier et le secteur forestier	92
5. Conclusion.....	93
6. Bibliographie	94
6.1. Bibliographie du secteur forestier	94
6.2. Bibliographie du secteur minier	95
7. Annexes	97

FIGURES

<i>Fig 1 : Processus à suivre pour la signature des contrats de concession forestière</i>	<i>25</i>
<i>Fig. 2 : Processus amenant le développement de l'exploitation illégale</i>	<i>58</i>
<i>Fig 3 : organisation du projet PROMINES</i>	<i>73</i>

Photo du sommaire : Abattage amélioré dans une concession de SODEFOR, en 2006 (photo Luc Durrieu)

Les analyses et recommandations présentées dans cet ouvrage ne sont en aucune manière l'expression de l'opinion de WWF, de l'USAID, de Norad ou de la Coopération Allemande et n'engagent que les auteurs de ce rapport.

1. Introduction

La République Démocratique du Congo dispose d'importantes ressources naturelles. Il s'agit notamment des mines (coltan, diamants, or, cuivre, cobalt, zinc, manganèse...), des ressources forestières (une superficie estimée à 155 millions d'hectares de forêts (MECNT WRI, 2009), soit près de la moitié des forêts tropicales humides d'Afrique), une biodiversité exceptionnelle, et un potentiel agricole indéniable (terres arables, diversité des climats, ressources halieutiques).

La mauvaise gouvernance qui a régné depuis 30 ans et des conflits armés successifs depuis 1996 n'ont pas permis de gérer rationnellement ces ressources au bénéfice du développement du pays, engendrant plutôt une situation désastreuse, chaotique et favorable à l'exploitation illégale.

C'est ainsi qu'en 2001, avec le retour progressif de la paix, la République Démocratique du Congo a entrepris un vaste programme de réformes politiques, économiques et institutionnelles de tous les secteurs d'activités.

Ainsi, un Code forestier et un code minier ont été promulgués en 2002, amenant une phase de relance et de réforme visant à promouvoir une gestion rationnelle et durable des ressources forestières afin d'accroître leur contribution au développement économique, social et culturel des générations présentes.

Le code forestier devait permettre également de préserver les écosystèmes forestiers et la biodiversité forestière au profit des générations futures via une gestion durable des forêts.

Pour sa part, le Code minier de 2002 visait quant à lui à stimuler le développement de ce secteur, notamment la restauration des entreprises parapubliques et l'ouverture attrayante pour l'investissement.

Cependant, l'application du Code minier a montré certaines faiblesses ; dix ans après la promulgation de ce Code, la République Démocratique du Congo n'a pas encore tiré profit de ses immenses ressources minières pour son développement. Comme le secteur forestier, le secteur minier congolais est miné par la fraude qui fait échapper à l'Etat d'importantes sommes d'argent qui permettraient d'assurer son développement socio-économique.

Par ailleurs, en dépit de l'existence des mesures environnementales devant régir les activités minières, le Code minier ne traite que partiellement les questions environnementales dans le secteur. En outre, les dispositions légales du Code minier qui couvrent le domaine de l'environnement ne sont pas harmonisées avec les autres secteurs, d'où des empiètements et des chevauchements entre le secteur minier et les autres secteurs (forestier, foncier, agricole et la conservation de la nature).

Ainsi, le Code minier requiert une révision profonde. C'est dans ce cadre que s'inscrit le présent exercice visant l'identification et l'analyse des avancées enregistrées dans le processus de la réforme du secteur forestier pouvant être capitalisées dans la future réforme du secteur minier. La GIZ est surtout intéressée par le bilan de la réforme du secteur forestier après de nombreuses années d'aides à ce secteur tandis que le WWF cherche à tirer les leçons de cette réforme pour les appliquer au secteur minier.

Il s'avère cependant que la présente analyse a montré des avancées dans le secteur forestier mais aussi identifié des points négatifs. Actuellement, la situation du secteur forestier, hormis une partie du secteur formel, reste très sombre due à une exploitation artisanale qui représente maintenant 90 % de l'exploitation de bois dans le pays selon certaines estimations. Des recommandations pour le secteur forestier ont donc été incluses dans le présent rapport.

2. Le secteur forestier : processus d'élaboration des politiques et réformes

2.1. L'évolution du secteur forestier

2.1.1. La situation avant la réforme

La loi de 1949

L'énorme massif forestier de la RDC a été géré pendant longtemps sur la base du décret du 19 avril 1949 portant régime forestier, dont le contenu était devenu totalement inadapté aux évolutions des concepts et des techniques modernes de conservation et de gestion durable des forêts.

Les normes et guides d'avant la réforme

La pratique en matière d'attribution des titres forestiers d'avant le Code forestier de 2002 s'appuie sur des modalités développées au cours des années 1980, notamment lors de l'intervention de la coopération canadienne visant l'organisation et le développement du secteur forestier. Cette pratique ne relève pas du décret du 11 avril 1949 portant régime forestier mais s'appuie sur des normes, procédures et règlements publiés en 1984 et 1986 par le Département de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme sous les titres suivants : « Normes d'inventaires d'allocation forestière », « Normes d'inventaires d'exploitation forestière » et « Guide de l'exploitant forestier ».

L'attribution des titres forestiers à long terme comprenait trois étapes successives incontournables, chacune de ces étapes faisant l'objet d'octroi de titres particuliers, à savoir :

- ⇒ Autorisation de Prospection Forestière ;
- ⇒ Lettre d'Intention ;
- ⇒ Garantie d'Approvisionnement en matière ligneuse.

Ces attributions se faisaient par gré à gré.

Etape 1 - Autorisation de Prospection Forestière (APF)

Tout requérant devait obtenir au préalable des avis favorables de la Province, soumettre et obtenir auprès du Ministre en charge des forêts un arrêté portant *autorisation de prospection forestière* (APF). Cette APF était valable une année à l'issue de laquelle devaient être produits les résultats d'inventaire d'allocation forestière par le SPIAF (Service d'Inventaire et d'Aménagement Forestier). Si l'inventaire a été fait par un autre organisme, les résultats devaient être validés par le SPIAF.

Etape 2 - Lettre d'Intention (LI)

La production des résultats de l'inventaire d'allocation permettait au Ministère chargé des forêts d'attribuer au requérant un titre forestier dénommé *Lettre d'intention*, valable 3 ans.

Ce titre autorisait le requérant, moyennant un permis de coupe, à exploiter la forêt pendant sa période de validité. Il constituait aussi pour le requérant une promesse de la part du Ministère chargé des forêts de convertir cette lettre d'intention en garantie d'approvisionnement (G.A.) pour autant que les engagements du requérant soient respectés, que l'unité de transformation soit fonctionnelle.

Ce passage par une LI n'était pas obligatoire pour un exploitant forestier possédant déjà une unité de transformation ; il passera alors directement d'une APF à une GA.

Etape 3 – Garantie d'Approvisionnement (GA)

Le requérant en règle vis-à-vis des obligations attachées à sa lettre d'intention se voyait octroyer une *Garantie d'approvisionnement* par le Ministère en charge des forêts. Ce titre avait une validité de 25 ans renouvelable.

2.1.2. La réforme du secteur forestier de 2002 à 2012

L'agenda prioritaire

Initié en 2002 par le Gouvernement, l'agenda prioritaire contient un ensemble de mesures simples de nature corrective, préventive ou de fondation destinées à assainir l'héritage du passé et à réguler la relance de la filière bois. Il cible les problèmes qui s'ils n'étaient pas résolus rapidement risqueraient de nuire irréversiblement à l'environnement et aux communautés et de priver la RDC des bénéfices de ses propres forêts. Il met l'accent sur l'application des lois et des contrats, sur la transparence comme moyen d'enrayer la corruption et de stimuler le débat public ainsi que sur l'obligation de rendre des comptes. C'est lorsque ces mesures seront achevées qu'il deviendra possible de cheminer vers une vision à plus long terme.

Les principales mesures figurant dans l'agenda prioritaire sont les suivantes :

- 1) mesures correctives et préventives pour assainir l'héritage du passé :
 - Maintenir le moratoire sur l'attribution des titres forestiers avec les trois conditions inscrites dans le décret d'octobre 2005 ;
 - Achever la revue légale /conversion des anciens titres et résilier les titres invalides ;
 - Appliquer les réformes fiscales décidées en 2004 et sécuriser le recouvrement des taxes.

- 2) mesures pour réguler la filière bois :
 - Dissuader l'exploitation illégale ; contrôler le terrain et appliquer les pénalités ;
 - Transférer 40 % de la taxe de superficie aux provinces et aux territoires ;
 - Mettre en œuvre le cahier des charges ;
 - Préparer et mettre en œuvre le plan d'aménagement forestier durable.

- 3) mesures pour développer et mettre en œuvre la vision plus large et polyfonctionnelle des forêts :
 - Conduire les zonages participatifs multi-usages ;
 - Conduire les consultations locales avant toute décision sur l'usage d'une forêt ;
 - Promouvoir les usages non extractifs et les mécanismes de financement novateurs ;
 - Mettre au point un cadre de gestion simple de gestion communautaires et soutenir les projets pilotes ;
 - Soutenir les petites entreprises familiales ;
 - Réhabiliter les principales aires protégées et protéger la biodiversité dans les espaces de production ;
 - Concevoir des programmes prioritaires pour les écosystèmes de montagne, les forêts sèches, les savanes et les milieux aquatiques.

4) mesures pour reconstruire les institutions et le leadership national :

- Rebâtir les institutions publiques et soutenir les organisations de la société civile ;
- Vulgariser le code forestier et préparer ses textes d'application ;
- Mettre en place un programme national sectoriel.

Commentaire : cet agenda va bien au delà d'une priorité, il approche la définition d'une politique forestière, notamment dans les dernières mesures (4)

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Agenda prioritaire	Vision des actions à mener ; Assainissement partiel du secteur forestier Outil riche	X		OUI

Le moratoire du 14 mai 2002

Le processus de la réforme forestière entamé en République Démocratique du Congo depuis 2002 a conduit à une décision du Gouvernement d'établir un moratoire sur l'allocation des nouveaux titres d'exploitation forestière. Un arrêté ministériel a été pris en mai 2002 (l'arrêté n° CAB/MIN/AF.F.-E.T/194/MAS/02 du 14 mai 2002 portant suspension de l'octroi des allocations forestières), instituant ainsi ce moratoire et publié au journal officiel le 15 juillet 2004.

En 2005, le décret présidentiel n°05/116 a étendu ce moratoire, fixant des conditions préalables pour qu'il soit levé par un Décret, après l'accomplissement desdits préalables qui sont : la publication des résultats définitifs du processus de conversion y compris la résiliation effective des titres non convertis, et l'adoption, sur base d'un processus consultatif, d'une programmation géographique des futures allocations à l'horizon de trois ans¹.

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Moratoire sur l'attribution des titres forestiers	conséquence difficile à décrypter car très peu respecté	?	?	NON

¹ Pétition de la société civile pour le maintien et le respect du moratoire sur l'allocation de nouveaux titres d'exploitation forestière en RD Congo 13/4/2012 Greenpeace RRN RDC

Le code forestier

La loi 11/2002 du 29 août 2002 portant code forestier traduit une nouvelle politique forestière développée dans les années 1990.

Il vise à promouvoir une gestion rationnelle et durable des ressources forestières de nature à accroître leur contribution au développement économique, social et culturel des générations présentes tout en préservant les écosystèmes forestiers et la biodiversité forestière au profit des générations futures.

Le code forestier apporte les innovations suivantes :

- le découpage des forêts selon leurs vocations prioritaire : les forêts classées, les forêts protégées et les forêts de production permanente ;
- les consultations publiques préalables à la population riveraine avant l'affectation des forêts ;
- le maintien des droits d'usage traditionnels des communautés riveraines y compris des peuples autochtones à l'intérieur de toutes les forêts de production ;
- l'aménagement durable de toutes les forêts de production y compris la protection de la biodiversité (un plan d'aménagement évaluant l'état de la ressource forestière, les mesures requises pour leur conservation ainsi que leur aménagement et les modalités de leur exploitation)
- la gestion par les communautés locales des forêts qu'elles détiennent en vertu de la coutume à travers les concepts des concessions communautaires ou forêts communautaires ;
- la transparence dans l'allocation des concessions grâce au recours à l'adjudication et une concurrence permettant d'augmenter le « loyer » de la surface concédée ;
- Le partage des bénéfices issus de l'exploitation forestière par la rétrocession de 40 % de la taxe de superficie aux provinces et aux territoires ;
- La participation de tous les acteurs dans les choix de gestion à travers les conseils consultatifs nationaux et provinciaux ;
- Les usages alternatifs tels que les concessions de conservation, la protection biologique, le tourisme et les services environnementaux ;
- Nouveau contrat de concession forestière remplaçant les APF, LI et GA ;
- La participation de la société civile et des opérateurs privés à l'élaboration des textes d'application.

Les forêts classées sont celles soumises, en application d'un acte de classement, à un régime juridique restrictif concernant les droits d'usage et d'exploitation; elles sont affectées à une vocation particulière, notamment écologique.

Les forêts protégées sont celles qui n'ont pas fait l'objet d'un acte de classement et sont soumises à un régime juridique moins restrictif quant aux droits d'usage et aux droits d'exploitation.

Les forêts de production permanente sont les forêts soustraites des forêts protégées par une enquête publique en vue de les concéder; elles sont soumises aux règles d'exploitation prévues par la présente loi et ses mesures d'exécution.

Une communauté locale peut, à sa demande, obtenir à titre de concession forestière une partie ou la totalité des forêts protégées parmi les forêts régulièrement possédées en vertu de la coutume.

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Code forestier de 2002	Base légale établie	X		Déjà fait Améliorations possibles

Les textes d'application

Le code forestier renvoie à une quarantaine de textes d'application sous forme d'arrêtés décrets et ordonnances. Ces textes ont été élaborés en collaboration avec la société civile ainsi que la profession forestière, selon l'article 5 du Code forestier.

On peut citer parmi les arrêtés et décrets :

- Arrêté 033 du 2/10/2006, portant organisation du cadastre forestier ;
- Arrêté 035 du 5/10/2006 relatif à l'exploitation forestière ;
- Arrêté 036 du 5/10/2006 fixant les procédures d'élaboration, d'approbation et de mise en œuvre des plans d'aménagement des concessions forestières de production de bois d'œuvre ;
- Arrêté interministériel 006/2007 et 004/2007 portant fixation des taux, des droits, taxes et redevances à percevoir en matière forestière ;
- Arrêté 002/2009 fixant les règles et les formalités de contrôle forestier ;
- Arrêté 103/2009 portant organisation et fonctionnement de la commission de règlement des différends forestiers ;
- Arrêté 104/2009 fixant la procédure de transaction en matière forestière ;
- Arrêté 105/2009 relatif à l'exploitation forestière ;
- Arrêté interministériel 004/2010 et 030/2010 portant fixation des taux, des droits, taxes et redevances à percevoir en matière de faune et de flore ;
- Arrêté interministériel 003/2010 portant fixation des taux, des droits, taxes et redevances à percevoir en matière forestière ;
- Arrêté 013/2010 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière ;
- Décret 08/03 du 28 janvier 2008 portant composition, organisation et fonctionnement du conseil facultatif national des forêts ;
- Décret 08/08 du 08 avril 2008 fixant la procédure de classement et de déclassement des forêts ;
- Décret 08/09 du 08 avril 2008 fixant la procédure d'attribution des concessions forestières ;
- Arrêté 020/2008 fixant les mesures relatives aux autorisations de reconnaissances et d'inventaire forestier d'allocation ;
- Arrêté 021/2008 portant normes relatives aux installations à implanter dans les concessions forestières ;
- Arrêté 022/2008 fixant la procédure d'autorisation de cession de location échange ou donation d'une concession forestière ;
- Arrêté 028/2008 fixant les modèles de contrat de concession d'exploitation des produits forestiers et des cahiers des charges y afférents ;
- Arrêté 037/2008 fixant les critères de sélection des soumissionnaires des concessions forestières ;

- Arrêté 038/2008 fixant les modalités d'élaboration, d'approbation et de mise en œuvre du plan d'aménagement d'une forêt classée.

Ils se basent sur une série de normes et de guides publiés en deux vagues ; 2007 et 2009 par le SPIAF ensuite refondu avec d'autres services en DIAF.

Normes et guides élaborés par le SPIAF (devenu DIAF en juin 2009) et sortis en juillet 2007 :

- Normes d'Exploitation Forestière à Impact Réduit (EFIR) ;
- Modèle de calcul de la possibilité forestière ;
- Canevas d'élaboration du plan annuel d'exploitation forestière ;
- Normes d'élaboration du plan de sondage de l'inventaire d'aménagement ;
- Modèle de rapport d'inventaire d'aménagement ;
- Normes d'affectation des terres ;
- Canevas de description biophysique du milieu naturel ;
- Canevas de rédaction du plan d'aménagement ;
- Protocole de vérification/approbation du plan d'aménagement ;
- Canevas du plan de gestion quinquennal ;
- Normes d'inventaire d'aménagement forestier ;
- Normes de stratification forestière ;
- Normes d'inventaire d'exploitation.

Normes et guides élaborés par la DIAF et sortis en novembre 2009 :

- Canevas de déclaration trimestrielle production de bois d'œuvre ;
- Attestation de conformité du plan de sondage ;
- Canevas du rapport annuel d'opérations Forestières ;
- Canevas de fiche de fermeture de l'assiette annuelle de coupe ;
- Canevas et guide de réalisation des études socio-économiques ;
- Glossaire des termes usuels en aménagement forestier ;
- Liste des essences forestières de la République Démocratique du Congo ;
- Protocole d'approbation du plan annuel d'opérations forestières ;
- Protocole vérification et approbation inventaire d'aménagement.

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Textes d'application	Précision dans l'encadrement réglementaire	X		Déjà fait Améliorations possibles
Normes et guides SPIAF/DIAF	Aide pour les exploitants et l'administration ; Homogénéisation ; Amélioration des techniques	X		Déjà fait Améliorations possibles

La refonte de l'organisation du Ministère de 2009

Le Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme gère l'ensemble des activités relatives aux aspects forestiers. Le Secrétariat en charge des forêts est le Secrétariat Général à l'Environnement et Conservation de la Nature au sein duquel existaient, jusqu'au mois de juin 2009 deux grandes catégories, à savoir : les Directions Normatives et Services spécialisées. Une importante réforme a eu lieu qui modifie complètement cette structure. On est passé de 24 directions/Services/Cellules à 12 directions et trois cellules spécialisées. De même au niveau inférieur où des fusions des divisions et des bureaux engendreront une simplification et une réduction du nombre de ces services.

Mais de ces quinze structures seulement trois sont consacrées exclusivement à la gestion du secteur forestier : la direction de la conservation de la nature, la direction d'inventaire et aménagements forestiers, la direction de la gestion forestière, la direction horticulture et reboisement, et la direction des ressources en eaux.

Il existe en outre deux établissements publics sous la tutelle du MECNT :

- L'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN), responsable de la gestion des aires protégées (ex et in situ) et employant un personnel d'environ 1 800 unités.
- Le Fonds forestier national (FFN), dont la mission est de financer les opérations de reboisement, d'aménagement, d'inventaire et des études relatives au développement durable en vue de pérenniser le patrimoine forestier national.

A noter qu'il existe outre le Ministre ECNT, un Ministre provincial de l'environnement dans chaque province. Il existe des flous quant aux attributions des services concentrés et déconcentrés.

La DIAF

Précédemment, au sein du MECNT, le Service Permanent d'Inventaire et d'Aménagement Forestiers (SPIAF) a eu pour mission de contribuer à la gestion durable des ressources forestières par une meilleure connaissance de ces ressources et leur aménagement durable. A ce titre, le SPIAF était chargé de réaliser, sur toute l'étendue nationale, des travaux d'évaluation des ressources forestières.

Depuis juin 2009, le SPIAF a été remplacé par une Direction : la Direction des Inventaires et Aménagement Forestier (DIAF) qui comporte 3 divisions :

- La division de géomatique qui intervient entre autres sur l'atlas forestier de la RDC avec l'appui de WRI ;
- la division des inventaires ;
- la division des aménagements.

La DCVI

Cette direction est chargée des contrôles forestiers, y compris du suivi de l'aménagement, une fois que celui-ci est validé (arrêté 102/09 article 5). Elle est composée actuellement à Kinshasa de 10 personnes dont un certain nombre d'officiers de police judiciaire (OPJ). Un recrutement a eu lieu pour former les brigades provinciales (1 chef de bureau + 4 inspecteurs par province ainsi que du personnel « N.U. » (nouvelle unité) non immatriculé

par le ministère et donc non rémunéré, qui en pratique est financé sur base d'amendes transactionnelles plus ou moins régulières). Ces unités n'ont aucun moyen sur le terrain. Les moyens actuels sont quasi inexistantes et les missions de contrôles limitées à des arbitrages entre différents permis d'exploitation (anciennes Garanties d'approvisionnement...).

La Direction de la Gestion Forestière DGF

Elle est chargée comme son nom l'indique de la gestion des forêts et de leurs administrations. C'est elle qui émet les ordres de taxation en fonction de la superficie des concessions.

La DEP : direction des études et de la planification

En application des recommandations de la revue institutionnelle du secteur « forêts et environnement » financé par la Banque Mondiale en 2007, c'est la Direction des Etudes et de la Planification (DEP) du MECNT, en charge de la gestion des financements de la Banque Mondiale mis en œuvre par le Ministère qui a été chargée de piloter les efforts de relance de la coordination des appuis extérieurs au secteur forêts et environnement. Cette activité est conduite depuis 2010 avec l'appui financier du Projet Biodiversité Forêts de la coopération allemande (GIZ), qui constitue depuis 2008 le plus gros financement bilatéral en appui au secteur forestier congolais.

Le but de la DEP est ainsi de conduire des études et de planifier les réalisations du MECNT année par année dans tous les secteurs ; environnement, assainissement, ressources en eau, forêt et biodiversité. La feuille de route du MECNT est ainsi traduite en actions prioritaires avec leurs moyens, les résultats attendus et leurs indicateurs.

Elle comprend 4 cellules :

- ⇒ planification et statistique ;
- ⇒ analyse et études macro et micro économiques ;
- ⇒ suivi/évaluation ;
- ⇒ PNEFEB (Prog. Nat. Environnement, Forêt, Eau et Biodiversité) avec le PBF de la GIZ.

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Refonte de l'organisation du Ministère	Partage plus clair des rôles ; Adaptation aux nouvelles méthodes (aménagement entre autres)	X		Déjà fait A compléter

La loi cadre sur l'environnement de 2011

Depuis 2011, la loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement a été promulguée pour gérer les incohérences, télescopage et confusion de régime applicable, caractéristiques du cadre légal et réglementaire du secteur de l'environnement et des secteurs qui peuvent interagir avec celui-ci.

2.1.3. La réflexion sur la politique forestière

La politique forestière

Une politique forestière manque cruellement à la RDC, fixant les objectifs principaux du secteur, les priorités en fonction de différents scénarios, pour ensuite en déterminer les stratégies pour atteindre ces objectifs et ensuite les outils nécessaires.

Actuellement 155 millions d'ha de forêts sont gérés avec deux types de gestion ; en faveur des communautés locales (via des exploitants artisanaux) et en faveur des exploitants industriels. Il est nécessaire de préciser quel sont les objectifs prioritaires ; assurer les besoins internes de la RDC en bois ? Mettre l'accent sur l'exportation de bois et les rentrées fiscales ? Attirer les investisseurs ?...

Une étude de 18 mois a été réalisée (projet de la FAO en « Appui à la formulation de la politique forestière » (TCP /DRC/3203). Elle a débuté en février 2010, pour un montant d'un demi million de dollars. Un draft a été produit en 2011. Cette proposition de politique n'a pas été acceptée par le Ministère qui a déploré le peu de consultation, le manque de bilan et le peu de personnes ressources mis en œuvre.

Il a donc été décidé, à l'issue du projet d'appui de la FAO fin 2011, que le document produit serait « rétrogradé » à un simple document d'orientation de la politique forestière en RDC, sans prétendre constituer cette politique proprement dite. A l'heure actuelle, le document finalement issu des travaux doit encore être signé par le Ministre de l'environnement, mais il est hautement improbable qu'il soit ensuite adopté en conseil des Ministres au titre de politique forestière du pays pour finalement faire l'objet d'un décret du Président de la République, comme le prévoit la loi forestière de 2002.

Les principaux objectifs décrits dans ce draft sont repris dans l'encadré suivant.

Objectifs de la politique des eaux et forêts proposés par la FAO (2011) :

Objectif 1 : Renforcer le cadre institutionnel et les capacités du secteur forestier ; après une évaluation des besoins du futur ministère, les capacités en ressources humaines, matérielles et budgétaires sont renforcées en quantité et en qualité.

Objectif 2 : *Connaître les ressources forestières et en eaux ;* connaissance de leur répartition géographique (au niveau national, provincial et local), leur état ainsi que le rythme de leur exploitation.

Objectif 3 : *Gérer durablement les forêts de la RDC selon les normes requises* via des outils de gestion appropriés sont nécessaires : inventaire multi-ressources, zonage participatif, plan d'affectation des terres dans les forêts communautaires et aménagement forestier ;

Objectif 4 : *Conserver durablement la diversité biologique et les ressources en eaux sur la base des résultats des inventaires multi-ressources, assurer la conservation durable de i) la diversité biologique la prise en mains des aires protégées existantes et l'extension de celles-ci à 17% de la superficie du territoire national et ii) des ressources en eaux par un suivi régulier des régimes des principaux cours d'eau.*

Objectif 5 : *Réduire la pauvreté et assurer la sécurité alimentaire grâce à la gestion durable et la valorisation des ressources forestières et en eaux.*

Objectif 6 : *Harmoniser les politiques et législations forestières et en eaux avec celles des autres secteurs ;* agriculture, développement rural, affaires foncières, travaux publics et reconstruction, mines, énergie, hydrocarbures, urbanisme et habitat, éducation nationale, coopération régionale et internationale.

Objectif 7 : *Respecter les engagements souscrits aux niveaux sous-régional, régional et international en matière de conservation et de gestion durable des forêts et de la biodiversité ainsi que des ressources en eaux ;* la RDC a signé et/ou ratifié environ 48 protocoles, accords, conventions, et traités internationaux sur les eaux, les forêts et la biodiversité.

Ces objectifs se déclinent ensuite en axes stratégiques.

La politique forestière est donc toujours à déterminer. Un certain nombre de bailleurs s'attèlent au sujet notamment la GIZ et la Banque Mondiale mais la RDC ne disposera sans doute toujours pas de politique forestière en 2012, dix ans après que la loi en ait été promulguée. Les engagements des autorités du pays, les appuis des partenaires et les activités des parties prenantes continueront donc à se faire au cas par cas, sans référence à une stratégie globale.

L'agenda prioritaire devrait faire l'objet d'une évaluation sérieuse et de là, constituer les bases d'une politique forestière adaptée aux nouveaux enjeux

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idee à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Politique forestière manquante	Gouvernance difficile a établir ; Moyen difficiles a planifier ; Incohérences ; manques.		X	OUI Politique minière à établir

Le projet de zonage

Utilité

L'objectif est d'aboutir à un plan de zonage indicatif (plan d'affectation des terres) qui distingue les espaces voués en priorité à : (a) l'aménagement forestier durable sous le régime des concessions ; (b) le développement rural ; ou (c) la conservation de la nature. Ce plan de zonage est destiné à être validé par le gouvernement à titre indicatif, pour servir ensuite de point de départ à des procédures plus détaillées de classement des forêts pour l'aménagement ou la conservation. L'objectif est donc de disposer d'une assise cartographique connue et acceptée par l'ensemble des parties prenantes, qui puisse être utilisée par le Gouvernement, par exemple, pour : (i) définir la localisation et l'échéancier des futures adjudications de concessions, l'extension ou la création de nouvelles aires protégées, la création de nouvelles infrastructures; et (ii) éviter que des usages concurrents ou incompatibles ne se superposent géographiquement, tels que l'aménagement forestier et l'agriculture, ou bien la protection de la biodiversité et l'exploitation minière. Ce travail devrait conduire à clarifier et à sécuriser les droits de différents utilisateurs des espaces forestiers en RDC. Les notions d'aires protégées doivent être harmonisées entre les différents secteurs.

La population de la RDC, estimée à environ 50 millions d'habitants en 2000, pourrait atteindre 200 millions d'habitants en 2050 (UNFPA). Une telle croissance démographique aura un impact énorme sur les forêts en RDC. Le zonage est l'outil qui permet de définir le domaine forestier permanent, légalisé par des actes de classement. Le zonage est également un outil qui permettra d'orienter les flux de migration internes et l'installation de nouveaux villages².

État des lieux

Le zonage se situe en RDC à deux ou trois niveaux, notamment le niveau macro, le niveau méso et enfin le niveau micro.

Le niveau macro restant l'idéal à atteindre au niveau du territoire national, le niveau méso (landscapes) et celui de micro (concessions forestières/Plan d'aménagement) sont ceux qui intéressent le ministère et les parties prenantes eu égard aux initiatives intéressantes qui sont en cours et qui nécessitent d'être capitalisées.

La RDC dispose des données intéressantes accumulées par les landscapes et la cartographie résultant du processus de conversion des anciens titres forestiers. Elles constituent un point de départ pour le macro zonage du territoire forestier³. Un système d'information géographique SYGIS a été mis en place, permettant de fournir les informations cartographiques, utiles pour le zonage forestier (voir encadré ci après)

Actuellement, la cartographie des forêts classées est en cours.

En ce qui concerne les forêts protégées ; elles sont juste représentées actuellement par les anciens titres convertis qui selon le code sont dans les forêts classées.

² Extrait des TDR – Appui au zonage forestier en RDC 1^{er} draft <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/Annex05.pdf>

³ Atelier sur la mise en œuvre des étapes post-processus de conversion des titres forestiers en République Démocratique du Congo rapport général, MECNT GTZ Kinshasa, du 04 au 06 mars 2009

Dans l'analyse de l'agenda prioritaire qu'elle avait commencé à préparer en 2004, la Banque Mondiale avait fait les prévisions suivantes : « *Il est prévu que le zonage forestier de la RDC commence en 2004 - 2005, et il est probable qu'il se prolongera pendant de nombreuses années* ». Des termes de référence pour un appel d'offres de deux millions de dollars visant la préparation d'un plan de zonage forestier avaient ensuite été préparés en 2005 dans le cadre du projet PURPRES de la Banque Mondiale. Ce projet de plan de zonage fut cependant abandonné quelques mois plus tard.

Le zonage forestier est relancé depuis mai 2008 sous financement de la Banque Mondiale (PFCN), avec un financement de 2,55 millions de dollars. Ce processus de zonage a réellement débuté en 2010 après la création du Comité national de pilotage du zonage forestier (CNPZF) en août 2009 (Arrêté ministériel n° 107/CAB/MIN/ECNT/15/JEB/09) et la nomination des 37 membres du Comité National de Pilotage du Zonage Forestier par l'Arrêté ministériel n° 018/CAB/MIN/ECNT/15/JEB/2010.

La méthodologie unique a été définie dans le Guide de macro-zonage forestier, adopté par le CNPZ lors de sa réunion de février 2011.

La phase initiale du zonage comportera deux étapes :

- 1^{er} niveau : mission intersectorielle dans laquelle sont représentés les ministères des mines, des forêts, de l'agriculture. Les travaux de cette commission dureront 6 mois (2^{ème} semestre 2012) ;
- 2^{ème} niveau : réunion interministérielle pour la prise de décision (les bailleurs de fonds (BM, PNUD, UE...) pensent qu'il faut aller au niveau de la primature). Il en découlera une contribution au schéma national d'aménagement dans lequel le zonage forestier viendrait se greffer.

Ensuite les travaux de zonage proprement dit commenceront. Ils devront être terminés en juin 2015, sur les 3 provinces forestières : Equateur, Orientale, Bandundu, représentant 100 millions d'ha.

Parallèlement au macro-zonage, des projets pilotes de micro zonage fourniront des enseignements sur la méthodologie à appliquer et les réalités de terrain.

Une phase de micro-zonage devrait donc suivre.

Les principaux intervenants dans ce zonage sont : la Banque Mondiale (à travers le PFCN) l'USAID (US Forest Service), WRI, WWF, OSFAC, Conservation International, AWF, GIZ (qui commence un macro-zonage dans les provinces du Maniema, Sud Kivu et Katanga) et le RRN qui est impliqué dans certains projets de cartographie participative avec les communautés locales.

Le SYGIS est un service de cartographie qui doit appuyer le processus de zonage au MECNT (voir encadré).

Quelques initiatives pilotes de zonage ont déjà existé, notamment le zonage indicatif réalisé par le projet TCP/DRC/2905 de la FAO de 2003 à avril 2005, étude poursuivie de 2005 à 2008 par le projet FNPP/GLO/003/NET appuyé par le gouvernement néerlandais. Plusieurs autres initiatives parallèles réalisées selon des approches méthodologiques spécifiques ont été testées par divers programmes en vue d'alimenter le processus de zonage indicatif national (WWF/SAFBOIS ; AWF (landscape Maringa Lopori Wamba), WWF (landscape Salonga Lukenie Sankuru) et WCS (landscape Ituri Aru Mambasa), projet de cartographie participative RRN, IRM et autres⁴ ...)

⁴ RRN n°13 nov-déc. 2011

Le SYGIS

Le SYGIS (Système de gestion de l'information spatiale) a été mis en place à la DIAF grâce au financement de la Banque Mondiale dans le cadre du projet PFCN. Ce financement, vient en complément des activités de CARPE/USAID, à savoir la production des Atlas Forestiers Interactifs (la première version a été livrée le 19 janvier 2011). Essentiellement, dans un premier temps, le SYGIS a repris la base de données démarrée sur le projet de conversion des titres forestiers, puis a été complété et organisé à travers la production de l'Atlas Forestier Interactif. Par la suite, le SYGIS doit continuer d'être alimenté en vue d'une prochaine production de l'Atlas. La différence principale entre le SYGIS et l'Atlas est que le premier se veut le système de gestion de l'information spatiale dont dispose la DIAF et l'autre, l'Atlas, est un extrait de cette base de données à un moment x dans le temps pour publication.

Le gros problème qui se pose actuellement, outre le désordre dans la quantité d'équipements et de formation qui ont lieu à la DIAF, c'est qu'il ne semble pas y avoir de données « forestières » pour alimenter le système. À ce jour, hors mis la mise à jour des éléments de la carte de base et quelques ajustements sur les limites des concessions forestières et leur attributs, aucune autre donnée forestière n'a été saisie dans le système. Pourtant, les plans de gestion de plusieurs sociétés forestières ont déjà été déposés. Il semble y avoir un problème de circulation de l'information. Le circuit n'est pas clair et on ne sent pas vraiment la volonté d'utiliser le système pour ce à quoi il est prévu : la gestion de l'information forestière. De même, les attributions/responsabilités de la DIAF et son plan de travail ne sont pas clairement définis (en tout cas, pas à notre niveau). Un autre problème important est aussi celui de la quantité d'équipements équipés de licence individuelle d'ArcGIS sans qu'il n'y ait vraiment de mise en réseau de la base de données avec des règles de sécurité...

Toujours dans la mise en place du SYGIS, le projet a le mandat d'étendre cette base de données dans les 3 provinces forestières du PFCN. À ce jour, des postes SYGIS ont été installés dans les coordinations provinciales de Kisangani, Mbandaka et Bandundu. Là aussi les problèmes sont nombreux tant techniques qu'en ressources humaines. Le plus gros problème qui se dessine maintenant (en dehors des problèmes techniques tels que les coupures de courant...) est que les rôles et responsabilités des coordinations provinciales ne sont pas clairs.

Le cadastre forestier (sous la DGF) ne fonctionne pas de manière optimale, « quasi oublié de tous ».

L'ajout d'un acteur indépendant comme SGS-Helveta, aussi financé par la Banque Mondiale dans le cadre du PFCN pour mettre en place un SIGEF+traçabilité, peut amener des duplications ou ambiguïtés dans le travail à faire par les coordinations provinciales et au Centre. Il faudra mieux comprendre et éclaircir le niveau d'intervention de cet acteur dans la saisie des données cartographiques.

Les responsabilités du CNPZF sont les suivantes :

Le Comité National de Pilotage du Zonage Forestier (CNPZF) est une entité chargée d'appuyer le Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme dans le processus de zonage forestier. Ces principales tâches sont les suivantes :

- ⇒ donner les grandes orientations sur la mise en œuvre du zonage forestier ;
- ⇒ échanger et harmoniser les différents points de vue sur les affectations sectorielles actuelles et à venir ;
- ⇒ proposer toute réforme visant à résoudre les conflits entre les différents textes législatifs en vigueur.

Le guide du zonage forestier a été approuvé et repris à plusieurs reprises. La présence de toutes les parties, et surtout la société civile fait qu'on revient toujours à des points difficiles

tels que le micro-zonage ou le zonage participatif, qui font que le travail envisagé devient trop important vu le budget disponible.

Le CNPZF comprend entre autres un membre de la FIB, des membres de la société civile, la FEC (Fédération des Entreprises Congolaises), des représentants des ministères des mines, des eaux et forêts, de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme... Il s'est réuni 4 fois depuis mai 2010.

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Zonage forestier	Espoir de meilleure gouvernance	X		OUI Zonage minier en partie existant (au CRGM et CAMI)
SYGIS	Outil indispensable	X		OUI en partie existant mais uniquement géologique, minier et des « forêts protégées »
CNPZF	Acteurs définis Définition concertée de la méthodologie	multipartite	lent	OUI

2.2. Le processus de conversion des titres forestiers et l'aménagement forestier

Le nouveau code forestier nécessitait de convertir les anciens titres forestiers en concessions forestières. Mais le désordre dans ces titres, le paiement aléatoire des taxes, nécessitait de les passer en revue pour ne garder que ceux qui respectaient la Loi.

2.2.1. Les Arrêtés de conversion des titres

Différents Arrêtés se sont succédé de 2004 à 2005, concernant la conversion des titres forestiers.

- Arrêté N° 050/CAB/MIN/ECN-EF/2004 du 22 juillet 2004. Elaboré unilatéralement par le Ministère de l'Environnement, sans concertation avec les parties intéressées, tel que prévu par le Code Forestier dans son article 5.
- Arrêté n°071/CAB/MIN/ECN-AE/2004 du 22 septembre 2004. Arrêté élaboré en concertation avec le secteur privé (FEC/Cellule bois).
- Cet arrêté a été rapporté par l'arrêté n° 035/CAB/MIN/ECN-EF/2004 du 22 novembre 2004, alors que les détenteurs de titres avaient déjà introduit leur requête de conversion (l'arrêté 071 prévoyait un délai de trois mois donc 22 décembre 2004).

Il est à noter que l'arrêté 071 prévoyait dans son article 3 que les détenteurs de titres forestiers, disposant d'une unité de transformation et un personnel important seraient convertis automatiquement.

Les bailleurs de fonds ont marqué leur désaccord avec l'arrêté 071, ce qui a donné lieu au rapport de cet arrêté par l'arrêté N° 035/CAB/MIN/ECN-EF/2004 du 22 novembre 2004.

Suite à toute cette problématique, le Ministre de l'Environnement, a pris la décision de réunir toutes les parties concernées (bailleurs de fonds (BM et FAO), société civile, secteur privé et gouvernement). Après concertations durant 5 jours, un arrêté consensuel a été élaboré, signé par le Ministre de l'Environnement, mais non publié (voir en annexe l'arrêté 067/CAB/MIN/ECN-EF/2005 du 20 septembre 2005).

Une fois de plus, la Banque Mondiale a marqué son désaccord, alors qu'elle était représentée durant les réunions.

Suite à une note de la Banque Mondiale du 7/10/2005, un décret Présidentiel a été signé le 24 octobre 2005, décret N° 05/116, texte non discuté avec les parties prenantes.

2.2.2. Le Décret 05/116 précisant les modalités de conversion des titres

En réalité, le moratoire n'a pas été respecté et de multiples attributions y compris postérieures à la publication du code forestier, donc des titres invalides par définition au regard de la loi, amènent la publication du décret 05/116 du 24 octobre 2005 portant conversion des anciens titres forestiers en contrat de concession forestière et portant extension du moratoire en matière d'octroi des titres d'exploitation forestière.

Ce décret présidentiel, aux termes de son article 23 prévoit que : « Le moratoire instauré par l'arrêté ci-dessus reste en vigueur jusqu'à la réalisation des deux conditions supplémentaires suivantes : la publication des résultats définitifs du processus de conversion y compris la résiliation effective des titres non convertis, l'adoption, sur base d'un processus consultatif, d'une programmation géographique des futures allocations à l'horizon de trois ans.

Ce moratoire couvre toute acquisition de droit d'exploitation, y compris par échange, relocalisation ou réhabilitation d'anciens titres... ».

Ce décret décrit les modalités d'examen des anciens titres forestiers selon un certain nombre de critères pour « trier » les titres incompatibles avec le moratoire et le code forestier et ainsi assainir le secteur.

Il fixe notamment le calendrier suivant :

- i) dans un délai de 4 mois après la date limite de réception des requêtes, les administrations concernées par le processus (DGF, SPIAF et DGRAD) appuyées par un expert indépendant recueillent les informations nécessaires et établissent un rapport de vérification pour chaque requête transmis à la Commission interministérielle assorti du rapport intérimaire de l'expert indépendant ;
- ii) la Commission interministérielle (CIM), dont les membres sont désignés par décret du Président de la République, dispose de 45 jours pour remettre ses conclusions ; l'expert indépendant assiste à tous les travaux de la Commission. Dans un délai de 7 jours suivant cette échéance, il remet son rapport au ministre conjointement à celui remis par la Commission.

Conformément aux modalités décrites dans le décret 05/116 du 24 octobre 2005, l'évaluation des requêtes s'est organisée en cinq phases successives :

- 1) conformité des éléments constitutifs du dossier de conversion (art 2) ;
- 2) validité juridique des conversions (art 4 alinéa b et 5 alinéa 1) ;
- 3) respect des obligations contractuelles découlant du titre (art 5) :
 - paiement intégral des termes échus de la redevance de superficie forestière pour les années 2003, 2004 et 2005 ;
 - respect des limites de la concession ;
 - existence et maintien en fonctionnement d'une unité de transformation ;
- 4) conformité du plan de relance (art 7) :
 - bilan relatif aux données statistiques disponibles sur la production, la transformation et l'exportation des produits forestiers
 - bilan relatif aux capacités techniques et financières ;
 - adéquation entre les capacités techniques et financières présentes et projetées avec la superficie de la concession ;
 - mise en cohérence des limites de la concession par rapport aux droits d'usage des populations locales et aux droits fonciers ;
 - propositions relatives aux superficies, volumes et essences à exploiter au cours des cinq (5) prochaines années ;
 - propositions relatives aux conditions environnementales et sociales de l'exploitation y compris les investissements et services socio-économiques.
- 5) respect du moratoire couvrant ainsi toute acquisition de droit d'exploitation y compris par échange, relocalisation ou réhabilitation d'anciens titres forestiers (art 23).

Le processus a été déclaré clos le 29/01/2011 par le Ministre en charge des forêts mais il existe encore des recours devant la cours suprême de justice.

Sur les 156 requêtes déposées, 45 ont été converties en première instance. 20 titres ont été « repêchés » et 16 recours ont été déposés pour lesquels la CIM formulait des « observations particulières au gouvernement » (la CIM pour ces concessions attribuées après le moratoire avait pu constater combien la non conversion de ces titres et la fermeture des infrastructures associées poserait de graves troubles sociaux (et aurait donc un impact politique défavorable) dans des zones par ailleurs dépourvues d'autres perspectives d'investissement à court et à moyen terme).

Sous la pression de la Banque Mondiale qui faisait désormais du bouclage du processus de conversion et de la signature des contrats de concession forestière des conditions formelles de la poursuite de son appui financier au gouvernement, les recours débouchent au bout de 2 ans sur la conversion de 15 titres supplémentaires, le 16^{ème} recours correspondant à une société dissoute entre temps.

Ainsi, sur les 156 anciens titres forestiers couvrant 22,4 millions ha, 80 titres ont été retenus, ramenant la superficie totale concédée à 12,2 millions ha, soit 8,4% de la superficie forestière nationale de 145 millions ha, soit également la moitié de la superficie totale des anciens titres forestiers.

Un problème juridique se pose quant à l'issue possible des recours devant la haute cours de justice ; un recours accepté par cette haute cours a amené un arrêté ministériel réhabilitant une Garantie d'Approvisionnement, type de permis qui n'existe plus dans la Loi de 2002 !

Un arrêté a été pris pour la mise en œuvre des décisions de rejet des requêtes de conversion (N°90/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2009 du 23 Janvier 2009).

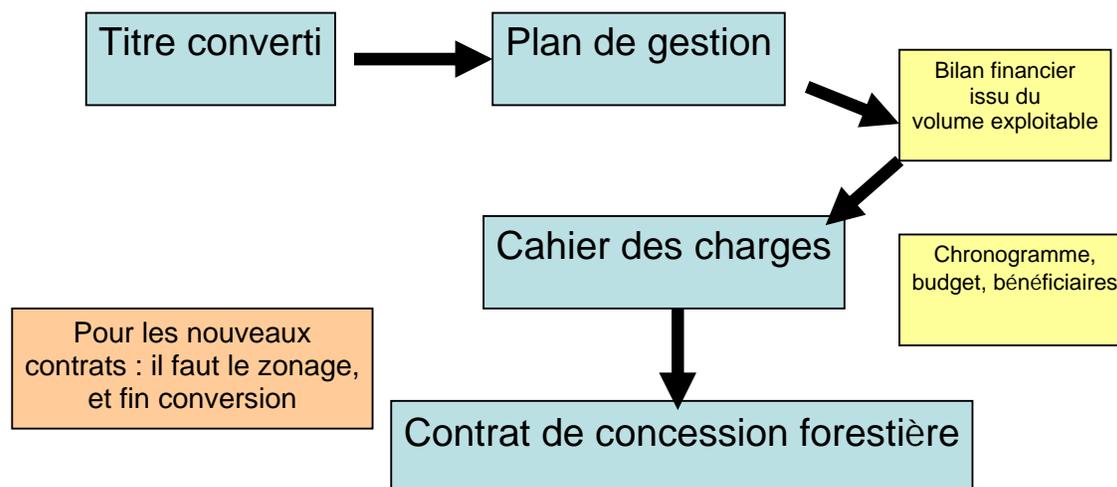
Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idee à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Conversion des titres	Tri partiel des titres forestiers ;	Tri partiel des titres forestiers	Hors délai ; Tri imparfait ; Reconversion de certains non convertis dans l'illégal	NON Déjà fait (révision des titres miniers)

2.2.3. La signature des contrats de concession forestière

La signature des contrats de concession forestière doit clore le processus de conversion des titres.

Le processus à suivre est le suivant :

Fig 1 : Processus à suivre pour la signature des contrats de concession forestière



Le 12 août 2011, le Ministre en charge des forêts décide de considérer les clauses sociales comme la base de départ du processus de signature des contrats de concession forestière, le plan de gestion venant plus tard, et ce en désaccord avec l'Arrêté 023. Le Ministre déclarait s'appuyer sur le fait que de nombreuses sociétés sont incapables de réaliser un plan de gestion dans des délais normaux.

Au 17 mai 2012, 48 contrats de concession forestière étaient signés avec seulement 17 plans de gestion provisoire (dont 3 sont à refaire, étant non-conformes) de 9 sociétés forestières, et une soixantaine de cahiers des charges (clauses sociales) dont un certain nombre ne sont pas conformes à l'arrêté 028 (notamment en ce qui concerne le chronogramme et les bénéficiaires des infrastructures). Tous ces contrats doivent être publiés sur internet. Actuellement seules 14 clauses sociales sont publiées.

L'incohérence entre le nombre de plans de gestion et de cahiers des charges pose un sérieux problème lié au non respect de la procédure de signature des contrats de concessions. même s'il est possible que plusieurs cahiers des charges soient signés dans une même superficie sous plan de gestion.

L'autre incohérence est le nombre de contrat signés sans pour autant avoir un plan de gestion et au moins un cahier des charges approuvés.

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Contrats de concessions forestières	Adaptation a la nouvelle Loi			NON Déjà fait pour certains. Mais l'idée d'exiger de publier à la fois les accords avec les communautés ainsi que les contrats et plans de gestion peut être retenue
	Sécurisation des entreprises par rapport à leur ressource	X		

2.3. *L'appui institutionnel actuel au secteur forestier et la mise en œuvre de renforcement des capacités d'aménagement durable*

Il existe des projets/programmes forestiers exécutés et/ou en cours d'exécution de deux types :

- les projets à l'échelle locale comme le projet d'agroforesterie et/ou de plantations d'arbres ;
- les programmes à grande échelle comme le Programme National Environnement, Forêts, Eaux et Biodiversité (PNEFEB) et le Programme de maintien de la Biodiversité et de Gestion Durable des Forêts en République Démocratique du Congo (PBF) exécuté par la GIZ, l'AGEDUFOR (appui à l'administration) financé par l'AFD.

2.3.1. **Le Programme Biodiversité Forêt - PBF**

Sous financement de KFW/GIZ de 2005 à 2017 (34 millions d'euros de 2005 à 2012), le Programme de biodiversité forestier appuie le MECNT et l'ICCN dans la gestion durable des forêts et des aires protégées.

Il comporte notamment un appui aux conditions cadres qui touchent aux réformes institutionnelles. Il agit du niveau national au niveau local, notamment dans le renforcement des capacités des acteurs responsables de la gestion des ressources naturelles en RDC pour que le MECNT et l'ICCN puissent gérer eux-mêmes leurs actions.

Le PBF comprend 3 composantes ;

- la composante « conditions cadres » ;
- la composante « gestion des ressources forestières » ;
- la composante « gestion des aires protégées ».

La première composante « conditions cadres » comprend :

- un appui à la réforme du MECNT, notamment la définition des missions des directions et les bases législatives ;
- un appui à la planification stratégique à travers le PNEFEB (programme national environnement forêt eau et biodiversité) ;
- un appui au programme d'appui à la réforme de l'ICCN ; stratégie, bases législatives et structures des directions ;
- formation continue et formelle.

La composante « gestion durable des forêts » concerne :

- la politique, la stratégie, la base légale ;
- appui à la planification stratégique ;
- intégration à la COMIFAC ;
- modèles de gestion (dont certification) ;
- zonage, REDD ;
- Energie (bois énergie et énergies alternatives).

Cette composante met notamment l'accent sur l'exploitation artisanale et la certification FSC.

La composante « gestion des aires protégées » concerne :

- la politique, la stratégie, la base légale
- modèle de gestion des aires protégées
- intégration dans la région
- mise en réseau des aires protégées
- financement durable

Une des composantes importante est celle qui comprend la certification Forestière (C4CF) du Programme Biodiversité et Forêt (PBF).

Son but est de mettre en place des sites pilotes pour démontrer l'excellence de l'aménagement durable des forêts en RDC avec tous les acteurs y compris les populations et les ONG locales.

Initialement 3 sites pilotes avaient été choisis mais la vente de la société SIFORCO a amené le projet à se recentrer sur la société SODEFOR, sur 8 concessions forestières.

Les 4 axes d'intervention sont, via un appui à l'administration :

- le contrôle forestier et faunique ;
- la gestion de la biodiversité ;
- les conditions de vie des travailleurs ;
- la participation de tous les acteurs à travers la certification FSC qui est un schéma d'action internationalement reconnu.

D'après le WWF, porteur du projet, la situation s'est grandement améliorée. Des conventions de collaboration ont été signées avec des groupements locaux. Les ONG locales ont reçu des moyens de la part de WWF pour jouer le rôle d'observateur indépendant.

2.3.2. Le Projet « Forêts et Conservation de la Nature » – PFCN

Le projet forêts et conservation de la nature est un projet de la banque mondiale doté de 70 millions dollars. Il a commencé en 2009 et doit durer jusqu'en 2015. Il concerne les trois provinces forestières ; Bandundu, Equateur et Orientale.

Son objectif est l'amélioration de la gouvernance forestière pour la gestion durable de la biodiversité et des ressources forestières.

Il comporte trois composantes :

- renforcement des capacités institutionnelles (37,2 millions de dollars) visant la restauration des fonctions essentielles des institutions de gestion forestière centrales et provinciales. Cela comporte les infrastructures, les équipements, la mise en place de systèmes de gestion spécialisés, la mise à la retraite des agents éligibles ;
- Participation de la communauté à la gestion de la forêt (20,8 millions de \$) avec notamment participation des communautés locales ;
- Gestion des aires protégées.

La mise à la retraite des agents du MECNT

La phase de l'opération en cours est consécutive à l'arrêté 065/2011 que le Ministre de la Fonction publique a pris, le 04 Mars 2011, mettant à la retraite 1702 agents de collaboration du Secrétariat général de l'Environnement et de la Conservation de la Nature.

C'est grâce à un financement de la Banque mondiale et d'autres partenaires au développement que cette opération visant 2679 agents et fonctionnaires sur un effectif global d'environ 10 000 est entreprise.

Le financement permet aux retraités de recevoir une prime de sortie.

Ce processus vise, entre autres résultats, la mise sur pied d'une administration publique saine, moderne et performante.

Le renouvellement des compétences doit être assuré par des formations adéquates. Les formations suivantes peuvent être recensées :

- Le projet FOGRN (Projet d'appui à la formation en gestion des ressources naturelles) de l'ACDI (Agence Canadienne de Développement International) prévoit un appui à la formation en gestion des ressources naturelles dans le Bassin du Congo, le focus étant mis sur la RDC (75 % des ressources) ;
- L'UE intervient à la fois au niveau de la réhabilitation des infrastructures de l'université de Kisangani (construction de bâtiments modernes et fonctionnels aptes à recevoir des étudiants et des formateurs dans des conditions d'enseignement adéquates) mais également en appuyant directement le cursus de formation via le projet REAFOR mis en œuvre par la FAO avec l'appui du CIFOR (définition des modules de formation) et du CIRAD, pour un budget de 8 millions d'euros ;
- La Kfw et la GIZ proposent un certain nombre de bourses d'étude pour des agents du Ministère et des étudiants de l'UNIKIN afin de leur permettre de compléter leur cursus au Canada (voir paragraphe précédent concernant le FOGRN). La GIZ, au

travers du projet PBF intervient également au niveau de formations internes couvrant des champs multiples au sein de l'administration forestière ;

- L'AGEDUFOR organise des formations sur l'aménagement depuis 2012 (voir paragraphe ci-dessous).

2.3.3. L'AGEDUFOR

L'AGEDUFOR (Appui à la gestion durable des forêts) financé par l'Agence Française de Développement (AFD) et mis en œuvre par la Direction des Inventaires et des Aménagements Forestiers du MECNT, a commencé ses activités en 2011.

C'est un projet d'un montant de 5 millions d'euros, porté par le Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (MECNT). Il a pour objectif d'appuyer la gestion forestière durable par la mise en place de plans d'aménagement et prévoit un appui de 3 ans, principalement dédié aux services centraux et provinciaux du MECNT, mais associant également les opérateurs privés et les organismes de formation du secteur forestier.

Les objectifs de ce projet sont :

- Renforcer les capacités de l'Administration pour la validation, le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des plans d'aménagement ;
- Renforcer les capacités des sociétés forestières ;
- Renforcer le cadre institutionnel de la gestion durable des forêts et l'information sur les mécanismes internationaux liés à la gestion durable des forêts.

Dans le cadre de ce projet, 61 modules de formation ont été identifiés dont 23 réservés à l'administration, 23 réservés aux sociétés forestières et 15 qui seront mis en œuvre de façon commune.

Ce programme s'adresse aux acteurs impliqués dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'aménagement forestier aux différents niveaux : responsables et techniciens des administrations au niveau central et déconcentré d'une part, gérants, responsables techniques et personnels des sociétés forestières de l'autre.

La stratégie du programme est basée sur l'accompagnement des acteurs dans leurs activités quotidiennes, afin d'en améliorer les performances à court terme. Elle prévoit également l'organisation de formations regroupant les sociétés forestières et l'administration de manière à favoriser les échanges entre acteurs, partager les mêmes références techniques et méthodologiques et enfin, créer une vision commune du processus d'aménagement. Elle s'appuie sur la complémentarité entre un dispositif de missions d'appui court terme venant en appui aux assistants techniques long terme. Enfin, elle associera des compétences et des institutions nationales de formation (UNIKIS, UNIKIN, ERAIFT).

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Projet « Biodiversité forêts » PFCN AGEDUFOR	Moyens donnés au Ministère Formation ; Mise a la retraite Reflexion politique ; Certification ; Gestion aires protégées	X		OUI En partie en cours : PROMINES

2.3.4. Le contrôle forestier avec la SGS

Le contrôle forestier fait l'objet d'un accompagnement par plusieurs projets dont celui financé par la Banque Mondiale avec comme opérateur la SGS. Ce projet concerne la mise en place d'un système de contrôle forestier depuis 2010 sur les secteurs industriel, artisanal et informel. Le contrôle ne concerne pas l'aménagement proprement dit, il concerne ce qui suit l'aménagement ; de l'exploitation à la vente de produits de première transformation.

Ce projet comporte deux composantes :

- La première composante concerne la saisie et comparaison des données informatiques pour une harmonisation de celles-ci. Ces données concernent chaque grume.
Un effet induit de ce système est le calcul des taxes, de produire des statistiques et de pouvoir contrôler la cohérence des données. Ce système informatique est opérationnel.
- La deuxième composante concernera le contrôle de terrain avec des équipes d'inspecteurs basées pour l'instant à Kinshasa et dans le bas Congo. Elles ont mandat d'effectuer des rapports d'infraction, rapports transmis à la DCVI. Il ya entre 20 et 25 inspecteurs sur le terrain. Mais on n'est pas encore en phase opérationnelle.

La SGS attend la publication d'un arrêté qui institutionnalise ce contrôle.

Ce système sera transféré à l'administration en 2015 (intégré à la DCVI).

Ce projet SGS n'a pas vocation de faire le suivi des infractions.

D'autre part, à l'Est de la RDC, un autre contrat passé avec la SGS prévoit la mise en place de contrôles par scannage des camions de plus de 3,5 T passant sur la RN 4 (Kisangani – Bunia), route récemment réhabilitée. Deux scanners sont déjà sur le terrain et ont été testés.

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Contrôle forestier externalisé SGS	Points de contrôle efficaces	X	Insuffisant	OUI

L'Observateur indépendant

Un observateur indépendant (O.I.) est présent en RDC depuis 2010 dans le cadre du FLEGT, sous financement de l'UE. L'O.I. est sous contrat avec le MECNT et il a ainsi accès à l'ensemble des documents (environnement, finances).

Après ouverture de son bureau à Kinshasa, les missions d'observation ont débuté dans la province de l'Equateur principalement à Bumba. L'O.I. travaille en collaboration avec la société civile, l'administration forestière (les agents de la DCVI) et le secteur privé pour constater les infractions de terrain à la Loi forestière et effectuer le suivi de ces infractions. Il doit ensuite publier ses rapports. Cependant ceux-ci ne peuvent être publiés qu'après leur approbation par un comité de lecture qui inclut des représentants gouvernementaux. Ce comité n'a pas encore été constitué.

La légalité forestière est basée sur le code forestier de 2002, l'Arrêté 011/2007 (réglementation de l'autorisation de coupe industrielle de bois d'œuvre et des autorisations d'achat, vente et exportation de bois d'œuvre), l'Arrêté 035/2006 (relatif à l'exploitation forestière) et l'Arrêté 102/2009 (fixant les règles et les formalités du contrôle forestier, Cadre organique de la Direction de Contrôle et Vérification Interne (DCVI)).

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idee à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Contrôle forestier externalisé (O.I.)	Formation suivi	X	Insuffisamment efficace	OUI

2.4. La situation actuelle du secteur forestier

2.4.1. Les permis artisanaux

Le code forestier de la RDC prévoit des permis artisanaux. L'Arrêté 035 cite les conditions de l'exploitation artisanale :

Les exploitants artisanaux doivent être ;

- congolais,
- personne physique.

Un exploitant ne peut avoir plus de 2 permis par an, avec une superficie maximale de 50 ha maximum chacun et un volume extrait maximal de 350 m³/an et par permis,

- ces permis doivent être attribués par le gouverneur ;
- à des exploitants agréés ;
- sur forêts des communautés locales (art 112 du code forestier, voir encadré) ;
- délivré par le Gouverneur de la province dont relève la forêt et sur proposition de l'Administration provinciale, chargée des forêts.

Article 112 du code forestier

Outre les droits d'usage, les communautés locales ont le droit d'exploiter leur forêt.

Cette exploitation peut être faite soit par elles-mêmes, soit par l'intermédiaire d'exploitants privés artisanaux, en vertu d'un accord écrit.

Les exploitants privés artisanaux ne peuvent opérer dans les forêts des communautés locales que moyennant la détention d'un agrément délivré par le Gouverneur de province, sur proposition de l'administration forestière locale.

Or, aucun de ces règlements n'est respecté.

La loi sur la décentralisation tarde à être appliquée, ce qui empêche le transfert du pouvoir de délivrance des permis artisanaux aux gouverneurs de province. Le MECNT attribue ces permis en lieu et place des gouverneurs de province, en violation des dispositions du code forestier et de ces décrets, créant une confusion dans les conditions de fond et de forme qui leur sont applicables⁵. On assiste en outre au niveau provincial, territorial à une multitude d'autorités que se déclarent compétentes pour donner des permis artisanaux ; armée, police, DGM, et autres administrations non liées au MECNT..., au mépris de la Loi. Certains de ces « exploitants artisanaux » sont détenteurs de permis spéciaux d'achat des bois appelés localement « abattus culturels » auprès des membres des communautés locales⁶.

Sans aucun contrat avec les communautés riveraines comme le souligne l'article 24 de l'arrêté 035, ces soi-disant « exploitants artisanaux » travaillent à l'abri de tout contrôle des autorités provinciales et nationales, et coupent le bois à l'échelle industrielle sur base des titres d'exploitation émis par les autorités centrales. Les engins utilisés pour cette fin sont éloquentes. Aucune statistique fiable n'est disponible malgré la présence de l'observateur indépendant en République Démocratique du Congo.

- Des permis sont attribués à des pseudo-exploitants artisanaux non agréés, en violation de la loi ;
- Les entreprises bénéficiaires, auxquelles sont attribuées lesdits permis, sont très souvent des entreprises industrielles, qui, déchues de leurs anciens titres par le processus de conversion, reçoivent ces permis comme contrepartie financière de leur perte ;
- Les volumes de bois issues de l'exploitation de certains de ces permis sont de loin supérieurs à ceux produits dans les concessions forestières ;
- La fiscalité de ces permis n'est pas contrôlée du fait de la multitude d'intervenants et des vides juridiques inhérents à leur mode d'attribution ;
- un certain nombre de ces permis sont délivrés à des non congolais (chinois, libanais, pakistanais, jordaniens... entre autres) ;
- des sociétés à personnalité morale ;
- On observe des permis de coupe jointifs, dépassant les 2 par personne (cas de CEBA détenteur de 12 permis de coupe artisanale pour 2010⁷. Dans la plupart des cas, sans avis favorables délivrés au préalable au niveau de la Coordination provinciale ;
- Fraudes une fois le permis illégal obtenu ; sur la superficie, l'emplacement (exemple de contradictions sur terrain par rapport aux lieux de coupe pour CEBA).
- Octroi de permis artisanaux situés dans des concessions forestières (cas de RIBA CONGO, TALA TINA)⁹ ;

⁵ REM – rapport annuel de l'observateur indépendant dec 2010 – nov 2011 46p.

⁶ Pétition de la société civile pour le maintien et le respect du moratoire sur l'allocation de nouveaux titres d'exploitation forestière en RD Congo 13/4/2012 Greenpeace RRN RDC

⁷ échos verts n°5 dec 2011

- L'exploitation artisanale est censée fournir du bois aux populations locales, or une certaine quantité de ces bois part non seulement dans les pays voisins mais aussi vers l'Europe et l'Asie (*voir paragraphe ci-après sur les autorisations d'export*).
- Les forêts des communautés locales n'ayant pas encore été créées, aucun de ces permis ne peut y être associé.

Il en découle que TOUS les permis artisanaux sont illégaux.

Le nombre de ces permis artisanaux est difficile à connaître. Deux listes ont été disponibles au MECNT, citant 93 permis en 2010 et 77 en 2011.

Le projet UICN/AFD « Elaboration d'un schéma de formalisation sur l'exploitation artisanale des bois en RDC et appui à la structuration du secteur » a recensé de manière non exhaustive 299 exploitants artisanaux dans le Bas Congo, avec lesquels il travaille. Pourtant une lettre du Ministre de 2007 interdit l'exploitation artisanale dans cette province, en parallèle avec l'absence d'agrément à l'exploitation artisanale dans toute la RDC. L'exploitation artisanale, avec titres de courte durée, est assurée par 8 000 exploitants actifs regroupés au sein de l'Association congolaise des exploitants artisanaux (ACEFA)⁸.

Quasiment aucun contrôle n'a lieu sur ces permis. L'O.I., dans son rapport annuel, déclare vouloir en programmer lors de l'année 2012 (donc en association avec la DCVI).

L'administration forestière provinciale distribue également des permis spéciaux de coupe de Wenge et Ordinaire, dans des concessions forestières (exemple des permis TERCO N°12/BN/2010 à Wuo et n° 13/2010/BN/06 à Mulieme, tous situés dans la concession de RIBA CONGO).

L'administration de terrain est sous formée ; on observe des confusions entre permis de coupe et permis d'évacuation des bois.

2.4.2. L'exploitation et la vente illégale de bois

Depuis quelques années, et notamment depuis le processus de conversion des titres et le retour au domaine des titres non convertis, on observe une explosion de l'exploitation illégale de bois qui atteint 90 % du volume exploité soit environ 4 millions de m³ alors que l'exploitation légale se situe aux alentours de 300 à 400 000 m³ annuels.

Cette situation a été décrite par de nombreux observateurs (Observateur indépendant⁹, SGS, ONGs¹⁰, FIB, UICN et confirmée par tous nos entretiens y compris ceux effectués au MECNT (DGF, DIAF, DEP).

La situation varie par province. Dans le bas Congo, il s'agit plutôt de petits exploitants récupérant le bois dans les défrichements ou attaquant des îlots de forêt résiduels. Il n'y a plus d'exploitant industriel dans cette province.

Dans les provinces forestières (Bandundu, Orientale et Equateur), les exploitations « artisanales » peuvent être de plus grande ampleur, empiétant parfois sur les concessions forestières.

A l'est de Kisangani, il n'existe aucune concession forestière, pourtant des camions bâchés, parfois plombés par les douanes, passent avec des cargaisons de bois ou de minerai. Cela représente 150 à 200 000 m³ de bois débités qui échappent ainsi à tout contrôle, toute

⁸ Draft de politique forestière FAO 2011

⁹ REM – rapport annuel de l'observateur indépendant déc. 2010 – nov. 2011 46p

¹⁰ Greenpeace : l'exploitation artisanale = exploitation industrielle forestière déguisée – mai 2012 - 12 p.
Ressources naturelles n°12 juin-octobre 2011

taxation et sortent de forêts non aménagées. Ce bois est destiné au marché ougandais, rwandais, kenyan et peut continuer jusqu'en Asie. Aucune traçabilité n'est possible sur ces bois.

On est dans une situation d'anarchie. Le volume de bois estimé illégal de 4 millions de m³ permettrait d'estimer à $4\,000\,000/350\text{ m}^3 = 11\,500$ permis pour fournir ce bois, sachant que ce nombre doit être plus faible car certains de ces permis artisanaux dépassent largement les 350 m³ et que certains titres non convertis continuent en fait d'être exploités illégalement.

Une exploitation industrielle prélève entre 3 et 5 m³ par ha. Les exploitants artisanaux, ne respectant certainement pas de diamètre minimum d'exploitation, doivent très probablement exploiter plus. Déjà les 350 m³/50 ha égalent 7 m³/ha. **En prenant 10 m³ par ha, cela correspondrait à 400 000 ha de forêt dégradée par an.**

Ce système est profitable pour toutes les parties sauf ceux qui respectent la légalité. Aucune transparence, ni traçabilité ne sont actuellement possibles. La faiblesse de l'état hors Kinshasa couplée à l'absence de contrôle a permis à ce phénomène de se décupler.

Problème d'export des bois et permis de coupe spéciaux

L'arrêté 011/2007 (voir encadré ci après) permet l'exportation de bois à des exploitants artisanaux ou des détenteurs d'un titre forestier octroyé par le MECNT, créant ainsi, hormis le fait que ces exploitants artisanaux sont pour le moment parfaitement illégaux, une concurrence déloyale car les exploitants artisanaux ou pseudo artisanaux ne payent pas d'impôts, ni de taxes, ni les frais d'élaboration des clauses sociales du cahier des charges, ni ceux de l'élaboration du plan d'aménagement. En outre les exploitants artisanaux sont censés alimenter le marché local et non international.

En ce qui concerne le marché local, les exploitants industriels ne peuvent non plus lutter contre cette concurrence. Par exemple, un cadre voulant acheter du bois dans la société dans laquelle il travaillait et bénéficiant ainsi de prix « coutant », pouvait trouver du bois provenant d'exploitation illégale moitié moins cher !

Arrêté ministériel n° 0011/CAB/MIN/ECN-EF/2007 du 12/04/2007 portant réglementation de l'autorisation de coupe industrielle de bois d'œuvre et des autorisations d'achat, vente et exportation de bois d'œuvre

Art 1 : Le titulaire d'une concession forestière ne peut exploiter la forêt lui concédée qu'en vertu d'une autorisation de coupe industrielle de bois d'œuvre délivrée par le Ministre en charge des forêts suivant les conditions prévues par le présent arrêté,

En fonction des essences de bois d'œuvre concernées,

Art 3 : l'autorisation de coupe industrielle de bois d'œuvre peut être ordinaire ou spéciale.

*L'autorisation de coupe industrielle de bois d'œuvre est dite spéciale lorsqu'elle concerne l'abattage des essences Wengué (*Millettia Laurentii*) et Afrormosia (*Pericopsis elata*) ou toute autre essence forestière figurant sur la liste des espèces végétales proposées dans l'annexe III de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et flore sauvages menacées d'extinction. Elle est dite ordinaire lorsqu'elle concerne des essences non protégées. Les autorisations résultant des titres ci-dessus sont conférées à titre*

Article 11 :

Aucune transaction de bois d'œuvre avec des tiers ne peut s'opérer sans les autorisations d'achat, de vente ou d'exportation de bois d'œuvre préalables délivrées par le Ministre en charge des forêts.

Les autorisations d'achat, de vente ou d'exportation de bois d'œuvre sont valables pour une période d'un an au maximum, allant du 1er janvier au 31 décembre.

Les taux ci-après sont appliqués sur les autorisations d'achat, de vente et d'exportation des bois d'œuvre en tenant compte de différentes catégories des opérateurs économiques du secteur forestier, à savoir :

1. 2.500 \$US par autorisation pour le bois d'œuvre coupé par un exploitant artisanal disposant d'un permis de coupe artisanale de bois délivré par le Ministre de l'Environnement, Conservation de la Nature, et Tourisme.
2. 3.000 \$US par autorisation pour un exploitant forestier détenteur d'un titre forestier octroyé par le Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature, et Tourisme.
3. 10.000 \$US par autorisation pour tout autre opérateur économique non exploitant forestier.

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Exploitation artisanale	Anarchie Production à 90 % illégale		X	OUI Parallèle à effectuer

2.4.3. La quasi inexistance du contrôle forestier

L'hémorragie de bois à l'Est de la RDC sur la RN4, alimentant les pays frontaliers jusqu'au Kenya, de même que les quantités de charbon de bois exploitées dans ce même secteur, issu de l'exploitation de petits arbres, illustre le manque criant de contrôle forestier. La FAO a estimé en 2003 la consommation annuelle en bois énergie en RDC à environ 72 millions de m³. Une récente étude renseigne que les villes de Kinshasa et de Kisangani consomment respectivement l'équivalent de 4,7 millions de m³ et 200 000 m³ de bois pour un chiffre d'affaire de 143 millions de dollars US¹¹.

Kinshasa pour sa part draine la majeure partie de l'exportation illégale vers les autres continents.

L'O.I. a remarqué les problèmes suivants :

- Problème de non verbalisation des infractions
- Problème de mauvaise qualification des infractions, utilisation des mauvais formulaires...
- Confusion entre transaction et amende (la transaction correspond à l'amende plus les dommages et intérêts). Les agents de la DCVI ont du mal à évaluer les dommages et intérêts. Il n'y a pas de méthode de calcul codifiée.
- Le montant des amendes est fixe, en francs congolais, dans la loi de 2002 ; elles ne sont plus dissuasives.

Le suivi des infractions reste problématique ; l'O.I. a du mal à connaître l'issue finale du contentieux ; est ce que la transaction a été payée ? combien ? à qui ?

L'état n'a pas réglé le cas des titres non convertis, amenant une exploitation illégale dans ceux-ci, parfois par les requérants déboutés, souvent par des exploitants artisanaux illégaux. Une autre cause vient de la demande locale qui ne peut être satisfaite par les concessions converties. Tout ceci, couplé à la quasi absence de contrôle, fait que la situation s'est dégradée de manière particulièrement inquiétante.

¹¹ Draft de politique forestière FAO 2011

Les milliers d'exploitants ou de permis artisanaux, éparpillés sur tout le territoire sont de fait quasi incontrôlables.

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Contrôle insuffisant	Production à 90 % illégale		X	OUI Parallèle à effectuer

2.4.4. La fiscalité

Les multiples actes fiscaux en cours dans le secteur forestier constituent un véritable goulot d'étranglement pour le secteur. Le Comité professionnel du bois a recensé 155 taxes et divers prélèvements dans le seul domaine de l'exploitation forestière (CIFOR, 2006). La charge fiscale sur le bois à l'exportation dépassait les 20 % de la valeur FOB. Cela fait craindre une restriction du nombre d'entreprises dans ce domaine. La pléthore des guichets et la complexité des procédures pourraient servir d'indicateurs à la fraude. Un paradoxe demeure cependant, celui existant entre la modicité des recettes recouvrées au titre de la fiscalité forestière pour compte du trésor public, malgré la multiplicité des taxes et autres charges, et la part importante des encaisses réalisées par les entités paraétatiques pour la même matière à l'exportation¹².

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Fiscalité	Recouvrement disparate Multiples guichets Nombre très élevé de taxes		X	OUI Parallèle à effectuer

2.4.5. Les forêts communautaires

En janvier 2007, la FAO a lancé en RDC – avec l'appui financier de la Belgique – un projet d'appui au développement de la foresterie communautaire (projet FORCOM - GCP/DRC/033/BEL). Ce projet a abouti en 2009 à des projets de textes d'application inspirés de l'expérience camerounaise et résolument orientés vers l'exploitation du bois d'œuvre comme principal vecteur de développement local.

Simultanément, le Ministère de l'Environnement et l'ONG Forest Monitor ont signé en janvier 2009 une convention pour la mise en œuvre d'un projet financé par la coopération britannique visant à développer une vision à long terme de la foresterie communautaire en RDC (projet FORCOL – *Forêts des Communautés Locales*).

Ce projet a proposé à la fin de 2010 des textes d'application plus volontaristes pour la mise en œuvre de la foresterie communautaire en RDC.

¹² Draft de politique forestière FAO 2011

Le MECNT n'est pas arrivé, au cours de l'année 2011, à harmoniser les visions des deux projets. Il n'a dès lors pas été en mesure de boucler le processus et d'adopter un cadre d'application réglementaire pour la foresterie communautaire dans le pays.

La signature d'un texte est cruciale pour rendre effectif le processus de la foresterie communautaire.

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Forêts communautaires	Pas encore mises en place Bloque les permis artisanaux	?	X	NON à part éventuellement pour les carrières d'intérêt public local

2.4.6. La situation de l'aménagement forestier durable

Le code forestier a introduit la notion d'aménagement durable. Le contrat de concession forestière implique l'élaboration d'un plan d'aménagement.

Le projet AGEDUFOR déjà présenté précédemment, a des activités de formation en aménagement ;

- A. pour l'administration centrale (task force de 15 membres) ;
- B. pour l'administration décentralisée ;
- C. pour les privés qui le souhaitent.

Actuellement 4 plans d'aménagement ont été déposés mais élaborés avant les normes de 2007 et de 2009. Parmi ces 4 plans d'aménagement, 1 seul est disponible à la DIAF. Un nouveau plan d'aménagement va être déposé normalement par la SODEFOR fin juin 2012. Mais le processus d'aménagement demande de l'argent et la constatation du Ministre de l'ECNT en août 2011¹³ que la plupart des sociétés n'avaient pas les moyens d'établir des plans de gestion sur 4 ans n'est pas pour rassurer. De même, ces mêmes sociétés n'auront pas les moyens de négocier les clauses sociales des cahiers des charges et encore moins de réaliser les investissements prévus dans ces cahiers des charges.

Les permis artisanaux de 50 ha ne sont pas dans un processus d'aménagement durable. Si on veut alimenter une bonne partie des besoins internes de la RDC avec ces permis artisanaux, il faudrait environ 11 000 permis (voir § 2.4.1. sur les permis artisanaux), ce qui fera une superficie qu'on peut **estimer à 400 000 ha annuels hors aménagement**. Quand les forêts communautaires seront créées, avec un maximum de 50 000 ha, il est prévu un plan de gestion selon le projet de décret sur les forêts des communautés locales (voir encadré). Actuellement les capacités des exploitants artisanaux, des communautés locales ou même de l'administration décentralisée peuvent être considérées comme nulle en ce qui concerne l'élaboration d'un plan de gestion forestier amenant une gestion durable de la forêt. Un soutien technique important sera ainsi à prévoir à court terme (le délai est de 5 ans pour élaborer ces plans).

¹³ RRN n°12 juin-oct. 2011 p. 12

Note circulaire MECNT n°005 du 15 août 2011

L'aménagement durable dans le projet de décret sur les forêts des communautés locales

Aménagement de la concession. L'exploitation de la concession forestière attribuée est soumise à l'élaboration d'un plan de gestion, élaboré par la communauté locale attributaire. Le plan de gestion est élaboré par la communauté locale, dans un délai de 5 ans, à dater de la notification de la décision d'attribution, suivant un guide opérationnel spécifique établi par l'administration des forêts. La communauté locale attributaire de la concession forestière peut requérir l'appui de toute personne physique ou morale ayant les compétences requises en matière d'aménagement forestier (art. 9).

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Plan d'aménagement durable	Gestion a long terme de la ressource et des retombées pour les populations locales	X		OUI

2.4.7. La certification forestière, l'adoption de meilleures pratiques et la mise en œuvre de projets pilotes

Aucune concession forestière n'est certifiée en RDC. Une des sociétés bien avancée dans le processus de certification FSC et déjà certifiée TLTV depuis 2006 (SIFORCO¹⁴) a été revendue et pour le moment, on est ainsi en attente de savoir si le processus va être relancé par la nouvelle société.

Fin 2011, 8 concessions forestières étaient engagées dans le processus de certification FSC avec l'aide de la composante C4CF du PBF qui a ainsi des projets pilotes sur l'appui social dans les provinces du Bandundu (8 concessions à Oshwe) et de l'Equateur (1 concession près de Lisala) (société SODEFOR).

La société SOFORMA est également engagée dans le processus de certification.

Ce processus est gêné par plusieurs facteurs dont notamment les difficultés financières actuelles des sociétés forestières (crise de 2008, concurrence de l'exploitation artisanale illégale, coût des différentes opérations d'aménagement et de négociation). Une partie des sociétés converties n'a déjà pas les moyens de faire un plan de gestion et de négocier un cahier des charges avec les populations locales, cahier des charges complet et conforme aux normes en vigueur.

Le processus de certification exige en outre l'élaboration d'un plan d'aménagement, ce qui coûte cher (notamment les inventaires d'aménagement) et dure plusieurs années.

De plus, les normes d'élaboration des plans d'aménagement et de réalisation / vérification des inventaires sont récentes (2007-2009). L'incertitude juridique liée au processus de conversion des titres – en théorie bouclé en janvier 2011- a fait que les entreprises sont restées dans l'attente.

Ainsi seules quelques grandes sociétés déjà avancées dans le processus d'aménagement peuvent prétendre à la certification. Au 20 juin 2012, aucun plan d'aménagement conforme aux normes n'était déposé à la DIAF et encore moins évalué ou validé.

¹⁴ la Bonne gestion forestière de SIFORCO – RDC

La certification est donc en cours mais le chemin est long et le climat pas facile, comme en témoigne la vente par Danzer de la société SIFORCO.

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Certification	En cours, faible proportion des entreprises	X	Trop peu	OUI
Meilleures pratiques (EFI)	En cours, faible proportion des entreprises	X	Trop peu	OUI
Opérations pilotes	Test des réalités terrain	X		OUI

2.4.8. Le début des négociations FLEGT et la transparence

Le FLEGT

Le FLEGT (*Forest law enforcement governance and trade*) vise à légaliser tout le bois entrant dans l'union européenne. Il est notamment basé sur des accords de partenariat volontaires (APV) signés avec chaque pays exportateur qui en fait la demande.

La RDC a entamé en février 2011 les négociations de l'APV FLEGT après une demande d'ouverture des négociations en mars 2010. Depuis les élections de 2011, le processus n'a pas beaucoup évolué. Une grille de définition provisoire de la légalité pour les bois issus des concessions forestières industrielles a été définie.

Un observateur indépendant, ayant pour but de préparer l'APV FLEGT, est présent depuis octobre 2010 dans le cadre du FLEGT, financé par l'union européenne.

Dans le cadre du RBUE (Règlement des Bois de l'Union Européenne qui sera applicable en mars 2013) seuls les bois ayant une licence FLEGT ou ayant subi un programme de vérification par l'importateur pourront entrer en Europe (« Due intelligence »).

Les bois certifiés FSC sont en passe d'être reconnus comme conformes aux critères de légalité FLEGT, comme le seront les bois certifiés OLB. Dans le cas de signature d'un APV FLEGT, tous les bois exportés en Europe seront déclarés légaux, même non certifiés.

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
FLEGT	Amélioration de la gouvernance	X	Lent et difficile	OUI

L'ITIE

L'ITIE (initiative pour la transparence des industries extractives) est une coalition entre gouvernement, industries extractives et société civile qui établit une norme globale pour la gestion des revenus provenant de ressources naturelles, afin d'accroître la transparence et la responsabilité des acteurs. Dès qu'un pays a adhéré à l'ITIE, il est appelé à respecter les principes et critères de l'ITIE et à remplir 20 exigences, telles que fixées par les nouvelles règles, édictées en 2011. Ces exigences touchent aussi bien à l'adhésion, qu'à l'obligation de continuer à satisfaire aux exigences de la conformité. Ces exigences concernent aussi la divulgation, la diffusion, l'évaluation et la diffusion. Le conseil d'administration de l'ITIE peut suspendre de manière temporaire ou radier tout pays membre qui ne se conforme pas à ces principes¹⁵.

La RDC a acquis le statut de pays candidat depuis novembre 2007. 2 rapports ont été publiés depuis, sans que ces rapports ne mentionnent l'industrie du bois.

Cependant, le MECNT a publié les recettes fiscales de 2009, 2010 et du premier trimestre 2011 dans le cadre de l'ITIE¹⁶.

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
ITIE	Amélioration de la transparence	X	Non appliqué	OUI

2.4.9. L'entrée dans le processus REDD

Depuis 2009, la RDC est entrée dans le processus REDD (Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation), après une mission conjointe de l'ONU-REDD et un soutien du Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) de la banque Mondiale.

Ce processus REDD comporte trois phases ;

- 1) préparation d'un programme de réduction des émissions de carbone ;
- 2) investissement (politique et mesures) ;
- 3) résultats rémunérés.

La phase 1 sera close fin 2012.

Il existe pour ceci un comité national REDD comportant des membres de la société civile, des privés, des membres du MECNT et des scientifiques.

Un comité interministériel sera chargé de la mise en exécution des recommandations du comité national REDD.

Un conseil scientifique sera mis en place.

6 projets pilotes existent actuellement en RDC.

L'activité illégale décrite dans le présent rapport intéresse la REDD car une diminution de ces activités illégales permettrait probablement une diminution de la déforestation ou de la dégradation de la forêt.

¹⁵ RRN n°13 nov dec 2011 p 29

¹⁶ <http://www.itierdc.org/bois.html>

<http://www.mecnt.cd/images/DOWN/recetf1trim11.pdf>

Un programme d'investissement pour les forêts (PIF) géré par la Banque Mondiale et la BAD a sécurisé 60 millions de dollars pour appuyer les investissements de la REDD. Ces fonds pourraient commencer à être employés fin 2013.

Les grands axes pour réduire la déforestation visent l'agroforesterie, les foyers améliorés et l'appui au développement communautaire.

L'absence d'Arrêté sur les forêts communautaires bloque le FIP car c'est une des conditions suspensives.

Un système national de monitoring des forêts par la FAO/DIAF avec la collaboration de l'INPE (Brésil) va bientôt être opérationnel, mettant en place un portail d'information sur les statistiques nationales de déforestation annuelle.

Un registre national REDD est en développement afin de partager les données sur la mise en œuvre de la REDD en RDC et procéder à la mise en place d'un processus d'homologation des projets se rapportant à la vente de crédits carbone.

Un outil indépendant à l'initiative du WWF/OSFAC « MOABI » constituera une plateforme cartographique mise à jour par une communauté d'utilisateurs. Cette carte comporte également des données d'autres secteurs comme le cadastre minier et les données de l'institut belge IPIS sur l'extraction minière artisanale.

Un inventaire national est à l'étude par la FAO et l'USFS, notamment orienté REDD via la mesure de la biomasse dans les différents types forestiers de la RDC.

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
REDD	Amélioration de la gouvernance	X	Lent et difficile	OUI Mais pas crucial

2.4.10. L'action des ONG et de la société civile et les cadres de concertation

La présence des ONG et de la société civile en RDC

Les ONG et les membres de la société civile sont très nombreux et très présents en RDC, notamment dans le secteur forestier et de l'environnement. Il existe des réseaux tels que RRN (Réseau Ressources Naturelles), le CRON (Coalition des réseaux des ONG du secteur environnemental), la DGPA (Dynamique Groupe Peuples Autochtones) ou le REPALEF (Réseau des Peuples Autochtones de la RDC).

Selon son site internet, RRN compte en effet aujourd'hui 256 organisations membres réparties dans les onze provinces du pays. Le réseau est représenté dans les provinces de la RDC par ses onze points focaux provinciaux, issus des ONG membres. Toutes les ONG environnementales « en vue » dans le secteur de la gouvernance forestière, telles que Réseau CREF, CEDEN, GASHE ou OCEAN par exemple, sont membres du réseau.

Dans les premières années qui ont suivi sa création, RRN a surtout construit des liens stratégiques (lobbying commun) et opérationnels (cofinancements) avec les organisations de la société civile internationale, ce qui lui a graduellement conféré de la visibilité et de la crédibilité dans les débats nationaux et internationaux sur la gouvernance forestière en RDC.

On peut ajouter également des ONG internationales telles que WWF, Greenpeace, Rainforest Foundation, Conservation International, Global Witness, UICN...

Le rôle de la société civile est prévu dans l'article 24 du code forestier. La société civile décrit elle-même son rôle comme un rôle de témoin, de gestion des conflits, de soutien, de plaidoyer et lobbying, d'analyse, de suivi, d'appui, de recommandation sous forme de mémos adressés p.ex. au gouvernement. Elle intervient largement en province, faisant passer l'information à qui de droit et suppléant aux lacunes de l'administration. Elle a également un rôle d'interface ou de vulgarisation car il peut exister un déficit de communication notamment au niveau local.

Des actions de monitoring forestier indépendant sont menées par la société civile. Elles ont ainsi un rôle incontournable en forêt et notamment pour le cahier des charges. La société civile est représentée au comité national de pilotage du zonage, à la commission d'élaboration et de validation des textes d'application (voir plus loin) et dans le comité national REDD.

La collaboration à l'intérieur de la société civile est en général non formalisée, les rapports se faisant selon affinités et besoins, hormis dans les réseaux comme RRN qui a créé un système de noyaux de dialogue au niveau des districts, territoires, entre l'administration, les privés, la société civile et les délégués des communautés locales. Ces noyaux doivent traiter toutes les questions qui se posent pour y trouver des solutions.

On peut citer également l'action de la Conférence sur les Écosystèmes de Forêts Denses et Humides d'Afrique Centrale (**CEFDHAC**) qui est un cadre de débats sur les thématiques liées à la gestion des ressources naturelles dans les États membres de la COMIFAC (Commission des Forêts de l'Afrique Centrale). Il s'agit d'un espace de promotion de la mise en place des réseaux solides et crédibles capables de proposer des solutions adéquates aux problèmes qui minent la vie des populations et ont un lien avec les ressources forestières. C'est ainsi qu'un forum national a été créé dans chaque pays de la sous-région et regroupe toutes les catégories d'acteurs, étatiques et non étatiques, pour contribuer à la réflexion constructive. Les idées émises par ces fora nationaux sont attendues par les Gouvernements en vue d'améliorer la qualité des décisions à prendre au niveau sous-régional.

Quelques ONG intervenant en RDC, sans être exhaustif :

GTF (Conférence internationale sur la gestion durable des forêts en RDC)
 CODELT (Conseil pour la défense environnementale par la légalité et la traçabilité)
 AEHD (Action Evangélique et Humanitaire pour le Développement)
 IGED (Innovation pour la gestion de l'environnement et le développement durable)
 CEDEN : Cercle pour la défense de l'environnement
 F&E (Femme et Environnement)
 Avocats verts
 AMAR (Action Massive Rurale)
 OCEAN (Organisation concertée des écologistes et amis de la nature)
 REPALEF (réseau des peuples autochtones)
 DGPA (dynamique de groupe des peuples autochtones)
 GTCR (groupe de travail climat REDD)
 CENADEP (Centre national d'appui au développement et à la participation populaire)
 ...

Le rôle des ONG internationales peut être résumé comme suit :

- financement d'actions sur le terrain par des tiers (p. ex la société civile), d'ateliers ;
- rôle de témoignage et de communication ;
- expertise/ actions directes de terrain (p.ex. WWF dans le projet pilote de certification, ou d'intervention dans la gestion des aires protégées).

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Rôle des ONGs	Témoignage, Monitoring ; gestion des conflits, de soutien, d'analyse, de suivi, d'appui	X	Parfois désordonné Parfois extrémiste ou orienté	OUI

2.4.11. Les comités techniques de rédaction et de validation des textes d'application du code forestier

En tenant compte des dispositions de la Loi 011/2002 du 29 août 2002, portant Code Forestier, et spécialement dans article 5 qui prévoit « dans le cadre de l'élaboration de la politique forestière nationale, le Ministre implique l'ensemble des acteurs tant publics que privés concernés, à tous les échelons territoriaux », le Ministre de l'Environnement avait décidé en 2006 de la mise en place de deux comités techniques pour la rédaction et la validation des textes d'application du Code Forestier.

La mise en place des deux comités a fait l'objet de deux arrêtés Ministériels (n° 27/CAB/MIN/ECNEF/2006 du 14 juillet 2006 et 028/CAB/MIN/ECNEF/2006 du 15 juillet 2006).

Les frais de fonctionnement des deux comités étaient au début pris en charge par un programme d'appui de la FAO et ensuite par WWF.

L'avantage de ces comités techniques était évident. Avant la mise en place de celle-ci plusieurs textes avaient été élaborés par le MECNT seul, et ont fait l'objet de critiques à tel point qu'ils ont dû être abrogés et remplacés par des nouveaux textes. D'autre part, à plusieurs reprises la société civile et le secteur privé ont partagé le même avis, allant même à l'encontre de l'administration forestière. Le comité a toujours approuvé les textes d'une façon consensuelle, même s'il est évident que les textes ne portaient pas toujours à 100% l'approbation de toutes les parties prenantes. Durant la période où les comités ont réellement fonctionné, 24 textes ont fait l'objet de validation (cf. annexe 2 pour les textes principaux).

Depuis 18 mois, le comité ne se réunit plus, et la tendance est à nouveau que les textes soient élaborés par le MCNT seul, ce qui crée à nouveau des problèmes. Plusieurs textes ont été critiqués, aussi bien par la société civile que par le secteur privé.

Il serait souhaitable que l'on puisse retourner à l'ancienne méthode de travail, tout en ayant l'appui d'un bailleur pour prendre en charges les frais de session qui généralement durent 2 jours.

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Comité d élaboration et de validation des textes	consensus	X		OUI

2.4.12. Le mécanisme de négociation, de signature de la mise en œuvre et du suivi des clauses sociales du cahier des charges du concessionnaire forestier

La clause sociale du cahier de charges est l'expression même du partage de revenu de l'exploitation forestière industrielle. Elle permet non seulement à la communauté locale de bénéficier des bienfaits de l'activité de l'exploitation forestière industrielle mais aussi et surtout améliore le climat social entre les différentes parties prenantes.

Depuis 2010, le WWF a contribué à l'élaboration du modèle d'accord social contenu dans l'arrêté 023 , l'accompagnement des communautés locales et peuples autochtones pour la mise en place des comités de négociation, la signature et le suivi des clauses sociales dans les concessions forestières .Cette action est concrétisée sur le terrain par les 20 ONGs partenaires.

Le contexte juridique

Le cahier des charges est institué par la Loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant Code Forestier en son article 89 qui dispose que le cahier des charges comporte des clauses générales et des clauses particulières.

Les clauses générales concernent les conditions techniques relatives à l'exploitation des produits concernés.

Les clauses particulières concernent notamment :

- les charges financières ;
- les obligations en matière d'installation industrielle incombant au titulaire de la concession forestière ;
- une clause particulière relative à la réalisation d'infrastructures socio-économiques au profit des communautés locales spécialement :
 - la construction, l'aménagement des routes ;
 - la réfection, l'équipement des installations hospitalières et scolaires ;
 - les facilités en matière de transport des personnes et des biens.

Le point C de l'alinéa 3 de l'article 89 constitue la clause sociale du cahier des charges et se rapporte à la réalisation d'infrastructures socio-économiques au profit des communautés locales.

La clause sociale est une partie du cahier des charges qui, lui, fait partie intégrante du contrat de concession forestière.

- L'arrêté ministériel n° 028/CAB/MIN/ECN-T/27/JEB/08 du 07 août 2008 fixant les modèles de contrat de concession d'exploitation des produits forestiers et de cahier des charges y afférent. (Voir plus précisément l'article 10, alinéa 4 de l'annexe 1 de l'arrêté 028 ; lire aussi l'annexe 2 portant modèle de cahier des charges en son article 7 et 13).

- L'arrêté ministériel n°023/CAB/ECN-T/28/JEB/10 du 07 Juin 2010 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière.
- Guide pratique pour les négociations entre les concessionnaires forestiers et les communautés locales et/ou peuples autochtones sur la clause sociale du cahier des charges, Kinshasa, Février 2010.

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Clause sociale réglementaire	Cadrage des négociations	X		OUI Déjà en partie existant
Guide sur la clause sociale	Facilitation Contenu homogénéisé et minimum	X		OUI

La négociation et de la signature de la clause sociale

La négociation

Conformément aux dispositions du Code forestier et cela à titre indicatif, les réalisations socio-économiques en faveur des communautés locales portent sur la construction, l'aménagement des routes ; la réfection, l'équipement des installations hospitalières et scolaires et les facilités en matière de transport des personnes et des biens.

Le concessionnaire forestier doit négocier la réalisation des infrastructures socio-économiques avec les communautés locales et signer un accord avec elles. C'est la clause sociale.

Le processus de négociation comporte les étapes suivantes :

a). La délimitation des 4 premières assiettes annuelles de coupe (AAC) par le concessionnaire forestier (art. 10 de l'Arrêté 028).

N.B. Les limites ainsi que les cartes seront validées par les différentes parties pendant les négociations.

b). L'identification des communautés locales (C.L.) et/ou populations autochtones (P.A.) concernées par les 4 premières AAC. Un grand travail de sensibilisation est abattu par les ONG en vue de préparer les C.L aux négociations. Les ONG accompagnatrices aident les C.L à se structurer en **Comité de négociation**, en **Comité local de Gestion** et **Comité local de Suivi** de la clause sociale. Elles les sensibilisent sur les négociations en vulgarisant le Code forestier et l'arrêté 023.

c) Lancement des invitations et convocation de la réunion de négociation ;

d) Négociations proprement dites. Cette étape comprend :

- L'identification des parties prenantes aux négociations. C'est au cours de cette phase que les mandats des représentants des différentes parties prenantes aux négociations seront validés.

- Exposé sur le cahier de charges : le premier exposé porte sur le plan de gestion. Le concessionnaire forestier explique aux participants les 4 AAC, les techniques de découpage, le volume prévisionnel sur base duquel seront calculées la ristourne, les différentes essences et leur valorisation, etc. Ceci permet aux C.L d'avoir une idée objective sur le Fonds de développement local afin de définir de manière rationnelle leurs besoins. Le second exposé va porter sur l'arrêté 023 (lecture commentée et explicative).
- Présentation des besoins des C.L et évaluation chiffrée des infrastructures ou projets.
- Choix des infrastructures par les C.L et ajustement des budgets.
- Etablissement du planning des réalisations.
- Lecture et approbation de la clause sociale complétée ou rédigée.
- Présentation et installation des membres des Comités locaux de gestion et de suivi par l'Assistant Technique.

Après la négociation, vient la signature de la clause sociale par les parties prenantes.

La mise en œuvre et le suivi de la clause sociale

Le Comité local de Gestion (CLG) va s'occuper de la gestion du Fonds local de développement et de la réalisation des infrastructures ou projets.

Le Comité local de Suivi (CLS) va assurer le suivi et l'évaluation de l'exécution des engagements.

Les modalités de fonctionnement de ces deux comités sont définies par l'arrêté 023 déjà cité.

Les contraintes liées au processus

La négociation de la clause sociale du cahier des charges n'est pas une tâche aisée. C'est un processus qui nécessite une vaste campagne de sensibilisation auprès des communautés locales et/ou peuples autochtones. Cette campagne doit reposer essentiellement sur la vulgarisation du Code forestier et ses mesures d'application. Cette campagne doit s'étendre aussi au niveau tant des autorités politico-administratives que des agents de l'administration forestière locale. Les autorités coutumières doivent également être prises en compte.

Durant la phase des négociations, les faits suivants ont été documentés. Cette liste n'est pas exhaustive, elle se veut indicative tout simplement.

- Le déficit de vulgarisation de la loi forestière et ses mesures d'application ;
- Faible structuration des C.L. avec comme conséquence manque de définition des projets fédérateurs capables d'insuffler une véritable dynamique de développement local ;
- Déficit dans le choix des projets prioritaires et les projets retenus ne traduisent pas vraiment une dynamique cohérente du développement de la contrée ;
- Absence de véritables cadres et agents de développement pouvant définir des vrais projets et mener des négociations ;
- Conflits des limites entre les groupements ou localités. Ces conflits sont légion. Il faut rapidement trouver une solution devant l'inertie ou la démission du pouvoir public en envoyant des missions mixtes (administration, C.L, Société civile) pour procéder à la cartographie participative. Les résultats doivent ensuite être validés par le Ministère de l'Intérieur ;
- Confusion délibérément entretenue par les chefs coutumiers ou les ayant-droit coutumiers sur les droits des C.L et les redevances coutumières. Les chefs coutumiers ou les ayant-droit coutumier continuent à faire prévaloir leurs droits et ne

- comprennent pas que le fonds doit servir à la communauté et non aux intérêts des individus ;
- Absence de l'autorité coutumière : les Chefs de Groupement ne sont pas écoutés ni respectés alors que les comités locaux de gestion doivent travailler sous leur supervision ;
 - La mauvaise compréhension de la notion de « facilités en matière de transport des personnes et des biens ». Pour les C.L, le concessionnaire forestier doit se substituer au transporteur (routier, fluvial, lacustre, etc.) et prendre en charge les passagers jusqu'à destination. Il est hors question de limiter le nombre et de fixer un quota ;
 - Complicité des C.L et/ou P.A dans l'exploitation illégale dans des concessions forestières. Ceci démontre que les populations locales ne se sont pas encore appropriées le concept de gestion durable de la forêt ;
 - Les conflits d'intérêts entre groupements ou villages au sein d'une même concession forestière : une répartition déséquilibrée des infrastructures ou leur localisation dans des sites non viables ;
 - Manipulation des C.L et/ou P.A par certaines ONG nationales ou internationales hostiles à l'exploitation forestière ;
 - Au contraire de ci-dessus, des manipulations de certaines sociétés d'exploitation qui ciblent leurs interlocuteurs parmi par exemple des employés de la même société qui ne représentent alors pas la population locale ;
 - Paiement des droits de chancellerie avant la signature de la clause sociale. Les représentants des C.L et/ou P.A exigent qu'on les paye avant d'apposer leurs signatures ;
 - Le coût élevé de la négociation (organisation matérielle de la négociation, transport et prise en charge des participants, etc.).

Plusieurs de ces contraintes auraient pu être surmontées si, en amont, une véritable action de sensibilisation avait été menée. A l'heure actuelle, les efforts doivent être orientés dans le sens d'encadrer les comités locaux de gestion et de suivi afin d'éviter tout dérapage. Le projet coordonné par le consortium Egis, Codelt, Okapi et FRM va s'atteler à cette mission.

Le rôle et la responsabilité de l'Etat doit être affirmé. Les exploitants forestiers ne doivent pas se substituer à l'Etat. L'Etat doit assurer la sécurité et servir de garant du développement du pays (routes, santé, éducation, etc.). L'Etat doit aussi assurer que la quote-part de la redevance forestière soit effectivement rétrocédée aux entités administratives décentralisées en faveur du développement local comme prévu dans le code forestier (article 122). L'exploitant forestier peut contribuer au développement local dans un cadre clairement conscrit.

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idee à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Organisation en Comité Local de Gestion Comité local de suivi	Structuration et organisation du suivi des clauses sociales	X		OUI

2.5. La gestion des conflits fonciers relatifs à l'affectation et aux droits d'utilisation des terres

2.5.1. Défaut de politique et absence de coordination et d'harmonisation

Les ressources naturelles congolaises connaissent plusieurs problèmes dans la gestion dont l'un, non le moindre, est le défaut des politiques sectorielles avec son corollaire, l'absence de coordination et d'harmonisation de textes juridiques.

L'élaboration de politique prévue dans les différentes lois pour jeter les principales orientations n'ont jamais abouti de sorte que les secteurs naviguent à vue et au gré des gouvernements qui se succèdent.

Les incohérences, télescopage et confusion de régime applicable sont caractéristiques du cadre légal et réglementaire du secteur de l'environnement et des secteurs collatéraux ont longtemps été attribués au défaut de la loi cadre sur l'environnement. Depuis 2011, la loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement a été promulguée pour combler ce vide juridique. Par ailleurs, l'existence de cette loi est loin de régler toute la problématique liée aux empiètements des textes sectoriels.

Parmi les secteurs qui connaissent des conflits d'ordre juridique, on peut citer le secteur forestier, minier, conservation de la nature, chasse, pêche sans négliger ceux ayant une incidence avec l'environnement : agricole, eau, hydrocarbures.

Le point fédérateur du cadre légal et réglementaire de ces secteurs est la non prise en compte des valeurs des autres secteurs connexes et la réglementation verticale laquelle régleme le secteur sans considération des incidences avec les autres réglementations sectorielles.

2.5.2. Affectation des espaces réservés

Les Codes forestiers et miniers organisent sous leur régime des espaces considérés comme exclus de toute exploitation. En effet, le code forestier prévoit que les forêts classées sont exclusivement réservées à des fins écologiques (article 14 code forestier). En vertu de ce code au moins 15% du territoire national sera consacré aux forêts classées.

Le secteur de la conservation prévoit que les Aires protégées sont des espaces de conservation incompatibles avec d'autres activités susceptibles d'altérer les écosystèmes existants. Il en est de même du secteur agricole (l'article 69 de la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture interdit toute activité agricole dans le site ou aire protégée), de la chasse (article 8 loi de 1982 sur la chasse) et de la pêche (article 62 décret du 21 avril 1937 sur la pêche) lesquels réservent les espaces consacrés à des fins de conservation totalement à cette fin.

Pour sa part, le Code minier reconnaît quatre types d'espaces considérés comme réservés à des fins de protection de l'environnement.

Il s'agit de :

1. **Zone de réserve** : la zone de réserve est toute portion du territoire national classée en réserve telle que :
 - Les réserves naturelles intégrales selon l'ordonnance-loi n°69-041 du 22 août 1969 ;
 - Les réserves de la biosphère établie par l'Unesco ;

- Les réserves forestières gérées par la Direction de Gestion des Ressources Naturelles et renouvelables ;
2. **Zone protégée** : est toute aire géographique délimitée en surface et constituant un parc national, un domaine de chasse, un jardin zoologique et/ou botanique ou encore les secteurs sauvegardés ;
 3. **Zone interdite** : espace interdit à l'exploitation pour des raisons de protection de l'environnement ;
 4. **Zone de restriction** : comprend entre autre le terrain dans un parc national.

De l'analyse de catégories d'espace réservé du secteur minier, il se dégage que le Parc national se trouve dans trois de ces catégories, notamment dans la zone de réserve, la zone protégée et la zone de restriction.

En tant que tel, le parc national n'est pas considéré comme exclu de toute exploitation minière en sa qualité de réserve naturelle intégrale. En effet, l'article 5 du règlement minier dispose que : « les droits miniers ou de carrières peuvent être octroyés sur des périmètres qui empiètent sur des **zones de réserve** ».

De même, au sein d'une **zone de restriction** l'exploitation minière peut être autorisée, conformément à l'article 279 du Code minier, par l'autorité compétente désignée à l'annexe I du règlement minier. Ces autorités déterminées par l'annexe I sont celles placées à la tête des Entités Territoriales Décentralisées.

Pour ce qui est de **zone protégée**, le règlement minier prévoit que le changement de circonstances (non autrement identifiées) ou les besoins nationaux (non spécifiés) peuvent justifier l'exploitation minière après déclassement de l'espace (article 3 du règlement minier). Cependant, les articles 1 et 3 de la loi sur la conservation de la nature énoncent les activités susceptibles d'altérer l'aspect, la composition, l'évolution de la biodiversité sont interdites au sein des espaces réservés et que les terres domaniales situées dans les réserves intégrales ne peuvent recevoir d'affectation incompatible avec la protection de la nature.

2.5.3. Classement et déclassement des espaces réservés

La loi forestière organise le classement et déclassement en fixant aussi bien la procédure que les autorités habilités à le faire.

Il s'agit pour la procédure, d'un décret du Président de la République (actuellement le Premier Ministre conformément à la constitution (article 95) et pour le classement de l'arrêté du Ministre ayant les forêts dans ses attributions après avis du conseil consultatif national, soumis à une consultation préalable de la population concernée (article 15 du code forestier).

La procédure de classement et de déclassement est fixée par le décret du 08 avril 2008.

La conservation de la nature, la chasse ainsi que la pêche n'ont pas fixé la procédure de classement des Aires protégées. Ils reconnaissent aux autorités compétentes notamment, le Président de la République (actuellement Premier Ministre) et aux Ministres du secteur concerné la compétence pour classer ou déclasser.

Le secteur minier n'a pas organisé la même procédure pour le classement et déclassement d'un espace pour lequel l'exploitation peut être autorisée ou interdite. Il faut notamment faire intervenir des autorités différentes de celles prévues par le Code forestier, notamment les autorités locales lorsqu'il s'agit d'autoriser l'exploitation d'une zone de restriction. Cette autorisation est en réalité une mesure de déclassement. Le classement d'une zone interdite

est l'œuvre du Président de la République (actuellement Premier Ministre) sur son initiative ou sur proposition du Ministre des mines après avis du Cadastre minier.

Or, tout déclassement d'une forêt classée est subordonné à la réalisation préalable de l'étude d'impact environnemental après consultation populaire (article 19 du code forestier). Cette mesure est préconisée par le projet de loi sur la conservation de la nature pour le déclassement des Aires protégées.

2.5.4. Problématique du zonage forestier et l'exploitation minière

Le zonage forestier organisé par le Code forestier est un processus qui sera en conflit avec l'exploitation minière laquelle découpe le territoire national en carré minier. En effet, la Direction de géologie du ministère des mines se livre aux activités d'investigation et d'études en vue de la promotion du secteur minier (article 13 du code minier). Il aide le cadastre minier à élaborer la carte des retombes minières. Cet exercice se réalise sans considération du processus de zonage en voie de réalisation dans le secteur forestier.

Il s'agit des processus parallèles avec des juxtapositions et superpositions indéniables dans les attributions des concessions, affectation de terre, classement des forêts.

2.5.5. Problématique des forêts de communautés locales, droit d'usage et l'exploitation minière

L'attribution des forêts de communautés locales en vertu de l'article 22 du Code forestier ne fera pas sans incidence aux droits miniers et de carrières. En effet, le code minier ne consacre pas l'existence d'une partie du territoire susceptible de porter une forêt ou un terrain réservé aux communautés locales au sein desquels l'exploitation est interdite.

Les quelques prescriptions concernent l'occupant des terrains lesquels peuvent se confondre avec les communautés locales en vertu de leur droit coutumier. Pour ceux-ci, l'article 281 du code minier reconnaît un droit à une juste indemnisation.

En termes des droits d'usage, le code forestier garantit le droit d'usage coutumier compatible avec l'exploitation aux communautés locales, dans les concessions forestières à l'exclusion de l'agriculture (article 44 du code forestier). Cependant, le code minier ne reconnaît pas le droit d'usage coutumier à l'exception de l'agriculture, si elle est compatible avec l'exploitation (article 281 al.5).

2.5.6. Exploitation des bois dans une concession minière

L'article 64 du Code minier reconnaît certaines prérogatives à l'exploitant minier, notamment dans la coupe de bois se trouvant dans sa concession minière, sans obligation d'obtenir un permis de coupe. En effet, cet article donne à l'exploitant minier le droit exclusif d'effectuer à l'intérieur de son périmètre notamment la coupe de bois. Cependant, l'article 53 du code forestier dispose que « toute personne qui, pour les besoins d'une activité minière, industrielle, urbaine, touristique, agricole ou autre, est contrainte de déboiser une portion de forêt est tenue au préalable d'obtenir à cet effet un permis de déboisement ».

Le régime forestier subordonne l'exploitation forestière d'une concession minière à l'obtention du permis alors que le régime minier confère un droit, sans préalable.

Certaines analyses considèrent que la sûreté financière et la provision (et non une taxe ; les banques commerciales apportent seulement la garantie pour la sûreté financière. Cet argent

n'est pas utilisé par l'Etat congolais.) pour la réhabilitation du site (0,5% du chiffre d'affaire) payée par l'exploitant minier ne permet plus de le soumettre à une autre taxe sous le régime d'une autre législation.

2.5.7. Restrictions des compétences du secteur minier face aux autres secteurs

Tous les secteurs réservent les questions liées à la protection de l'environnement au Ministère l'ayant en sa charge. Il en est ainsi du secteur de l'agriculture. En effet, les articles 67 dispose que : « L'étude d'impact environnemental et social est réalisée conformément à la législation sur la protection d'environnement » et l'article 68 énonce que « Le ministre ayant l'environnement dans ses attributions procède à un audit de toute activité ou tout ouvrage agricole présentant un risque potentiel pour l'environnement et la population dans les conditions définies par la loi ».

Cette affiliation au ministère de l'environnement pour toutes les questions liées à la protection de l'environnement est consacré par la loi cadre sur l'environnement (articles 21-23).

Cependant, le secteur minier s'exclut de cet assujettissement et réserve les compétences même des questions environnementales aux seuls services relevant du ministère de mines (article 16 du code minier). Mais la promulgation de la loi sur l'environnement prévoit dorénavant un établissement public en charge des études d'impacts environnementaux.

Pour ce faire, il a été institué une Direction chargée de la Protection de l'Environnement Minier (DPEM) au sein du Ministère de Mines. Cette Direction (autrefois service) a la charge notamment des questions de l'environnement minier (article 15 du code minier).

C'est au sein de cette direction qu'intervient un délégué du Ministère de l'environnement dans le cadre du Comité Permanent d'Evaluation (CPE), composé de 14 membres.

2.5.8. Apport positif et limites des nouvelles réglementations

La loi-cadre sur l'environnement entendue comme le standard de la protection de l'environnement a consacré dans ses principes fondamentaux les impératifs du respect de l'environnement pour tous les secteurs.

Il est en entre autres prévu les études d'impact environnement, les audits environnementaux pour tous projets exécutés sur le territoire national.

Il a réglé la problématique des exploitations au sein des aires protégées pour lesquelles il déclare « nul » tout contrat signé pour une exploitation incompatible avec la conservation de la nature (article 33). Cette disposition est reprise par le projet de loi sur la conservation.

Cependant, ainsi qu'il a été prédit, le secteur minier s'est exclu de toute autre réglementation. Il considère par conséquent, toute autre réglementation comme une loi générale qu'il déroge parce qu'il a érigé des normes particulières.

Pour ce qui est de la nullité de contrat dans les aires protégées, cette disposition ne peut en principe pas invalider les droits préexistants.

2.5.9. Pistes de solutions

Les solutions suivantes pourraient être envisagées

- Bonne définition des politiques sectorielles ;
- Coordination et harmonisation des lois et règlements ;
- Mise à profit des lois en voie d'être promulguées ou en élaboration pour le règlement de certaines problématiques.

Intérêt Forestier → Minier				
Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Besoin de politique sectorielle	Non coordination ; Incohérences ; Télescopage ; Conflits potentiels	X		OUI

3. Le bilan et les enseignements de la réforme forestière

3.1. Les points positifs pour le secteur forestier

3.1.1. Lors du déroulement

Le processus de conversion lui-même est un point positif, permettant de faire le tri dans les titres forestiers et les sociétés qui ne respectaient pas la loi (paiement de leurs taxes) ou qui ne travaillaient pas en forêt.

La collaboration avec la société civile (CRON) pour la désignation des représentants des communautés locales et leur participation à la commission interministérielle.

3.1.2. Concernant les résultats

Une réflexion sur la politique forestière est engagée, même si elle est tardive et encore en cours.

Le zonage est entamé, même si un retard certain a été pris.

Il y a eu un assainissement de l'exploitation industrielle, la moitié des titres ont été remis au domaine (76 sur 155 titres).

L'aménagement durable encadré par des normes techniquement cohérentes a été mis en place dans les concessions forestières.

Une formation des cadres de la DIAF en aménagement est engagée.

Le processus de certification est enclenché pour deux des sociétés industrielles les plus importantes.

Le processus FLEGT est engagé.

Le code forestier ainsi qu'un certain nombre d'Arrêtés ont été vulgarisés, même si du travail reste à faire.

Une partie des textes d'application du code forestier ont été élaborés en concertation avec la société civile et le secteur privé via le comité technique d'élaboration et de validation des textes légaux/réglementaires.

Un cahier des charges type a été mis au point et rendu obligatoire (Arrêté ministériel 028/2008) amenant des avantages pour les populations et les sociétés forestières et une meilleure planification du développement local au profit non plus des seuls ayants droits, une meilleure cohabitation entre les populations et l'exploitant .

Rajeunissement des cadres du ministère par la mise à la retraite de 1702 agents du SG ECNT.

3.2. Les points négatifs pour le secteur forestier

3.2.1. Lors du déroulement

Non respect du moratoire

L'article 1^{er} de l'arrêté du ministre en charge de la forêt n° CAB/MIN/AF.F-ET/194/MAS/02 du 14 mai 2002 stipule que « L'octroi de nouvelles garanties d'approvisionnement en matière ligneuse et des lettres d'intention ainsi que leur renouvellement ou extension sont suspendus. Cette suspension reste en vigueur jusqu'à la publication de nouvelles règles d'adjudication en matière des allocations forestières. » L'arrêté ministériel 194/2002 n'a été publié au journal officiel que le 15 juillet 2004 et n'a donc pu devenir opposable qu'à dater de ce jour.

Nonobstant son propre arrêté ci-dessus qu'elle a omis de publier au journal officiel pendant 2 ans, la R.D.C (ministre en charge des forêts) a continué à attribuer de nouvelles garanties d'approvisionnement et lettres d'intention même après l'entrée en vigueur du nouveau code forestier du 29 Août 2002.

Défauts juridiques dans le décret et dans l'arrêté portant moratoire

Validité et date d'entrée en vigueur

Les titres concédés avant la date de la publication de l'arrêté 194 au journal officiel peuvent être jugés légaux et auraient pu être pris en compte dans le processus de conversion, pour autant que le point suivant soit tranché, à savoir que les lettres d'intention et garanties d'approvisionnement conclues à dater de l'entrée en vigueur du code forestier du 29 août

2002 seraient nulles en ce que le nouveau code ne prévoit plus de Lettres d'Intention et de Garanties d'Approvisionnement mais des titres dénommés « concession forestière ».

En outre, un autre point de litige possible relevé est l'article 1^{er} alinéa 2 de l'arrêté 194 qui stipule que la suspension de l'octroi des allocations forestières reste en vigueur jusqu'à la publication de nouvelles règles en cette matière. Aussi, ladite suspension est à considérer comme levée suite à l'entrée en vigueur du code forestier du 29 août 2002, en ce que cette loi fixe les nouvelles règles d'attribution du droit d'exploitation forestière dans ses articles 82 et suivants.

Evaluation des plans de relance dans le décret

L'évaluation des plans de relance requise dans le décret n'était pas réaliste du fait de l'absence de norme. Une étude approfondie des disponibilités financières de chaque société aurait été nécessaire.

Délais

Délai pour la conversion des titres forestiers

Le délai d'un an édicté par le code forestier en son article 155, au cours duquel la conversion devait être faite, a largement été dépassé.

Le délai prescrit pour la conversion des titres forestiers a également été largement dépassé : 5 ans au lieu de 4 mois, dépassement dû à la mauvaise évaluation des délais nécessaires à l'analyse des dossiers et les visites de terrain. Le processus n'est pas encore terminé (recours devant la cour suprême).

Le processus de conversion a été discrédité pour certains par des repêchages et des recours pour des titres qui n'auraient pas du être convertis au regard de la légalité (date d'obtention, paiement des taxes, ...).

Il n'y a pas eu de prévision des résultats possibles de ces recours (réhabilitation d'une G.A. pourtant obsolète au regard du code forestier). La cour suprême ne peut juger que sur des documents et non pas sur la réalité de terrain.

Ce non respect des délais a eu comme impact une insécurité juridique des exploitants et – couplée à d'autres facteurs – un développement de grande ampleur et non maîtrisé de l'exploitation illégale.

Délais pour la signature des contrats de concession forestière

Dans le cadre des discussions entre le gouvernement congolais et la Banque Mondiale sur les indicateurs de bonne gouvernance (voir ci-dessous), le MECNT a par ailleurs transmis en avril 2011 un échéancier indiquant les résultats attendus dans les négociations des contrats de concession forestière des 80 titres convertibles. Cet échéancier prévoyait que 30 contrats soient conclus pour la fin du mois de juillet, 60 pour la fin du mois de septembre et l'ensemble des 80 contrats pour la fin de l'année 2011.

3.2.2. Concernant les résultats

Pas de politique globale définissant les priorités

A ce jour, la RDC n'a pas encore une politique forestière qui fixe clairement les choix stratégiques et qui arrête les grands objectifs à atteindre, mais en attendant l'Etat s'est engagé vers un processus de réformes sectorielles sur la base de l'agenda prioritaire et du Code forestier. (ref 1). En outre, des décisions intersectorielles sont nécessaires ; quelle est la priorité du gouvernement ? minier ?, forêt ?, hydrocarbures ? : L'orientation principale doit être donnée ou du moins la coordination entre les différents secteurs doit être faite.

Ceci bloque l'avancée dans les différents secteurs et notamment celui forestier où des conflits existent avec d'autres usages. Cette absence de politique bloque l'accès au FIP (programme d'investissement pour les forêts, lié à la REDD).

Le zonage forestier n'est pas disponible

Le processus de zonage débute à peine. Il doit être terminé en 2015, selon les financements de la Banque Mondiale. Ce zonage forestier doit préalablement être basé sur un accord interministériel d'utilisation des terres. Ce manque de zonage bloque à son tour la délimitation des forêts protégées, qui bloque les forêts communautaires donc l'exploitation artisanale légale et également la création de nouvelles concessions forestière.

Il sera ensuite nécessaire d'effectuer un micro zonage afin de tenter de régler entre autres la mosaïque d'emprises présentes au sein des concessions forestières. Actuellement, le caractère durable de l'aménagement n'est pas assuré dans ces concessions car certains plans d'aménagement en préparation prévoient de diminuer la superficie des blocs quinquennaux au moment de faire les plans de gestion quinquennaux successifs par manque de visibilité dans le futur (selon AGEDUFOR).

Problème dans déroulement de la signature des contrats de concession forestière

Le nombre de contrats de concession forestière est supérieur au nombre de cahier des charges signés. Pourtant, d'après l'Arrêté 028/2008, la signature des contrats de concession forestière reste inféodée à la présence d'un plan de gestion et d'un cahier des charges signé. La lenteur du processus est préjudiciable à la clôture du processus de conversion des titres. Certaines sociétés ont du mal à financer les négociations du cahier des charges et les réalisations de celui-ci, de même que le plan de gestion. Il est donc évident que certaines sociétés converties n'ont pas leur place dans les concessionnaires et qu'ainsi le processus de conversion n'a pas complètement « fait le tri ».

Le cahier des charges - clauses sociales

Il existe un problème de représentation des communautés locales démontré par WWF ainsi que par RRN.

Il existe en outre des litiges sur les accords signés car des clauses négociées antérieurement au cahier des charges n'ont pas été exécutées.

Les populations locales n'ont parfois pas assez d'informations à la base sur ces cahiers des charges et cela crée un climat de méfiance. L'arrêté 028 n'est pas assez vulgarisé auprès des populations locales et des autorités. D'une manière générale, sur le terrain, les coordinateurs/superviseurs et le personnel administratifs du MECNT sont sous-informés en ce qui concerne les textes légaux et réglementaires, et souvent non-qualifiés. **Il ya donc un manque de vulgarisation.**

Il y a eu des cahiers des charges acceptés qui ne répondent pas aux normes de l'arrêté 028/2008 (pas de chronogramme, de budget, de bénéficiaires...) et qui sont donc à revoir. Ceci empêche le ministère de publier la liste des contrats de concessions.

Au contraire, plusieurs entreprises forestières qui avaient déposé dès le printemps 2011 les plans de gestion et les clauses sociales des cahiers des charges pour plusieurs titres dont elles espéraient la contractualisation ont été étonnées d'avoir leurs dossiers refusés.

C'est notamment le cas pour les plans de gestion déposés par certaines sociétés forestières engagées de longue date dans l'aménagement forestier de leurs concessions ainsi que dans la certification indépendante de leurs opérations par le FSC. Les motifs officiels de rejet de leurs plans de gestion sont apparus très légers et dépourvus de références claires au cadre réglementaire pertinent. Il ne faut cependant pas généraliser ce constat.

Selon certains membres du personnel de ces sociétés éconduites, la première session d'évaluation des plans de gestion par la DIAF en juillet 2011 aurait en fait été conduite sur base de critères non officiels.

Contrôle forestier non-efficace et exploitation artisanale

Le contrôle forestier par son manque de moyens et de personnel reste toujours quasi inexistant. La DCVI n'a aucun moyen financier et manque cruellement de ressources humaines. D'où environ 4 millions de m³ de bois coupé par le secteur informel.

L'état aurait dû anticiper l'explosion de l'exploitation illégale due à son manque de présence sur le terrain et au « recyclage » des sociétés non converties ainsi que le manque de permis de taille intermédiaire et la non évaluation des besoins des populations locales en bois. Le processus de conversion et le moratoire ont duré trop longtemps.

L'informel s'organise en termes de commercialisation ; on exporte maintenant les bois précieux (containers, camions...). Ceci est dû notamment à l'Arrêté 0011/2007 qui permet d'obtenir des permis d'achat et de vente de bois à l'export.

Cette exploitation illégale crée une concurrence déloyale pour les industriels qui jouent le jeu de la légalité.

Les « tracasseries » continuent

Les tracasseries des autorités (par exemple blocages de bateaux, entrées et sorties des véhicules pour import/export au port de Matadi¹⁷...), les taxes redondantes voire illégales¹⁸, les textes contradictoires n'ont pas diminué. La décentralisation n'a rien arrangé au problème, au contraire car souvent les attributions des autorités nationales et provinciales ne sont pas clairement définies.

¹⁷ Mémo de la FEC du 5 novembre 2011 relative au Port de Matadi

¹⁸ Mémo de la FIB du 27 juillet 2010

Ces tracasseries peuvent même affecter la signature des contrats de concession forestière, via les clauses sociales des cahiers des charges et des plans de gestion non agrémentés de « motivations ».

La fiscalité

Le système fiscal reste opaque avec 155 taxes à payer pour pouvoir exporter les bois. La coordination entre les différentes administrations émettrices de l'ordre de paiement et les organismes chargés du recouvrement est faible, amenant des disparités et un système difficile à contrôler.

Les nombreux « artisanaux » qui ne payent pas d'impôts ni de taxes concurrencent sérieusement ceux qui en payent.

La décentralisation et rétrocession

Les 40 % de rétrocession des taxes forestières prévus dans le code forestier n'arrivent pas ou peu à destination (les territoires).

En outre, il existe une opposition du code (rétrocession) avec la constitution de 2006 qui prévoit que la « part des recettes allouées aux provinces est établie à 40 % et est retenue à la source » (art 175).

Nota : le code minier comporte la même opposition avec la constitution.

Cette problématique de la rétrocession crée des conflits avec les exploitants forestiers ; blocages de bateaux, provinces qui veulent s'accaparer le fond de développement, création de taxes illégales...

Les textes d'application

Le comité technique d'élaboration et de validation des textes légaux/réglementaires (avantages) ne se réunit plus, faute de fonds.

Il manque encore, dix ans après la promulgation du code forestier, des textes d'applications ;

- sur les forêts communautaires ;
- sur la fiscalité liée aux agréments des exploitants artisanaux ;
- sur l'exportation des bois (le seul existant date de 1985 et il est obsolète).

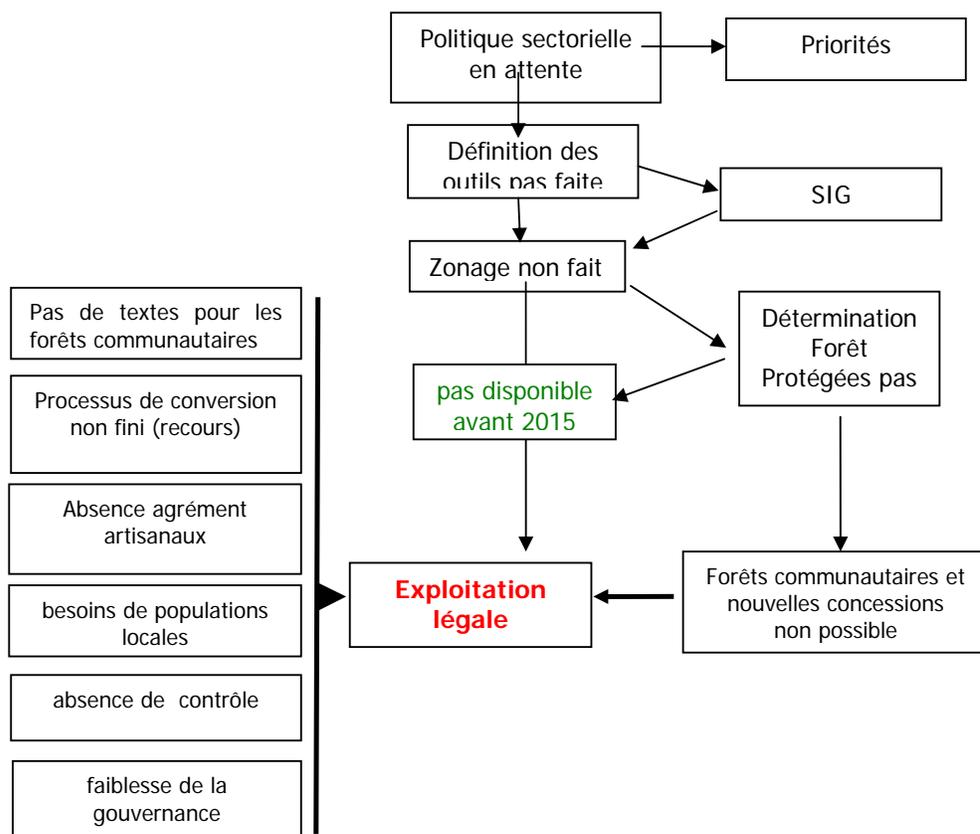
Ces retards pourraient être assimilés parfois à des techniques d'instrumentalisation du droit qui créent des textes contradictoires à dessein ou font traîner des textes afin de profiter de vides juridiques.

On peut recommander pour les 10 ans du code forestier une révision de fonds de l'ensemble des textes d'application pour une remise en cohérence globale et l'ajout des textes encore manquants.

3.3. En conclusion sur la réforme...

La réforme a été positive pour le secteur industriel en ce qui concerne l'aménagement, les relations avec les populations locales (cahier des charges) et le tri –imparfait- des détenteurs de titres forestiers mais l'état de non gouvernance de la RDC, les besoins de la population en bois, l'absence de contrôle, et les retards dans les textes ont provoqué une explosion de l'exploitation illégale, qui n'est pas en voie de résorption. Les textes adéquats et le zonage ne sont pas prêts. Tout ceci (couplé au charbon de bois) dégrade/détruit une superficie importante de forêt chaque année et provoque une concurrence sur le secteur légal et risque de le faire implorer – comme le témoigne la vente de la société SIFORCO par le groupe Danzer, pourtant déjà bien engagée dans le processus de certification. Cette exploitation illégale, voisine de 90 %, remet fortement en cause l'aménagement durable des forêts en RDC.

Fig. 2 : Processus amenant le développement de l'exploitation illégale



3.4. **Recommandations pour le secteur forêt**

3.4.1. **Définir une politique intersectorielle avec ses priorités**

Il est urgent de définir une politique intersectorielle et ensuite sectorielle. Un schéma directeur puis un macro-zonage doivent être établis, le gouvernement devant prendre ses responsabilités pour la gestion du domaine permanent de l'état.

3.4.2. **Modifier le code forestier**

Des modifications du code deviennent utiles ;

- Permis semi industriel ; si un tel permis semi industriel est créé (certains de nos interlocuteurs considéreraient cela comme une solution...), il n'est pas prévu dans le code ;
- Notion de Concession de conservation à préciser ;
- Préciser les modalités du droit coutumier ;
- Organiser les compétences dans le cadre du processus de décentralisation et préciser les attributions ;
- Préciser la différence entre forêts communautaires et concessions des communautés locales ;
- Harmoniser le principe de rétrocession avec l'article 175 de la constitution.
- réviser l'ensemble des textes d'application pour une remise en cohérence globale et l'ajout des textes encore manquants.

3.4.3. **Terminer le processus de zonage**

L'absence de zonage bloque tout le processus des forêts communautaires et de l'attribution de nouvelles concessions forestières.

3.4.4. **La présence de l'état ; contrôle effectif des activités**

Infractions, amendes, contrôle

Les actions suivantes sont recommandées :

Au niveau du gouvernement central ;

- formuler une politique des ressources humaines incluant la formation et recyclage des agents de l'administration forestière en charge des forêts et s'assurer de sa mise en exécution ;
- Assurer une mise à niveau des textes et une harmonisation avec les pays de la région.
- mettre à la disposition des agents des moyens logistiques et matériels pour le contrôle ;
- reprendre les textes organisant le contrôle forestier ; le montant des amendes doit être dissuasif et pouvoir être mis à jour régulièrement en fonction des cours des marchés et des devises.

- disposer d'une méthode de calcul codifiée des dommages et intérêts et d'une formation des agents verbalisateurs sur la qualification des infractions ;
- l'issue finale du contentieux doit être parfaitement codifiée et transparente ; est ce que la transaction a été payée ? Quel montant ? À qui ?
- rechercher un accompagnement international pour l'implantation du programme de contrôle forestier. **Ceci pourrait déboucher sur un programme de soustraction du contrôle, étant donné l'inefficacité du contrôle réalisé par l'administration depuis des décennies.**
- Militer pour la transparence dans le traitement des contentieux.
- renforcer largement le contrôle forestier avec l'accompagnement international d'une tierce partie (SGS, OI...) ;
- pouvoir contrôler les concessions par les services compétents notamment DCVI (national ; déconcentré) sans autorisation du gouverneur provincial.

Au niveau des provinces ;

- s'assurer du respect des mesures découlant du processus de conversion ;
- veiller au respect de la réglementation en matière de l'exploitation forestière par les Services déconcentrés ;
- exécution du contrôle forestier par les services déconcentrés.

En ce qui concerne la Société civile :

- jouer le rôle de garde fou des intérêts de la population locale ;
- dénoncer toute exploitation illégale du bois d'œuvre ;
- s'assurer du respect des droits et des obligations de différentes parties prenantes ;
- accompagner l'administration forestière dans le contrôle de l'exploitation forestière au niveau de chantier.

Les permis artisanaux

En ce qui concerne les permis artisanaux, il faut :

- élaborer et publier une loi spécifique qui régleme de manière approfondie et détaillée l'exploitation artisanale en République Démocratique du Congo ;
- interdire et mettre fin à la délivrance des permis de coupe artisanale aux sujets étrangers ;
- publier tous les permis artisanaux octroyés et les rendre disponibles à l'intention des communautés locales et peuples autochtones ;
- interdire réellement l'exportation des bois aux permis artisanaux – revoir l'Arrêté 011/2007.

3.4.5. La prise en compte des populations locales

- Poursuivre la vulgarisation du code, des différents arrêtés 028, 035, 038... ;
- Faciliter la mis en place de la *Cellule de gestion des conflits* ;
- s'assurer du principe de consentement préalable, libre et informé ;

- s'appuyer sur la société civile pour la gestion des conflits ;
- faciliter le règlement des conflits forestiers à travers le Conseil Consultatif provincial des forêts ;
- réfléchir sur le processus de rétrocession (après s'être mis en accord avec la constitution) éventuellement rétrocéder directement les 15 % revenant aux territoires à ceux-ci ;
- mise en place du comité de développement par la rétrocession des revenus issus de l'exploitation forestière ;
- développement des campagnes de consultations des Communautés Locales et Peuples autochtones dans le domaine de l'aménagement durable, en particulier par l'application du CLIP (consentement libre, informé et préalable) ;
- intensification de la vulgarisation ciblée du processus de certification en zone d'exploitation forestière par la Société civile.

3.4.6. La fiscalité et la transparence

- Simplifier le système de la fiscalité forestière et chercher à l'harmoniser avec les pays de la région ;
- Favoriser la transparence dans les différents secteurs par l'adhésion à l'initiative ITIE et à la publication des taxes payées à l'Etat ;
- Assouplir la fiscalité dans le sens d'une simplification de la grille de taxes ou autres redevances.
- Mettre fin aux contradictions reprises dans les lois en termes de contrôle et de perception des redevances de superficie forestière

3.4.7. Le processus de conversion des titres

- S'assurer que les capacités des parties prenantes sont renforcées pour faire le suivi de processus post – conversion ;
- Mettre sur pied un programme de communication publique efficace pour diffuser les informations jusqu'aux sites d'exploitation ;
- Faire le suivi de l'élaboration et de la mise en application des plans d'aménagement en tenant compte du respect des normes d'aménagement ;
- Faire le suivi des mesures incitatives à la certification.

3.5. Les enseignements pour le secteur minier...

On peut relever un certain nombre de points qui pourraient être utiles au secteur minier (dont l'étude suit). Il faudra bien évidemment voir l'utilité de ces points dans le contexte minier ; un certain nombre d'entre eux pourront ne pas être transposables ou déjà réalisés. Dans bien des cas, la situation est comparable ; multiplication des artisans, exploitation illégale, absence de contrôle, faiblesse du recouvrement des taxes, multiplicité et complexité et parfois opacité de celles-ci.

Tab. 1 : Récapitulatif des Points d'Intérêt Forestier → Minier

Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	Idée à retenir pour le secteur minier (sous une forme à définir plus loin)
Agenda prioritaire	Vision des actions à mener ; Assainissement partiel du secteur forestier	X		OUI
Moratoire sur l'attribution des titres forestiers	Outil riche conséquence difficile à décrypter car très peu respecté	?	?	NON
Code forestier de 2002	Base légale établie	X		Déjà fait Améliorations possibles
Textes d'application	Précision dans l'encadrement réglementaire	X		Déjà fait Améliorations possibles
Normes et guides SPIAF/DIAF	Aide pour les exploitants et l'administration ; Homogénéisation ; Amélioration des techniques	X		Déjà fait Améliorations possibles
Refonte de l'organisation du Ministère	Partage plus clair des rôles ; Adaptation aux nouvelles méthodes (aménagement entre autres)	X		Déjà fait A compléter
Politique forestière manquante	Gouvernance difficile à établir ; Moyens difficiles à planifier ; Incohérences ; manques.		X	OUI Politique minière à établir
Zonage forestier	Espoir de meilleure gouvernance	X		OUI Zonage minier en partie existant (au CRGM et CAMI)
SYGIS	Outil indispensable	X		OUI en partie existant mais uniquement géologique, minier et des « forêts protégées »
CNPZF	Acteurs définis Définition concertée de la méthodologie	multipartite	lent	OUI
Conversion des titres	Tri partiel des titres forestiers ;	Tri partiel des titres forestiers	Hors délai ; Tri imparfait ; Reconversion de certains non convertis dans l'illégal	NON Déjà fait (révision des titres miniers)
Contrats de concessions forestières	Adaptation à la nouvelle Loi Sécurisation des entreprises par rapport à leur ressource	X		NON Déjà fait pour certains. Mais l'idée d'exiger de publier à la fois les accords avec les communautés ainsi que les contrats et

				plans de gestion peut être retenue
Projet « Biodiversité forêts » PFCN AGEDUFOR	Moyens donnés au Ministère Formation ; Mise a la retraite Reflexion politique ; Certification ; Gestion aires protégées	X		OUI En partie en cours : PROMINES
Contrôle forestier externalisé SGS	Points de contrôle efficaces	X	Insuffisant	OUI
Contrôle forestier externalisé (O.I.)	Formation suivi	X	Insuffisamment efficace	OUI
Exploitation artisanale	Anarchie Production à 90 % illégale		X	OUI Parallèle à effectuer
Contrôle insuffisant	Production à 90 % illégale		X	OUI Parallèle à effectuer
Fiscalité	Recouvrement disparate Multiples guichets Nombre très élevé de taxes		X	OUI Parallèle à effectuer
Forêts communautaires	Pas encore mises en place Bloque les permis artisanaux	?	X	NON à part éventuellement pour les carrières d'intérêt public local
Plan d'aménagement durable	Gestion a long terme de la ressource et des retombées pour les populations locales	X		OUI
Certification	En cours, faible proportion des entreprises	X	Trop peu	OUI
Meilleures pratiques (EFI)	En cours, faible proportion des entreprises	X	Trop peu	OUI
Opérations pilotes FLEGT	Test des réalités terrain Amélioration de la gouvernance	X	X	OUI OUI
ITIE	Amélioration de la transparence	X	Non appliqué	OUI
REDD	Amélioration de la gouvernance	X	Lent et difficile Parfois désordonné	OUI Mais pas crucial
Rôle des ONGs	Témoignage, Monitoring ; gestion des conflits, de soutien, d'analyse, de suivi, d'appui	X	Parfois extrémiste ou orienté	OUI
Comité d'élaboration et de validation des textes	consensus	X		OUI
Clause sociale réglementaire	Cadrage des négociations	X		OUI Déjà en partie existant
Guide sur la clause sociale	Facilitation Contenu homogénéisé er minimum	X		OUI
Organisation en Comité Local de Gestion Comité local de suivi	Structuration et organisation du suivi des clauses sociales	X		OUI
Besoin de politique sectorielle	Non coordination ; Incohérences ; Télescopage ; Conflits potentiels	X		OUI

3.5.1. Points transposables

Les points suivants, entre autres, seraient donc transposables au secteur minier :

- Politique intersectorielle
Elaborer une politique intersectorielle à un haut niveau afin de définir les priorités de l'Etat Congolais dans les différents secteurs. Ceci devra éventuellement passer par une hiérarchisation des secteurs et une fusion des notions entre secteur notamment en ce qui concerne la notion de protection.
- Politiques sectorielles claires
Nécessité d'élaborer des politiques sectorielles claires définissant les objectifs, les stratégies puis les outils pour atteindre les stratégies.
- Elaboration des textes conjointement avec la société civile et les privés dans le cadre d'un comité mixte d'élaboration et de validation des textes d'application du code.
- Mise au point d'un cahier des charges formalisé permettant d'encadrer les négociations avec les populations locales et de planifier dans le temps, basé sur des ressources chiffrées, les différentes réalisations à faire. Ne pas oublier cependant que les exploitants forestiers ou miniers n'ont pas vocation à remplacer l'Etat. Appuyer les comités locaux de suivi.
- S'appuyer sur la société civile pour ; servir de témoin/observateur des pratiques dans des zones où l'administration est pas ou peu présente. La société civile a également un rôle de relai ou d'interface avec la population locale. La société civile est également efficace pour effectuer la vulgarisation des textes légaux.
- Régler le problème de la rétrocession aux provinces et aux territoires (se mettre en accord avec la constitution et créer un système transparent et efficace qui permette un développement centralisé. On pourra s'appuyer sur la société civile.
- La traçabilité, appuyée sur des organismes internationaux (par exemple SGS, financée par la Banque Mondiale ou l'O.I., financé par l'UE), et appuyée par le processus FLEGT peut servir pour les mines car les exigences internationales deviennent plus sévères.
- Absence de contrôle à compenser par des moyens massifs, des formations mais aussi probablement, devant la durée de cette situation par une externalisation de ce contrôle.
- Formation des administrations (centrale et provinciale) pour un encadrement de l'exploitation extraction (connaissance des textes, moyens d'évaluation et de contrôle de la réalisation sur le terrain) et des privés pour des meilleures techniques d'exploitation/extraction.
- Mise à la retraite et recrutement des jeunes cadres si le personnel de Ministère des mines le nécessite.
- Simplification des taxes et des guichets de paiement. Transparence des procédures.

3.5.2. Points difficilement ou pas transposables

Les points suivants ne seraient donc pas ou difficilement transposables au secteur minier :

- le moratoire par son inefficacité n'a pas été utile ;
- Le processus de conversion des titres n'est pas transposable ; il est inutile de procéder à une conversion des titres miniers.

Enfin, il est primordial de souligner dès maintenant que, malgré de véritables points communs entre les deux secteurs, forestier et minier, il existe aussi de profondes différences, telles que :

- Un long passé d'ignorance mutuelle ;
- Un corps des mines très institutionnalisé et très « protecteur » de son « pré carré » ;
- Des langages très différents, à la fois techniques et usuels ;
- Une méconnaissance des ONGs de la part du secteur minier ;
- Le caractère non renouvelable de la ressource minière ;
- La prépondérance de la **localisation** de la ressource minière (un gisement est ici, pas ailleurs !) ;
- La très grande lourdeur et l'importance des investissements pour la recherche préalable des gisements miniers ;
- La très faible proportion de réussite dans la recherche minière ;
- Le caractère « sensible », voire stratégique, de nombreuses mines (or, diamant, uranium, pétrole, terres rares, platine, etc.), qui oblige le prospecteur à une certaine confidentialité, et l'exploitant à de véritables mesures de sécurité, qui rendent délicate toute cohabitation, même temporaire.

Ces différences fondamentales interdisent de reproduire intégralement les démarches du secteur forestier vers le secteur minier.

Une nécessaire adaptation au langage, aux us et coutumes et aux particularités fortes du secteur minier est à mettre en place dans la suite de ce document, ce qui peut générer une fausse impression de non conséquence directe, mais qui, en réalité, est le gage d'une réussite espérée et attendue par tous.

4. Le secteur minier

4.1. Introduction

Ce volet de l'étude portant sur le secteur minier a été élaboré en tenant compte des principes de base suivants :

- Le domaine des hydrocarbures n'a pas été spécifiquement étudié ;
- L'ensemble des préconisations qui suit est issu des enseignements (positifs et négatifs) de l'analyse faite de la récente réforme du secteur forestier, adaptés à la mine, et de l'analyse du secteur minier actuel en RDC. Ces recommandations sont exprimées en « langage » minier afin d'être le plus en accord possible avec les us et coutumes et les particularités du secteur minier de la RDC. Même si le rapport avec le secteur forestier n'est pas évident de prime abord, chaque recommandation qui suit a pour objectif de **traduire** un enseignement positif ou d'éviter un enseignement négatif issu de l'expérience forestière de ces dix dernières années ;
- Un **tableau récapitulatif** permet ensuite de faire visuellement **le lien** entre tel constat issu du secteur forestier et telle recommandation applicable au secteur minier ;
- Ce volet ne se revendique pas exhaustif, mais plutôt **concret**, appliqué, efficace, tout en se voulant assez **novateur et imaginatif** ;
- Derrière chaque recommandation, se trouvent une démarche ou un **concept** minier classique ou novateur **précis**. Les annexes à ce rapport ont pour vocation de donner quelques prolongements et visualisations à ces recommandations de démarches ou concepts. Le présent rapport n'a pas vocation à rentrer plus dans les détails de mise en œuvre de telle ou telle recommandation, qui nécessiteraient alors de trop longs développements par rapport aux termes de référence de la présente étude. Cela pourrait par contre faire l'objet de missions dédiées, en application du présent rapport.
- Il implique un **large spectre d'intervenants** (législateur, administration centrale, administration locale, professionnels, société civile, ONG, experts, ...) ;
- Il suggère un **large spectre de types d'actions** (réglementaires, fiscales, auto-contrôle, contrôle, audits, charte volontariste, site-pilote, concertation, programmes, certification, communication, formation, guides, amélioration continue, coordination, aide internationale, incitation, zonage, ...) ;
- Les thèmes majeurs étudiés ont été :
 - L'efficacité environnementale ;
 - Le bénéfice sociétal ;
 - L'incitation à l'investissement minier ;
 - En un mot, le **développement durable de la RDC**.

4.2. Les atouts et déficits du secteur Minier en RDC

4.2.1. Les atouts

Les atouts du secteur minier diagnostiqués sont les suivants :

- La ressource ! (*) ;
- La réglementation minière est riche et globalement cohérente (*) ;
- La RDC est un pays de tradition minière (*) ;
- Le contexte économique actuel est favorable aux matières premières minérales
- Le pays a conscience de ses problèmes miniers (*) ;
- Existence d'un CPE (Comité Permanent d'Evaluation) incluant 14 membres (donc multi-sectoriel) ;
- Possibilité offerte à l'opérateur minier de cadrage préalable à sa demande ;
- 3 exemplaires seulement de la demande exigés (simplicité), et divers formulaires de demande existants ;
- Délai maximum de 180 j pour obtenir l'avis du CPE sur l'EIE (Etude d'Impact Environnemental) ;
- Existence de la notion de PAR (Plan d'Atténuation et de Réhabilitation) ;
- Exigence d'un PGEP (Plan de Gestion Environnementale du Projet) ;
- Audit tiers du PGEP tous les 2 ans ;
- Révision quinquennale de l'EIE et du PGEP ;
- Le PGEP doit inclure un volet sociétal ;
- Nombreux droits pour les collectivités locales (*) ;

(*) = commun avec le secteur forestier

4.2.2. Les déficits

Les déficits diagnostiqués du secteur minier sont les suivants :

- **Du point de vue spécifique à la RDC :**
 - Proximité des frontières (*) ;
 - Haute sensibilité des minerais concernés (diamant, or, TR¹⁹, Uranium) ;
 - C'est essentiellement du minerai brut qui est exporté, et en grande partie frauduleusement (*) ;
 - L'état de connaissance du foncier en RDC n'est pas parfait, ni exhaustif, ni à jour (*) ;

¹⁹ Terres Rares (Sc, Y, Cé, ...) : environ 17 métaux et lanthanides.

- **Du point de vue législatif :**
 - La définition et la hiérarchisation des autorités compétentes sont floues (*);
 - « Concurrence » inutile, stérile, coûteuse et source de « malaise » entre le Ministère des Mines central et le Ministre des Mines provincial (*).

- **Du point de vue réglementaire et de l'application de la loi :**
 - Centralisation trop forte de l'instruction des demandes de titres miniers (*);
 - Persistance de « contrats » du passé, avec des régimes spéciaux (*);
 - Notamment, existence de contrats passés avec des opérateurs miniers chinois au Katanga sans volet environnemental et social express ;
 - Le Code Minier et le Règlement minier doivent **expressément** (dans la réglementation) s'appliquer aux mines sous convention et partenariat, au moins pour les aspects environnementaux, sociaux et sociétaux ;
 - Pas d'industriels, ni de société civile, ni de riverains, ni d'experts dans le CPE ;
 - Carrières d'utilité publique : pas d'EIE, ni de PGEP exigés ;
 - Limitation, par le Code Minier, de la responsabilité environnementale de l'opérateur minier : si la réglementation minière a été respectée, même un cas d'incident écologique fâcheux ne sera pas considéré comme étant de la responsabilité de l'exploitant ;
 - Le cadrage préalable est exclusivement du ressort du CPE (constitué, rappelons-le, de 14 membres multi-sectoriels) : ce processus est lourd et il existe un risque d'engorgement des demandes au niveau du CPE, ou bien d'analyse trop rapide des dossiers, ou de corruption ;
 - Le constat du Sénat en 2008/2009 fait état de nombreux dysfonctionnements, disparités, manques, erreurs et non applications de la réglementation minière (*);
 - Le salaire des fonctionnaires sont très bas, comparativement aux sommes brassées, ce qui peut créer des tentations (*);
 - Globalement, le secteur minier en RDC manque de contrôle sérieux, régulier et désintéressé (*).

- **Du point de vue de détail de certains aspects de l'application de la réglementation :**
 - Le montant à certifier pour la Capacité financière n'est pas explicite (formulaire FR11) ;
 - Il manque l'engagement à poursuivre le PGEP dans le formulaire F13 de Déclaration de transfert des droits miniers ;

- Il manque la case « PAR » (Plan d'aménagement et de réhabilitation) dans le formulaire F01 de Demande de permis de recherche (PR) ou d'ARPC (autorisation de recherche pour les produits de carrières) ;
 - Appellations des produits marchands (plus de 25) floues et non respectées ;
 - Les unités utilisées sont floues et non respectées (t métal, t concentré, t brut, t sèche, t humide, teneur,...).
- **Du point de vue des intérêts multi-sectoriels :**
 - Manque de clarté sur le niveau de protection des différents types d'aires dans le Code Minier (zones protégées, zones de réserve, zones de restriction, zones interdites) : problème de terminologie et de sémantique.
- **Du point de vue des populations locales :**
 - Absence de définition des modalités, de cadre logistique et de structure publique pour la consultation des populations (*);
 - L'entité « Populations locales » n'est pas définie : problème de représentativité (*);
 - Les droits coutumiers sont peu pris en compte dans le Code Minier (*).
- **Du point de vue des intérêts de l'opérateur minier :**
 - L'avis sur l'EIE n'est pas discuté avec le requérant, qui ne peut qu'exercer un recours judiciaire ;
 - Très nombreuses taxes (au moins 16 !), dont certaines semblent non pertinentes (*);
 - Les taux des taxes semblent plutôt variables ;
 - Les coûts de production et de transport sont plutôt élevés (*).
- **Du point de vue des artisans miniers :**
 - Les artisans miniers sont très nombreux en RDC (probablement de l'ordre de 2 millions) et très rarement en règle. (*);
 - Les artisans miniers considèrent que certaines zones qui leur sont réservées ne sont pas « accessibles » ;
 - Les artisans miniers envahissent parfois illégalement les titres miniers légaux (*);
 - Les coopératives d'artisans miniers sont encore peu nombreuses et peu encadrées ;
 - On observe une fraude à très grande échelle (seulement 121 kg d'or officiel en 2007 !) (*).

4.3. *Le secteur minier : les initiatives actuelles*

4.3.1. Initiatives de la part de l'Etat

L'ITIE

La RDC a adhéré à l'**Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE)** en 2005, et a publié son rapport 2007 le 10 mars 2010 et son rapport 2008-2009 en janvier 2012.

Le rapport 2008-2009 a concerné les déclarations de divers paiements de :

- 6 entreprises pétrolières, dont 5 en production ;
- 35 opérateurs miniers, dont 21 en production ;
- 29 comptoirs d'achat ;
- 3 régies financières de l'Etat.

Ce rapport fait ressortir de très fortes disparités :

- des paiements d'une année à l'autre (ex : 421 millions de dollars en 2008 pour les pétroliers contre 172 seulement en 2009) ;
- Entre les déclarations des entreprises et les recettes constatées par les régies (écart de 96 millions de dollars sur ces 2 années) ;
- Prépondérance de la part de l'industrie pétrolière sur l'industrie minière ;
- 9 « taxes » s'appliquent aux pétroliers et aux comptoirs, 15 aux opérateurs miniers.

Un gros travail reste donc à faire, qui demandera du temps.

Le PRCG

Ce Programme de Renforcement de la Gouvernance, financé par la Banque Mondiale à hauteur de 50 millions US\$, est un préliminaire indispensable à toute réforme spécifique du secteur minier.

4.3.2. Initiatives de la part de l'Administration : la réforme du Code Minier

Actuellement, un nouveau projet de Code Minier et de Règlement Minier est en cours de réalisation au niveau du Ministère des Mines. Chaque division semble avoir produit sa « part » de travail à sa hiérarchie.

Cette tâche semble avoir été menée, pour le moment, dans la plus stricte confidentialité par rapport aux autres Ministères.

4.3.3. Initiatives de la part des organismes internationaux

Actuellement, le **projet « PROMINES »** est en cours de déroulement en RDC, financé par la Banque Mondiale, et porté par le Ministère des Mines.

But du projet Promines

Le but du projet Promines est l'amélioration de la gouvernance du secteur minier et l'augmentation de sa contribution à la croissance économique et au développement durable au niveau national, provincial et local.

Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques sont les suivants ;

- Augmentation de la production minière et de sa valeur ajoutée ;
- Renforcement des institutions publiques dans leur capacité à gérer le secteur d'une manière efficace et transparente ;
- Amélioration de la capacité du Gouvernement à canaliser les revenus et les bénéfices produits du secteur pour un développement économique durable.

Activités prévues dans PROMINES 1

A. Accès aux ressources

A.1. Amélioration du cadre stratégique, légal et réglementaire

- a. Retouche du code minier et autres textes affectant le secteur ;
- b. Information, communication et consultations sur le cadre légal et réglementaire et la gestion du secteur.

A.2. Informations géodésiques et géologiques

- a. Renforcement du réseau géodésique national ;
- b. Cartographie géologique et promotion du potentiel minéral ;
- c. Mise en place de la banque de données géologiques nationales.

A.3. Développement des ressources humaines

- a. Renforcement des programmes de formations universitaires et des centres de formation technique professionnelle au Katanga ;
- b. Financement de programmes de formation (séminaires, stages, ateliers, bourses, etc.).

B. Capacité de gestion du secteur

B.1. Renforcement de la capacité des institutions chargées de la gestion du secteur

- a. Ministère des Mines au niveau central et organismes rattachés ;
- b. Ministères provinciaux des mines ;
- c. Organismes chargés de la protection de l'environnement.

B.2. Renforcement de la capacité de gestion et de négociation de partenariats

- a. Formations en gestion et négociation de partenariats avec le secteur privé ;
- b. Assistance technique dans des processus d'appel d'offres.

C. Recouvrement des recettes et transparence du secteur

C.1. Renforcement de la capacité des institutions chargées du recouvrement

- a. Inventaire des impôts, taxes et redevances du secteur minier ;
- b. Travaux de modélisation et de projection des recettes fiscales provenant du secteur minier.

C.2. Renforcement des mécanismes pour la transparence du secteur

- a. Appui à la mise en œuvre de l'ITIE ;
- b. Amélioration de la traçabilité ;
- c. Définition de l'organisation et des procédures de collecte et de gestion des données statistiques.

D. Allocation des revenus

En coordination technique avec le PRCG

E. Développement durable

E.1. Gestion du volet social et environnemental

- a. Evaluation stratégique environnementale et sociale du secteur minier ;
- b. Etude sur le passif environnemental et la gestion des risques ;
- c. Renforcement des mécanismes de participation des communautés locales.

E.2. Intégration socio-économique des activités minières

- a. Appui à l'élaboration du plan de développement de 3 provinces pilotes ;
- b. Appui au développement de chaînes d'approvisionnement locales pour un site pilote ;
- c. Renforcement des capacités de gestion des finances publiques de 2 localités pilotes.

E.3. Gestion du secteur de l'exploitation minière artisanale

- a. Mise en œuvre des recommandations de l'étude en cours.

F. Gestion du projet

F.1. Gestion et pilotage du projet

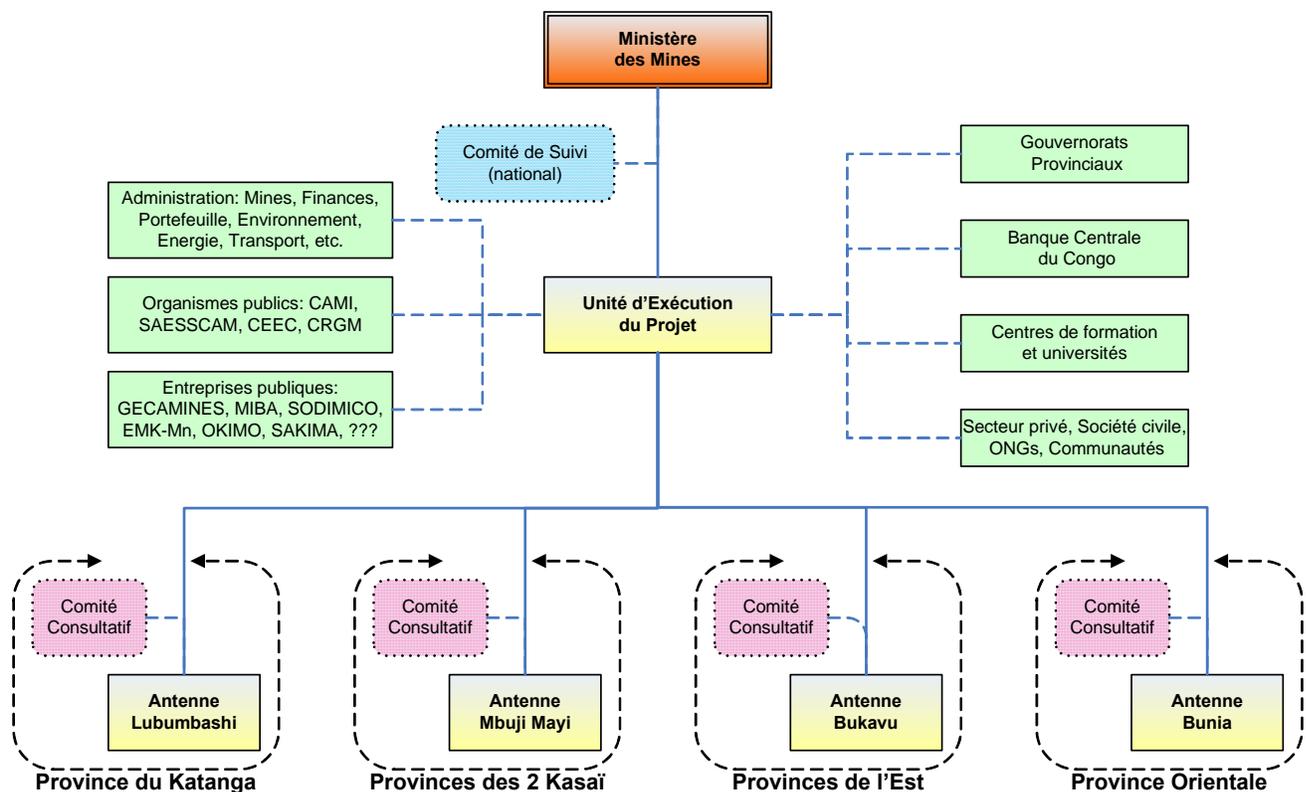
- a. Unité d'exécution au niveau national et provincial ;
- b. Comité de pilotage au niveau national et provincial.

F.2. Audits et suivi/évaluation du projet

- a. Audit comptable et financier ;
- b. Suivi/évaluation.

Le schéma d'organisation institutionnelle du projet PROMINES est donné ci-dessous :

Fig 3 : Organisation du projet PROMINES



(Source : PROMINES)

Ce projet PROMINES présente un budget de 92 millions US\$ pour cette première phase de 5 ans (dont 50 par la Banque Mondiale et 42 par la Grande Bretagne), puis il est prévu de 80 millions US\$ pour la Phase 2.

4.3.4. Initiatives de la part des ONGs et de la Coopération internationale

GIZ – WWF – Avocats Verts

La GIZ développe un projet **d'Appui à la bonne gouvernance dans le secteur des ressources minérales** jusqu'en 2015, avec 3 composantes :

- Appui à la mise en place du processus ITIE ;
- Appui à la réforme fiscale du secteur minier ;
- Incitation à la responsabilisation sociétale des opérateurs miniers du Katanga (plateforme « IDAK »).

WWF et Avocats Verts ont procédé à plusieurs études :

- Analyse de la législation environnementale et sociale du secteur minier en RDC (octobre 2010), financée par l'Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD) ;
- Recueil des textes juridiques en matière environnementale en RDC.

Autres initiatives

De très nombreuses actions sont menées, apparemment de manière totalement indépendante les unes des autres, par des ONGs internationales dans le secteur minier en RDC :

- Centre Carter, plutôt pour les droits de l'homme, dont la participation à la plateforme IDAK ;
- International Peace Information Service, au sujet de la traçabilité et de la certification des minerais ;
- International Tin Research Institute (ITRI), au sujet de la traçabilité et de la certification des minerais ;
- Bureau Fédéral Allemand de géosciences et des ressources naturelles (BGR), au sujet de la traçabilité géochimique des minerais ;
- Nations Unies, avec des centres de négoce construits dans les Kivus ;
- ICG, sur les « minerais des conflits » au Nord Kivu ;
- OCDE Watch avec son action en faveur du « contrôle par le marché » ;
- MONUSCO, pour la formation des policiers des centres de négoce et la lutte contre la contrebande ;
- Le Sénat de RDC, avec sa Commission d'enquête sur le secteur minier en 2008/2009 ;
- L'Eglise catholique, avec sa Commission épiscopale des Ressources Naturelles au Katanga ;

- Fonds de la Société Civile pour la bonne gouvernance (FSC), pour la prise en compte des populations locales et de la cohésion sociale dans les projets miniers au Katanga et dans le Maniema ;
- SARW pour la bonne gouvernance des ressources minières et pétrolières ;
- CEPAS , point focal Mines pour la société civile ;
- Coopération anglaise, notamment dans le cadre de PROMINE ;
- Etc.

4.3.5. De la part de la Profession

La Chambre des Mines de RDC (affiliée à la FEC) a produit un « Livre blanc » pour la réforme du secteur minier, qu'il n'a pas été possible de se procurer dans le cadre de cette mission. Chaque opérateur minier développe sa propre stratégie environnementale et sociétale, en lien avec la politique Développement Durable de son groupe, la réglementation nationale et les enjeux locaux.

Cependant, aujourd'hui, aucune action coordonnée officielle notable n'est à mettre à l'actif de la Profession en matière de développement durable.

4.4. Les recommandations pour l'émergence d'un développement durable du secteur minier

4.4.1. Principes issus de la récente réforme du secteur forestier

Principes de base de bonne gouvernance

- Etablir une Politique Minière documentée, pertinente, claire, commentée, durable, et réellement incitative. Voir les préconisations pratiques plus loin.
- Cette politique minière doit s'établir en coordination avec l'ensemble des autres politiques (agricole, forestière, touristique, culturelle, industrielle, développement local, infrastructures, écologique, etc.). Les préconisations pratiques sont présentées plus loin.

Principes « réglementaires »

- Etablir clairement le périmètre et le règlement des zones protégées à divers titres. Voir préconisations pratiques plus loin.
- Prévoir un « espace » réglementaire pour inciter des usages successifs différents pour un même territoire (exemple : une forêt peut devenir temporairement une mine, puis ensuite devenir une zone de culture, etc.) y compris à évolution coordonnée sur un même titre minier. Par exemple on peut citer la poursuite d'une culture jusqu'au dernier moment avant décapage des terres végétales sur un secteur non encore exploité, remise en culture dès la fin du réaménagement sur un secteur fini d'être

exploité. Un autre exemple peut être représenté par deux activités (mine et forêt) pouvant coexister sur un même titre minier, sur des secteurs différents.

- Etablir clairement les priorités d'usage et les procédures de compensation au cas où des chevauchements seraient envisagés.
- Mettre en place un système de traçage des minerais de la RDC, avec introduction de la nouvelle notion de Forensie (ou « traçage géochimique fin), permettant de retrouver l'origine précise d'un minerai, même à partir du produit fini.
(Exemple : Forensie pour les sites et sols pollués aux hydrocarbures et autres polluants).

Principes « organisationnels »

Les outils mis en place lors de la réforme du secteur forestier sont ici passés en revue :

- **L'agenda prioritaire** : dans le secteur minier, il pourrait consister en une hiérarchisation chronologique de l'ensemble des mesures à mettre en place parmi toutes les préconisations du présent rapport.
- Le **moratoire** : inutile dans le secteur minier.
- Le **Code Minier** : en cours de refonte. Voir préconisations ci-dessous.
- **La « revisitation » des titres** : a été effectuée pour le secteur minier. Il reste le « problème » des conventions particulières, mais qui est inhérent au domaine minier. Par contre, il s'agirait **d'établir réglementairement et très clairement qu'une convention particulière n'exonère pas la mine concernée du respect de la réglementation environnementale, sociale et sociétale de base**. Seuls, les aspects fiscaux peuvent être spécifiques au site. Il restera à régler la compatibilité de ces aspects fiscaux spécifiques avec le processus de la Transparence, auquel a adhéré volontairement l'Etat Congolais depuis 2005.
- **Les textes d'application** : existent pour le secteur minier et sont globalement cohérents. Voir préconisations complémentaires plus loin.
- **La refonte de l'organisation du Ministère des Mines** : effectuée. Par contre, la réforme territoriale a introduit un flou de rôle et de responsabilité entre le représentant provincial du Ministère central des Mines et le Ministre provincial des Mines. Voir préconisations plus loin.

4.5. Les recommandations

RAPPEL : toutes ces recommandations, exprimées en « langage » minier, sont toutes issues de l'analyse de la récente évolution du secteur forestier et de l'analyse du secteur minier actuel, analyses toutes deux faites lors de cette mission.

4.5.1. Recommandations « législatives »

- **Privilégier l'application de la réglementation plutôt que la création de nouveaux règlements**. Le contrôle sur place, irremplaçable, doit être très largement augmenté.

- Eventuellement, réfléchir à l'**externalisation** (vers un bureau d'études ou de contrôle réellement indépendant) **du contrôle périodique** des mines. Pour cela, chercher un financement institutionnel.
- Envisager de faire la promotion de la certification indépendante et la création d'équivalence avec le système nationale de contrôle qui permettrait par l'octroi de certificats par des auditeurs indépendants d'avoir une vision claire du respect de la légalité et/ou d'un minimum de pratique environnementale et sociale;
- **Supprimer le chevauchement de responsabilités actuel entre le Ministre des Mines de la Province et le représentant du Ministère des Mines central en Province** en établissant de manière très claire les rôles et fonctions de chacun. Ainsi, on pourrait :
 - Eviter les « doublons » dans les attributions ;
 - Eviter les conflits « internes » à l'Administration ;
 - Conjuguer ou partager clairement les efforts pour une efficacité accrue.

Cela permettrait de :

- supprimer une source de corruption potentielle ;
 - clarifier la situation pour les opérateurs miniers ;
 - créer un véritable pouvoir de Police des Mines au plus proche de l'activité.
- **Obliger les Artisans Miniers à suivre et à valider une Formation Métier** (technique, Sécurité, Environnement, Gestion) avant obtention de la carte.
 - *(exemple : « Capacité » pour les transporteurs en France ou Permis de conduire en RDC)*
 - Affirmer le **principe de base « Premier arrivé, premier servi »** pour l'octroi des Titres Miniers, et renforcer les conditions de conservation de ces titres (contrôle du respect des engagements, transparence, commission de suivi, procédure efficace et juste d'annulation de titre en cas de défaut, etc.) afin de :
 - éviter la surenchère occulte,
 - éviter l'espionnage industriel,
 - éviter la concurrence déloyale,
 - limiter la tentation de corruption (comme dans le secteur forestier),
 - limiter dans le temps le gel de surfaces,
 - et ainsi favoriser l'attractivité pour les investisseurs miniers sérieux (comme pour les investisseurs forestiers).*(exemples : Codes Miniers du Burkina Faso, de Côte d'Ivoire, du Cameroun, et actuellement en réflexion en Guinée Conakry)*
 - Mettre en place un Système de Management de **l'Amélioration Continue de la qualité de l'Administration des Mines en RDC à l'exemple de la DIAF au MECNT dont les capacités des agents sont continuellement renforcées.**

4.5.2. Recommandations « financières »

L'objectif triple et conjoint de ce paragraphe pour le secteur minier (à l'instar du secteur forestier) est :

- L'augmentation du revenu public minier ;
- La juste répartition du revenu minier ;
- L'attractivité minière.

Pour cela, les recommandations de principe suivantes s'imposent :

- Malgré l'insatisfaction due à la faible (ou considérée par faible par de nombreux acteurs institutionnels) contribution du secteur des mines au budget de l'Etat, il est primordial de conseiller de ne **surtout pas augmenter de manière inconsiderée les taux des taxes minières**. En effet, il vaut mieux concentrer les efforts de l'Etat sur les moyens d'obtenir un meilleur taux de recouvrement des taxes existantes (déjà très nombreuses (voir ci-avant) et très minoritairement recouvrées (voir Rapport ITIE et Sénat)) plutôt que de vouloir créer de nouvelles taxes, qui ne s'appliqueront qu'aux opérateurs en règle qui paient les taxes actuelles, au risque de les étouffer fiscalement, et évidemment pas à ceux qui ne sont pas en règle et ne paient déjà pas les taxes existant à l'heure actuelle. De plus, le nombre et le taux de taxation de l'activité minière doit rester attractif pour les investisseurs internationaux (qui est, rappelons-le un des objectifs majeurs d'une éventuelle réforme du secteur minier en RDC), surtout pour un pays qui a montré de forts signes d'instabilité dans les décennies récentes ;
- **Préférer le renforcement du taux de recouvrement réel des taxes.**

Les recommandations financières elles-mêmes sont :

- **Etablir un état des lieux comparatif** de la situation fiscale des principaux pays miniers de la région et dans le monde (Ghana, Guinée Conakry, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Brésil, Canada, Australie, Afrique du Sud, ...).
- Essayer de **simplifier les différents régimes fiscaux** en :
 - Diminuant le nombre de taxes et impôts applicables au secteur minier, soit en supprimant quelques unes, soit en regroupant quelques autres ;
 - Diminuant le nombre d'interlocuteurs officiels et de Déclarations diverses. Cette volonté existe dans le secteur forestier où 165 taxes ou impôts existent.
- Réfléchir à la création d'un **Fonds de Développement Local** qui collecterait les taxes minières et qui les redistribuerait selon une juste répartition pré-définie (à établir dans le cadre des actions de bonne gouvernance), comme le Fond Forestier pour le secteur forestier, **mais à l'échelle locale**.

(Exemple : Fonds de Développement Local minier en Guinée Conakry)

- **Favoriser les filières aval** au plus près des zones d'extraction des minerais par **une incitation fiscale forte**, par exemple grâce à une diminution progressive de la Redevance Minière en fonction du degré de valorisation du minerai :
 - moins 10 % pour une concentration physique (ex : concentré gravitaire de cuivre)
 - moins 20 % pour une concentration physico-chimique (ex : concentré de flottation du cuivre)
 - moins 50 % pour une production de métal pur (ex : lingots de cuivre)
 - moins 70 % pour la fabrication d'un produit fini marchand (ex : fils de cuivre).

Ceci pourrait s'appliquer aux ateliers d'affinage d'or, aux tailleries de diamants, à la séparation des Terres Rares, aux usines d'Al, de Zn, de W, de Cu, de Co, etc.

- **Alléger la fiscalité** de base liée à la phase de **prospection** afin d'accroître l'attractivité (particularisme du secteur minier qui nécessite de très lourds investissements de prospection, souvent à fonds perdus pour l'opérateur).
- Limiter l'investissement public minier au strict domaine stratégique et à quelques rares opérations pilotes, notamment en matière d'expérimentation sociétale et/ou environnementale. Privilégier l'investissement privé compétent.

4.5.3. Recommandations « réglementaires »

- Création d'un **Schéma Directeur des Mines** (à échelle nationale et régionale), en liaison évidemment avec le SYGIS et le CNPZF élargis au final à l'ensemble multi-sectoriel complet :
 - Sous la forme d'un Système d'Information Géographique (**SIG**)
 - Combinant des couches de données sur :
 - La géologie ;
 - Les ressources minières ;
 - L'ensemble des contraintes multi-sectorielles ;
 - Permettant, par superposition, d'en déduire un **Zonage Minier**, instituant, pour toute activité minière, dans le respect de tous les intérêts multi-sectoriels, y compris de la gestion forestière :
 - Des **zones interdites**
 - Des zones à très fortes contraintes (EIE poussée et mesures fortes d'accompagnement et de compensation) ;
 - Des zones à fortes contraintes (EIE poussée sur les thèmes des contraintes et accompagnement et compensation) ;
 - Des zones à faibles contraintes (EIE poussée sur les thèmes des contraintes) ;
 - Des zones sans contrainte particulière (EIE) ;

- Des zones prioritaires pour l'activité minière.

(Exemple : Schéma Départemental des Carrières en France, bientôt au niveau régional)

- Instituer réglementairement un « lieu » de concertation locale préalable (et de suivi) : la **Commission Locale de Concertation et de Suivi** (CLCS) :

- Incluant :
 - Le requérant ;
 - L'autorité compétente ;
 - Les représentants des populations locales ;
 - Les élus locaux ;
 - Les associations de défense de l'environnement et des populations ;
 - Un médiateur, si besoin ;
 - Des experts, si besoin.
- Et permettant de :
 - **Formaliser la concertation préalable** à inclure dans l'EIE ;
 - Affiner le PAR ou le PGEP ;
 - L'**information** sur les résultats des actions de **suivi** ;
 - L'évolution du PAR ou du PGEP ;
 - Anticiper les conflits ;
 - Régler localement et à l'amiable les conflits ;
 - Anticiper les grandes étapes de la vie de la mine.

Cette CLCS doit pouvoir répondre au besoin exprimé et légitime d'une réelle prise en compte de l'aspect sociétal dans les projets miniers, puis dans la vie des mines en RDC.

(exemple : CLCS pour les carrières en France)

- L'apport de cette CLCS en matière sociétale pourrait, de plus, être identifié en tant que tel sous la forme d'un volet spécifique à l'intérieur du PGEP : le **Plan pour le Développement Communautaire** (équivalent du Cahier des charges social du secteur forestier).

(exemple : obligatoire en Guinée Conakry)

- Créer des **outils d'aide**, comme les normes de gestion durable produites par le MECNT avec l'accompagnement de WWF, ou certains guides ou normes de la DIAF (ex SPIAF) dans le secteur forêt (guides et normes très pratiques et libres d'accès) pour les opérateurs miniers, les bureaux d'études, les administrations, les populations :
 - **Manuel** de procédure pour l'établissement d'une **EIE pertinente** ;
 - **Manuel** de procédure pour l'établissement d'un **PAR** pertinent et efficace ;
 - **Manuel** de procédure pour l'établissement d'un **PGEP** pertinent et efficace ;

- **Manuel de mise en œuvre efficace d'un PGEP** (quoi, où, quand, comment, qui, indicateurs, coût) ;
 - **Manuel de la concertation préalable** (état des lieux exhaustif, concertations thématiques, CLCS, buts, programme, indicateurs, rôle de l'Administration,...) ;
 - **Manuel** pour l'établissement pertinent du **Rapport Annuel** d'activité de l'opérateur minier incluant, en détail, les aspects environnementaux et sociaux ;
 - **Une fiche au format A4** de synthèse **des exigences environnementales, sociales et sociétales** pour **chaque type de titre minier** (PR, ARPC, AECT, AECF, PEPM, PER, PE, artisan) ;
 - **Une fiche au format A4** en recto/verso de synthèse sur le **Droit Foncier** des opérations minières (état des lieux, priorités, taux minimum, formalisme attendu, autorités de validation, pouvoir des représentants ou des signataires,...).
- Ajouter un **volet « Capacités Techniques »** à la description du demandeur d'un titre minier, y compris pour les Artisans Miniers (attestation validée de suivi de la formation préalable), pour éviter, comme dans le secteur forestier, des prises de position spéculatives d'acteurs non professionnels, qui aboutissent, la plupart du temps, à des gels de surfaces.
 - Créer et tenir à jour un fichier des **Meilleures Techniques Disponibles (MTD)** applicables dans l'industrie minière. Le mettre à disposition des opérateurs miniers et de leurs bureaux d'études. Applicable évidemment aussi au secteur forestier, en dehors et en plus du cadre, plus officiel, de la certification.

On peut citer comme exemple, les BREFs de l'Union Européenne (Best available technics REFerence documents).

- **Intégrer à la constitution de la CPE**, en formation routinière :
 - Les opérateurs miniers ;
 - Les associations de protection de la nature et des populations ;
 - Des experts ;
 - Des (futurs) élus locaux.

Et pouvoir y inviter en fonction des cas étudiés :

- Le président de la CLCS concernée ;
 - Le représentant local de l'administration des mines.
- Accorder plus d'importance aux **Etude de Dangers** et aux Plans d'Intervention d'Urgence des projets miniers, afin, notamment, d'éviter le risque majeur minier, à savoir le déversement accidentel de résidus fins dans les rivières.

- Ne pas limiter les substances métalliques pour un titre minier. Ne pas autoriser de superposition de titres miniers pour des substances différentes. Plutôt favoriser ainsi les joint-ventures de compagnies minières à compétences et buts complémentaires. Comme pour la forêt, on imagine mal une compagnie forestière se priver de certains bois exploitables à l'intérieur d'une concession, seulement parce que la coupe de cette essence n'aurait pas été prévue au départ. Et, si cette essence (ou ce minerai) nécessite des compétences particulières, une joint-venture est préférable à un gel ou à une superposition non désirée.

(Exemple : réflexion en cours en Guinée Conakry)

- Ne pas obliger à procéder à l'analyse des échantillons en RDC ; c'est une contrainte digne d'un pays totalitaire ! Pour une compagnie minière, c'est inacceptable. Les analyses de laboratoire constituent une étape clé particulièrement sensible dans le processus de développement d'un projet minier. L'opérateur a besoin, à cette étape, de rapidité, de confidentialité, de confiance, de vérification. Tous ces éléments ne sont pas obligatoirement trouvables en RDC. De plus, cela constitue un climat de défiance entre l'Etat et l'Opérateur, défavorable à l'attrait recherché. En outre, l'opérateur fera probablement ses analyses en double, voire en triple (en RDC, dans son laboratoire habituel, et dans un labo de contrôle) ; ce qui induira inévitablement un coût supplémentaire. Enfin, ceci incitera probablement l'opérateur à procéder à un "faux" échantillonnage pour le laboratoire de RDC. Ce qui devient parfaitement ridicule et largement contre-productif. Si le but recherché est de favoriser l'émergence d'une activité de laboratoire en RDC, il suffit de faciliter l'installation d'opérateurs miniers sérieux (notamment en appliquant l'ensemble des préconisations du présent rapport), si possible dans un climat politique apaisé durablement, et les laboratoires écloreont d'eux-mêmes au plus près du besoin, pour de simples raisons économiques ;
- Ne pas obliger à fournir un trop grand nombre d'échantillons en double au Ministère des Mines (amène un climat de suspicion et complique la tâche des prospecteurs) ;
- Mettre en place un Système de Management de **l'Amélioration Continue de la qualité de la Réglementation des Mines en RDC**.

4.5.4. Recommandations « organisationnelles »

- **Coordonner toutes les bonnes volontés et les initiatives** en matière d'amélioration environnementale, sociale et sociétale du secteur minier en RDC, au niveau interministériel (Primature).
- Créer un organisme indépendant de type **Observatoire des bonnes pratiques minières en RDC**, à l'instar de l'Observateur Indépendant du secteur forestier, mais avec des missions élargies, pré-définies par le CPE, par exemple, et un financement permettant sa pérennité et son indépendance.

- Organiser le **financement et la logistique concernant la vente des Cartes d'Exploitants artisanaux** au niveau des Provinces, après recensement et tri appropriés.
- Promouvoir un **Site Minier Pilote** (comme pour le secteur forestier, mais choisi de manière pertinente par l'ensemble de la filière Mine de RDC) à partir ;
 - d'une sélection multi-paramètres d'un gisement potentiel connu ;
 - d'un **appel d'offres international** pour sa mise en exploitation ;
 - avec **accent mis spécifiquement sur les conditions sociales, et environnementales** de son exploitation et de sa réhabilitation.
- Un **Plan d'Aménagement de la « Région » ou de la « Collectivité » minière** pourrait être mis sur pied afin de pouvoir **coordonner les contributions demandées aux opérateurs miniers sur base d'un modèle uniformisé de cahier des charges**. Une opération pilote pourrait être envisagée, avec un soutien financier institutionnel, sur une zone à définir par le Ministère des Mines où plusieurs opérateurs miniers cohabitent et où une structure porteuse existe (collectivité locale ou CLCS, ...).

4.5.5. Recommandations « de communication »

- Créer et tenir à jour une **plateforme Internet (de consultation publique)** avec la mise en ligne **des Résumés des dossiers** de demande d'octroi de titres miniers (incluant, de manière synthétique, le descriptif du projet, l'état initial, le PGEP), par exemple à partir de l'expérience IDAK développée par GIZ.

4.5.6. Autres recommandations

A l'attention des organismes institutionnels

- **Etude de l'impact socio-économique réel des mines actuelles**

Il s'agirait d'établir un **réel état des lieux** objectif **des retombées socio-économiques** (positives et négatives) de l'activité minière du passé et actuelle sur les populations locales.

Trop d'avis divergents et non fondés circulent à ce sujet. La même préconisation serait aussi pertinente pour le secteur forestier.

- Etudier l'opportunité de solliciter l'aide de l'Union Européenne sous la forme d'un **programme de type SYSMIN** (compilation et complément de la connaissance géologique et minière, renforcement des compétences des agents de l'Administration, évolution réglementaire adéquate, aide à la mise en place de Systèmes de Management de l'Amélioration Continue, aide à la résolution de points noirs

environnementaux hérités du passé, etc.). Etudier préalablement la possibilité de combiner ceci avec le Projet PROMINES de la Banque Mondiale.

- Créer un (ou plusieurs, par exemple un dans chaque Province minière) **Centre de Formation aux métiers de la mine en RDC**, notamment en ce qui concerne les aspects environnementaux et sociaux-:
 - Ecole de la pépinière (choix des graines, bouturage, entretien des plants, plantation, ...) ;
 - Négociateur local ;
 - Développement durable ;
 - Agent de suivi environnemental ;
 - Gestionnaire de SIG de suivi ;
 - Choix d'indicateurs pertinents de réussite d'un projet d'accompagnement ;
 - Indicateurs de pollution ;
 - Suivi de la biodiversité ;
 - etc.
- Mettre sur pied un **Observatoire et un Programme de lutte contre la corruption minière, piloté de manière indépendante, par exemple par la société civile.**

(exemple : Guinée Conakry)

A l'attention de la société civile

- Participer activement aux futures CLCS ;
- La société civile pourrait faire partie d'un comité de monitoring avec les professionnels et/ou l'administration étant donné le manque de gouvernance en RDC, notamment observé dans le secteur forêt;
- Participer à toutes les suggestions de ce rapport.

A l'attention de la Profession des Opérateurs Miniers

- Mettre en place la « **Charte de la Mine en RDC** », c'est-à-dire une **démarche simplifiée et spécifique au métier d'amélioration continue**, avec :
 - Adhésion volontariste ;
 - Grille de cotation (questionnaire pré-établi) ;
 - Chemin de progrès, avec des Niveaux successifs à atteindre (par exemple par un taux de bonnes réponses à la Grille de cotation ci-dessus) ;
 - Audits indépendants réguliers ;
 - Financement institutionnel pour la mise en place (établissement du Référentiel, de la grille de cotation, du Chemin de Progrès, calcul de l'assiette de la cotisation de fonctionnement) ;
 - Financement du fonctionnement par cotisation minimale des opérateurs miniers (calée sur la production ou sur les dépenses de prospection) ;
 - Les thèmes à valoriser seront les suivants :
 - Gestion environnementale ;
 - Gestion sociale (qui s'applique aux employés de l'entreprise) ;

- Gestion sociétale (qui s'applique à la Société (au sens de Société Civile) en général, à la Collectivité) ;
- Gestion de la ressource ;
- Sécurité ;
- Traçabilité et certification ;
- Légalité.

(Exemple : Charte des Producteurs de Granulats et Référentiel Pour l'Environnement (RPE) en France)

- La Profession pourrait choisir un « **Point Noir** » (une ancienne mine abandonnée en l'état, induisant des nuisances) et proposer un **Programme de réhabilitation exemplaire et pédagogique**, éventuellement avec le soutien financier d'un institutionnel.
- S'engager concrètement et activement dans le **recyclage énergétique des déchets** (huiles usées, ...) selon le modèle des guides opérationnels de la DIAF pour la forêt.

4.5.7. Tableau récapitulatif des leçons à tirer du secteur forestier

Le tableau suivant récapitule les enseignements de la réforme ou de la situation actuelle forestière et les transpositions dans le secteur des mines avec leurs conséquences probables et les indicateurs de réussite.

Tab 2 : Leçons à tirer du secteur forestier

Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	A retenir pour le secteur minier	Recommandation correspondante pour le secteur minier	Conséquence attendue dans le secteur minier	Indicateur de réussite
Flou dans les zones protégées	Chevauchements d'usages		X	X	SIG : Schéma Directeur des Mines par Province et National En déduire un Zonage Minier structuré et pertinent Politique minière de la RDC Y inclure une démarche d'amélioration continue de la réglementation minière et de l'administration des mines Politique de Développement Durable de la RDC SIG Plan de Développement Durable Intersectoriel par Province et National	Clarté	Nombre de chevauchements avec d'autres usages
Absence de politique forestière	Errances, Absence de stratégie		X	X		Clarté, gouvernance facilitée	Nombre de demandes de PE (Permis d'Exploitation) en 1 an
Absence de Schéma directeur de la forêt	Coordination intersectorielle impossible		X	X		Gouvernance facilitée, clarté pour les investisseurs	Existence du SIG intersectoriel (O/N)

Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	A retenir pour le secteur minier	Recommandation correspondante pour le secteur minier	Conséquence attendue dans le secteur minier	Indicateur de réussite
Agenda prioritaire	Assainissement partiel du secteur forestier	X		X	Hiérarchisation dans le temps des actions à mener (dont les présentes préconisations) grâce à une matrice multi-critères (intensité du gain attendu, rapidité du gain attendu, coût, etc.)	Ordre logique d'intervention, délai pour la participation de tous les acteurs concernés	Efficiency de chaque action
Certification des concessions forestières	Amélioration de la gestion des concessions certifiées	X		X	Charte volontaire de la Mine en RDC	Chemin de Progrès constaté par audits extérieurs réguliers	Existence de la Charte de la Mine en RDC Nombre d'adhérents à la Charte Nombre de sites ayant atteint le niveau supérieur (O/N) Nombre d'entreprises engagées dans la certification de leurs minerais
	Difficultés croissantes pour le secteur officiel, augmentation de la part relative de bois frauduleux		X ?				
	Amélioration des compétences	X			Ajouter un volet Capacités Techniques et Etude de dangers aux dossiers de demande de titres miniers	Améliorer les compétences	
Traçabilité des bois (FLEGT)	Traçabilité des bois officiels	X		X	Traçabilité des métaux « Carte d'identité » des produit marchands (Forensie), aider le projet en cours de GIZ de traçabilité des métaux de RDC	Identification et valorisation de métaux non frauduleux, possibilité de retrouver l'origine de métaux frauduleux	Tonnage annuel de production de chaque métal ou minerais « certifié »

Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	A retenir pour le secteur minier	Recommandation correspondante pour le secteur minier	Conséquence attendue dans le secteur minier	Indicateur de réussite
Très nombreuses taxes	Incitation à la fraude (même involontaire)		X	X	Réduction du nombre de taxes (en en supprimant certaines et en en regroupant d'autres)	Réduction de la fraude (volontaire et involontaire) Clarté pour les investisseurs	Nombre de taxes spécifiquement minières Nombre total de taxes s'appliquant à une mine en activité
Nombreux « guichets » fiscaux	Incitation à la fraude (même involontaire)		X	X	Réduction du nombre de guichets (en en supprimant certains et en en regroupant d'autres)	Réduction de la fraude (volontaire et involontaire) Clarté pour les investisseurs	Nombre de guichets spécifiquement miniers Nombre total de guichets s'appliquant à une mine en activité
Faiblesse des rentrées fiscales	Faible budget de fonctionnement		X	X	Favoriser les rentrées fiscales par des contrôles plutôt que de vouloir augmenter les taux	Maintien de l'incitation à l'investissement	Taux de recouvrement
Faiblesse constatée de l'incitation à l'investissement	Investissement limité		X	X	Etat des lieux fiscal comparatif de pays miniers	Positionnement relatif optimisé	Ecart par rapport à une moyenne d'un pool de 10 pays miniers Nombre de dérogations à ce principe par an
					Respecter à 100 % le principe « Premier arrivé, premier servi » pour l'octroi des titres miniers	Supprimer la tentation de corruption	Montant annuel de l'investissement international minier
					Alléger la fiscalité liée à la phase d'exploration	Attirer les investisseurs internationaux	
Faiblesse des filières aval	Peu de plus-value locale		X	X	Incitation fiscale aux filières aval par diminution du taux de la redevance minière (pour extraction) en fonction du niveau de valorisation aval du métal	Développement des filières aval locales	Proportion de la valorisation des minerais dans le PIB

Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	A retenir pour le secteur minier	Recommandation correspondante pour le secteur minier	Conséquence attendue dans le secteur minier	Indicateur de réussite
Double « compétence » non clarifiée en Province (entre le Ministre du Gouverneur et le représentant du Ministère Central	Errances, dispersion de compétences, tentation de corruption		X	X	Partition et clarification du rôle de chaque autorité (provinciale et centrale)	Réduction de la corruption, clarté pour les opérateurs miniers Plus grande efficacité de la Police des Mines Augmentation des rentrées fiscales	Nombre annuel de procès verbaux d'infractions Nombre d'opérateurs miniers en règle dans chaque province
Favoriser la démarche « Forêt à faible impact »	Réduire l'impact de l'exploitation forestière	X		X	Etablir et tenir à jour la liste des Meilleures Techniques Disponibles (MTD) » du secteur minier. Les mettre à disposition des opérateurs miniers de façon pro-active	Amélioration progressive des process d'exploitation	Nombre de déclarations officielles de Modifications des conditions d'exploitation d'une mine pour adoption d'une MTD
Agrément des artisans		X		X	Carte des artisans mineurs (existe déjà) Définir clairement l'autorité compétente (en Province) Lui donner les moyens techniques Augmenter la pression de contrôle sur place	Diminution progressive de la fraude Augmentation des rentrées fiscales	Nombre d'artisans possédant une carte par Province Nombre de PV d'infraction par Province

Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	A retenir pour le secteur minier	Recommandation correspondante pour le secteur minier	Conséquence attendue dans le secteur minier	Indicateur de réussite
Manque de formation de base des artisans	Exploitation non conforme		X	X	<p>Obligation de présenter une attestation de formation de base pour obtenir la carte d'artisan minier</p> <p>Mettre en place un programme de formation très pratique d'une journée pour les artisans</p> <p>Imposer un « recyclage » d'une journée de formation tous les 3 ans aux artisans disposant d'une carte</p> <p>Disposer d'un site pilote de formation par Province</p> <p>Promouvoir un site minier pilote en exploitation (par sélection, puis appel d'offres international)</p> <p>Inciter la profession à réaliser un Programme de réhabilitation exemplaire et pédagogique d'un « point noir » préalablement choisi</p>	<p>Amélioration progressive des pratiques minières</p> <p>Diminution progressive des non conformités et des impacts</p>	<p>Nombre annuel de PV d'infraction par Province par rapport au nombre d'artisans</p> <p>Nombre de sites pilotes de formation en RDC</p>
Manque de transparence	Suspicion		X	X	<p>Plateforme Internet de consultation publique des résumés des dossiers de demande de titres miniers</p>	<p>Transparence</p>	<p>Nombre de résumés en ligne par rapport au nombre de demandes de titres (O/N)</p>
Faiblesses des retombées socio-économiques locales	Conflits		X	X	<p>Réaliser une étude indépendante de l'impact socio-économique réel des mines actuelles</p>	<p>Objectivité retrouvée</p>	

Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	A retenir pour le secteur minier	Recommandation correspondante pour le secteur minier	Conséquence attendue dans le secteur minier	Indicateur de réussite
« Cahier des charges », Comités Local de Suivi	Prise en compte des populations locales dans les projets d'exploitation forestière	X		X	Mise en place obligatoire d'une Commission Locale de Concertation et de Suivi (CLCS) avant et pendant tout le projet minier (exploration, exploitation) Inciter les Collectivités connaissant une forte activité minière à mettre en place leur Plan d'Aménagement Local (PAL) (synthésisant les besoins en infrastructures et en fonctionnement et permettant de répartir harmonieusement les contributions de chaque opérateur minier)	Formalisation de la prise en compte des populations locales Améliorer la transparence Réduire la corruption Clarifier la situation Eviter les doublons de contreparties	Nombre de CLCS par rapport au nombre d'opérateurs en activité Nombre de PAL par province
Droits d'usage pas toujours respectés	Conflits locaux		X	X	CLCS et SIG Schéma Directeur des Mines de la Province	Réduction des conflits locaux	Nombre de plaintes par an et par Province pour des sujets de droits d'usage
Absence de zonage forestier macro et micro	Difficulté de gouvernance		X	X	Politique de Développement Durable de la RDC SIG « Plan de Développement Durable Intersectoriel » par Province et National SIG Schéma Directeur de Mines par Province et National	Gouvernance facilitée Clarté pour les investisseurs	Existence du SIG intersectoriel (O/N)
« Observateur indépendant »	Indépendance de constat	X		X	Continuer à améliorer la démarche de transparence ITIE Auditeur extérieur de la Charte volontaire de la Mine	Meilleure transparence Diminution de la fraude	Nombre de sites audités par an et par Province dans le cadre de la Charte de la Mine

Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	A retenir pour le secteur minier	Recommandation correspondante pour le secteur minier	Conséquence attendue dans le secteur minier	Indicateur de réussite
Comité d'élaboration et de validation des textes d'application	Harmonie et efficacité des textes	X		X	Créer un Observatoire de la Mine, des minerais et des Métaux en RDC Elargir la composition du CPE (Commission Permanente d'Evaluation des projets miniers) aux Opérateurs miniers, aux populations locales, aux élus locaux, aux associations, aux experts et élargir ses missions (éventuellement, en comité restreint) à l'analyse des textes	Outil de régulation, de prévision et d'adaptation Augmenter la pertinence et la professionnalisation de la CPE	Existence (O/N) Pourcentage de Société Civile par rapport aux Fonctionnaires dans la CPE
Insuffisance des contrôles forestiers	Inefficacité de la réglementation		X	X	Externalisation des contrôles de Police des Mines Recherche d'un financement international	Augmentation et régularité des contrôles Facilitation des financements internationaux	Nombre de contrôles par an et par Province
Absence de coordination apparente des bonnes volontés	Dispersion		X	X	Créer un organe de coordination : l'Observatoire de la Mine, des Minerais et des Métaux en RDC	Accélérer le processus d'amélioration du secteur minier	A définir
Manque de lieux de formation spécifique	Manque de connaissance des acteurs forestiers		X	X	Création d'un Centre de Formation aux métiers de la mine par Province minière Créer des outils d'aide pour les opérateurs miniers et les fonctionnaires (Manuels, Fiches, etc.)	Amélioration des pratiques Amélioration des connaissances et des pratiques Augmentation de la transparence	Nombre de centres de formation de la Mine en RDC Nombre de formations prodiguées Nombre de stagiaires par an Nombre d'outils simples et pratiques mis à disposition

Action ou constat notable de la réforme forestière	Conséquence constatée	Positive	Négative	A retenir pour le secteur minier	Recommandation correspondante pour le secteur minier	Conséquence attendue dans le secteur minier	Indicateur de réussite
Corruption omniprésente	Fuite des exploitants officiels Perte fiscale		X	X	Ajout d'un rôle d'organe anti-corruption à l'Observatoire des Mines, des Minerais et des Métaux de RDC	Augmentation des rentrées fiscales Clarification et	A définir par l'Observatoire de la Mine
Rétrocession inefficace	Diminution des budgets locaux		X	X	Ajout d'un rôle de contrôle de la rétrocession à l'Observatoire des Mines, des Minerais et des Métaux de RDC	amélioration de la transparence du secteur minier Incitation à l'investissement minier	A définir par l'Observatoire de la Mine

4.6. Les passerelles entre le secteur minier et le secteur forestier

Le tableau suivant dresse les passerelles entre les deux secteurs forêts et mines ; certains enseignements de la mine pourraient être utilisés pour le secteur forêt.

Tab. 3 : Passerelles entre les deux secteurs forêts et mines

Forêt	En commun	Mine
Politique forestière	Manque de politique sectorielle	Politique minière
Schéma Directeur de la Forêt		Schéma Directeur des Mines
Schéma Directeur de la Forêt	Manque de coordination intersectorielle Plan de développement durable de la RDC	Schéma Directeur des Mines
Agenda prioritaire	Simplification des taxes Diminution des guichets Double « compétence » en Province	Hiérarchisation des actions
Certification des concessions		Charte de la Mine en RDC Certification des produits miniers
Traçabilité des bois (projet FLEGT de l'UE en cours, par Accord de Partenariat volontaire de l'Etat)		Traçabilité des minerais ou métaux (carte d'identité des produits marchands – Forensie) Projet GIZ MTD
Exploitation faible impact Agréments artisanaux	Formation des artisans	Carte artisans Sinequanon CLCS
Cahier des charges sociétal Droits d'usage		Plan d'Aménagement local CLCS + Schéma Directeur des Mines Plan d'Aménagement Local Schéma Directeur des Mines
Zonage forestier macro et micro	Besoin d'un zonage concerté Plan de Développement Durable de la RDC	
Observateur indépendant	Besoin de transparence à développer	ITIE Observatoire de la Mine Observatoire de la Mine Elargissement du CPE (membres et missions) :
Comité d'élaboration et de validation des textes d'application à raviver	Externalisation des contrôles	
	Coordination de toutes les bonnes volontés	

5. Conclusion

L'état des lieux du secteur forestier n'est pas très brillant après dix ans de réforme, notamment après l'explosion de l'exploitation illégale. On peut cependant en tirer des leçons pour le secteur minier lui aussi doté d'un code en 2002.

On peut retenir en gros ;

- les erreurs à éviter : problème de rétrocession des taxes, la fiscalité lourde et complexe, l'absence de contrôle sur le terrain et l'absence de politique sectorielle et intersectorielle ;
- les résultats positifs à reproduire : le zonage (débute pour le secteur forestier) ; la collaboration avec la société civile et le cahier des charges formalisé ; l'amélioration des techniques forestières (EFIR)

Il en découle un certain nombre de recommandations pour le secteur minier comme le schéma directeur des mines et le zonage du secteur minier après la définition d'une politique minière faite en accord avec une politique intersectorielle préalable. Une charte de valorisation de la mine peut être proposée, une fiscalité simplifiée et incitative, des meilleures techniques disponibles via un travail de formation et bien évidemment un contrôle accru des activités de terrain en s'appuyant en autres sur une collaboration avec la société civile qui jouera également son rôle dans les comités de concertation et de suivi avec les populations locales.

6. Bibliographie

6.1. Bibliographie du secteur forestier

- Banque Mondiale : *Extrait des TDR – Appui au zonage forestier en RDC 1^{er} draft*
<http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/Annex05.pdf>
- Banque Mondiale 2010 ; *Etude diagnostique sur l'intégration du commerce* juil 2010. 197 p.
- FAO 2011 : *Draft de politique forestière*
- FEC 2011 : *Mémo du 5 novembre 2011 relative au Port de Matadi* 7 p.
- Greenpeace 2012 : *l'exploitation artisanale = exploitation industrielle forestière déguisée*, mai 2012 - 12 p.
- Greenpeace RRN RDC 2012 : *Pétition de la société civile pour le maintien et le respect du moratoire sur l'allocation de nouveaux titres d'exploitation forestière en RD Congo* 13/4/2012
- MECNT WRI 2009 : *Atlas forestier interactif de la RDC*
- MECNT 2009 : *Atelier sur la mise en œuvre des étapes post-processus de conversion des titres forestiers en République Démocratique du Congo* Rapport général, MECNT GTZ Kinshasa, du 04 au 06 mars 2009
- REM 2010 : *Rapport annuel de l'observateur indépendant* déc. 2010 – nov. 2011 46p
- RRN 2011 : *Ressources naturelles* n°12 juin-octobre 2011
- RRN 2011 : *Ressources naturelles* n°13 nov-décembre 2011
- SIFORCO 2010 : *la Bonne gestion forestière de SIFORCO – RDC*. 16p.
- WWF 2011 *Echos verts* n°5
- Non daté - *Projet de décret sur les forêts des communautés locales*

6.2. Bibliographie du secteur minier

Thème	Document	Auteur	Année
Réglementation minière RDC	Loi 007/2002 du 11/07/02 portant Code Minier		2002
	Décret 038/2003 du 26/03/03 portant Règlement Minier		2003
	Formulaires F05, FE06, F07, FR11, F13, F01, FR08 de demandes de titres miniers		2012
	Analyse de la législation environnementale et sociale du secteur minier en RDC	Avocats Verts pour WWF	2010
	Loi 08/001 du 26/03/08		2008
	Guide de l'investisseur du secteur des mines	CTCPM	2003
Réglementation minière – Autres pays	Convention minière type en Guinée Conakry		2011
	Code Minier – Guinée Conakry		2011
	Diverses notes d'analyse du Ministère des Mines de Guinée Conakry		2009 à 2011
	Droit minier et Droit de l'Envir. - Eléments de réflexion pour une réforme relative à l'évaluation envir, à l'information et à la participation du public - France	A. GOSSEMENT	2011

Réglementation minière – Autres pays	Arrêté du 28/07/95 fixant les modalités des demandes de titres miniers - France		1995
	Code Minier - France		2012
	Recueil de textes réglementaires relatifs au Code Minier et à son application - France	MEEDDM	2009
	Code Minier - Cameroun		2001
	Droit des affaires au Cameroun	Droit-Afrique.com	2012
	Code Minier - Gabon		
	Analyse de la Réglementation minière actuelle – Constats et propositions - Gabon	C. VALLIER	2007
	Projet de Guide Sectoriel Mines - Gabon	C.VALLIER	2007
Réglementation Environnement en RDC	Loi 11/009 du 9/07/11 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement	Présidence de la République	2011
	Recueil des textes juridiques en matière environnementale	Avocats Verts	2009
Développement minier durable	Propositions pour la coexistence du développement minier durable, du tourisme raisonné et de la protection de la nature - Argentine	C.VALLIER	2002 et 2003
	Rapport National du Gabon sur les industries extractives	Commission des Nations Unies sur le Développement Durable	2011
	Commission d'enquête sur le secteur minier	Sénat de la RDC	2009
	Shared benefits	Mining, People and Environment	2011

7. Annexes

ANNEXE

Personnes rencontrées

Annexe 1a : Personnes rencontrées dans le secteur forêt

Catégorie	Structure	Nom	Date	Média	Enseignements
Bailleurs	GIZ	Andreas Schleenbaecker	20/06/12	Réunion	Rappel des objectifs de l'étude
	WWF	Bruno Perodeau	15/06/12		
Partenaires	Avocats Verts	Didier Mopiti	18/06/12		Analyse de la Réglementation
	FIB	Françoise Van de ven	18/06/12		Point de vue FIB Exploitation Fiscalité
Administration En charge des forêts	DGF	F. Djengo	25/06/12		Titres forestiers
	DIAF	S. Malele	22/06/12		Aménagement, zonage
	DEP	J. Ilanga	21/06/12		Planification
Projets d'aide	AGEDUFOR	G Roulette			Aménagement
		J. Chabbert	25/06/12		Aménagement
	USAID	T. Morelli	25/06/12		Zonage
	Observateur indépendant /REM	L. Granier P. Crochet J. Owada	21/06/12		Contrôle transparence
	UICN	Kiyulu	20/06/12		Exploitants artisans
	SGS	Vernay	19/06/12		Contrôle traçabilité
	REDD	B. Hugel	25/06/12		Politique forestière
	C4CF	B. Perodeau	26/06/12		Certification
	PBF	A. Schleenbaecker	25/06/12		Législation/politique forestière
	OFAC	C. de Wasseige	19/06/12		Etat des forêts
	FLEGT	E. Heuze			Politique forestière
	Greenpeace	I. Wabiwa	22/06/12		Contrôle, social exploitation
	Conseiller Ministre ECNT	P. Duchochois	15/06/12		Politique forestière
	RRN	Bobia B Boika	29/06/12	Social	
	Banque mondiale	E. Benoist	28/06/12	Zonage	
	SYGIS	L. Bélanger	27/06/12	mailing	Zonage/SIG

Annexe 1b : personnes rencontrées dans le secteur minier

Catégorie	Structure	Nom	Date	Média	Enseignements
Bailleurs	GIZ	Andreas Schleenbaecker	20/06/12	Réunion	Rappel des objectifs de l'étude
	WWF	Fabrice	20/06/12		
		Didier	20/06/12		
Partenaires	Avocats Verts	Didier Mopiti Ilanga	20/06/12	Réunion	Analyse de la Réglementation
Opérateurs miniers et leurs représentants	AngloGold Ashanti	Guy-Robert Lukama	20/06/12	Entretien	Investissement Environnement ONGs
	M.M. & Associates	Marcel Malengo Baeleabe	21/06/12	Entretien	Juridique
	FEC Commission Nationale Juridique	Marcel Malengo Baeleabe	21/06/12	Entretien	Difficultés réglementaires
	African Minerals (Barbados) Ltd	Marcel Malengo Baeleabe	21/06/12	Entretien	Taxes
Autres acteurs économiques	Comptoir d'achat de Diamants de Papa André	André Sprinkler	22/06/12	Entretien	Sécurité Filière aval Taxes
Administration centrale	Primature Conseiller Principal Stratégies et Perspectives Economiques	Jean-Baptiste Ntagoma	21/06/12	Entretien	Gouvernance
	Ministère des Mines - Direction Protection de l'Environnement	M. Ramzani	22/06/12	Entretien	Environnement minier réglementaire Organisation de l'Administration
	Cadastre Minier	Roger Kienansatu	22/06/12	Entretien	Procédures d'octroi foncier
Administration décentralisée	Coordinateur Environnement de la Province du Bandundu	Jean-Marie Madikani	22/06/12	Entretien	Vision locale Relations avec Gouvernorat

ANNEXE

Textes d'application élaborés conjointement avec le MECNT, le secteur privé et la société civile durant la période où les comités ont réellement fonctionné

Arrêté Ministériel	033/CAB/MIN/ ECN-EF/2006	portant organisation et fonctionnement du cadastre forestier	2/10/2006
Arrêté Ministériel	034/CAB/MIN ECN- EF/2006	Portant composition, organisation et fonctionnement des conseils consultatifs provinciaux des forêts	5/10/2006
Arrêté Ministériel	036/CAB/MIN/ECN- EF/2006	fixant les procédures d'élaboration, d'approbation et de mise en œuvre des plans d'aménagement des concessions forestières de production des bois d'œuvre	5/10/2006
Arrêté Ministériel	035/CAB/MIN/ ECN-EF/2006	relatif à l'exploitation forestière	5/10/2006
Décret	N° 08/03	Composition, organisation et fonctionnement du conseil consultatif national des forêts	26/01/2008
Décret	N° 08/08	Fixant la procédure de classement et de déclassement des forêts	8/4/2008
Décret	N° 08/09	Fixant la procédure d'attribution des concessions forestières	8/4/2008
Arrêté Ministériel	N° 028/CAB/ MIN/ECN-T/ 24/JEB/08	fixant les modèles de contrat de concession d'exploitation des produits forestiers et de cahier de charges y afférant	
Arrêté Ministériel	N° 022/CAB/MIN/ECN- T/15/JEB/2008	Fixant la procédure d'autorisation de cession, de location, échange ou donation d'une concession forestière	7/08/2008
Arrêté Ministériel	N° 020/CAB/MIN/ECN- T/15/JEB/2008	Fixant les mesures relatives aux autorisations de reconnaissance et d'inventaire forestier d'allocation	7/08/2008
Arrêté Ministériel	N° 024/CAB/MIN/ECN- T/15/JEB/2008	Fixant la procédure d'enquête préalable à l'octroi des concessions forestières	7/08/2008
Arrêté Ministériel	N° 025/CAB/MIN/ECN- T/15/JEB/08	Portant réglementation du permis de déboisement	7/08/2008
Arrêté Ministériel	N° 027/CAB/MIN/ECN- T/15/JEB/08	Relatif au marteau forestier de l'administration et de son utilisation	7/08/2008
Arrêté Ministériel	N° 026/CAB/MIN/ECN- T/15/JEB/08	Portant dispositions relatives à la supervision, au suivi et à l'évaluation des opérations de reconstitution du capital forestier	7/08/2008
Arrêté Ministériel	N° 021/CAB/MIN/ECN- T/15/JEB/08	portant normes relatives aux installations à implanter dans les concessions forestières	7/08/2008
Arrêté Ministériel	N° 034/CAB/MIN/ECN- T/15/JEB/08	Portant réglementation de la recolte de certains produits forestiers	22/8/2008
Arrêté	N°	Portant mesures relatives à	22/8/2008

Ministériel	035/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/08	l'estimation des prix des forêts à concéder	
Arrêté Ministériel	N° 037/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2008	Fixant les critères de sélection des soumissionnaires des concessions forestières	22/8/2008
Arrêté Ministériel	N° 038/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2008	Fixant les modalités d'élaboration, d'approbation et de mise en œuvre du plan d'aménagement d'une forêt classée	22/8/2008
Décret	N°09/24	Portant création, organisation et fonctionnement du Fonds Forestier Nationale en abrégé « F.F.N »	21/5/2009
Arrêté Ministériel	103/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09	Portant organisation et fonctionnement de la commission de règlements des différends forestier	16/6/2009
Arrêté Ministériel	104/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09	Fixant la procédure de transaction en matière forestière	16/06/2009
Arrêté Ministériel	02/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09	Fixant les règles et les formalités du contrôle forestier	16/06/2009
Arrêté Ministériel	023/CAB/MIN/ECN-T/29/JEB/10	Fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier de charges du contrat de concession forestière	7/06/2010

ANNEXE

Eléments de synthèse sur les travaux des experts de la
réunion quadripartite entre les gouvernements
provinciaux de Bandundu, de la province orientale, de
l'Équateur et du Bas-congo et les exploitants forestiers –
Kinshasa – 18 jv 2009

N°	Points débattus	Exécutifs Provinciaux	Secteur Privé Bois	Recommandations
1	<p>La Prise en compte des intérêts des populations locales.</p> <p>a. Cahier des charges</p> <p>b. Fond social de solidarité</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Les conventions conclues avec la population locale sont vieilles. - Ces conventions en cours sont partiellement exécutées pour certains et pas du tout pour d'autres exploitants. - Non respect des exploitants dans la réalisation des cahiers de charge. - Instituer dans le cadre d'une caisse provinciale de solidarité pour la reconstruction de l'Equateur dont le montant à verser s'élève à 2500 dollars/mois par entreprise. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le Cahier des charges est un nouveau mode de contrat avec la population. - Le cahier de charge type est fixé par un arrêté du ministre de l'environnement. - Le cahier de charge ne se limitera pas seulement à la construction des écoles, centres de santé, etc... - Le cahier de charge devra contenir des activités du développement socio-économiques selon le choix propre de la population pour sa responsabilisation. - Les exploitants ne payent pas et ne sont pas d'accord pour que ces frais leur soient exigés dans le futur. 	<ul style="list-style-type: none"> - L'exploitant est tenu d'aider à la réalisation des activités socio-économiques et à respecter les engagements conformément au contrat. - Les provinces devront : <ul style="list-style-type: none"> * veiller aux respects des lois * prendre ses responsabilités et jouer son rôle de régulateur. *exonérer les entreprises de toutes les taxes provinciales pour les infrastructures à mettre en place. *mettre les exploitants à l'abri de toutes tracasseries tant administratives que policières. - Le secteur privé demande au Gouverneur/Equateur de surseoir à ce paiement. - Le secteur privé peut s'engager à appuyer les opérations ponctuelles et non obligatoires et bien définies dans le cadre de la reconstruction.
N°	Points débattus	Exécutifs Provinciaux	Secteur Privé Bois	Recommandations
2	<p>Le respect des engagements au niveau provincial</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Exige le respect des engagements conclus sur base de la loi et des accords conclus dans l'entre temps. - L'exécutif provincial de Bandundu prépare un édit à soumettre à l'Assemblée provinciale pour l'officialisation de la taxe d'évacuation. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconnaît les engagements volontaires conclus avec les provinces mais celles-ci ne peuvent pas créer une taxe qui n'existe pas. 	<ul style="list-style-type: none"> - La province de Bandundu devra s'inspirer des modèles de protocole d'accord de la province orientale et de l'Equateur, pour élaborer son protocole d'accord à soumettre à la signature des parties. - Que l'Exécutif provincial de Bandundu abandonne la proposition d'un édit à soumettre à l'Assemblée Provinciale pour créer la taxe dite « d'évacuation des bois »

3	Le paiement des taxes et redevances dues à l'Etat et à la province			
	<p>a. Redevance sur la superficie forestière</p> <p>b. Redevance Proportionnelle</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Exige le paiement de cette taxe directement en province sur la base de la loi sur la libre administration des provinces. - Non paiement de cette taxe depuis 2006. - Confirmer la légalité de cette taxe en s'appuyant sur la loi n°004/015. - Une loi n'est abrogée que par une autre.- Rien n'est payé par rapport au volume à la province. - La taxe doit être payée 	<ul style="list-style-type: none"> - Engagement à payer distinctement dans le compte bancaire de la province conformément à la loi. - Méconnaissance de cette taxe en s'appuyant sur le code forestier. - Inexistence des textes réglementaires à ce jour. - L'assiette n'est pas précisée dans aucun texte. 	<ul style="list-style-type: none"> - La taxe doit être payée aux provinces conformément à la loi. -Existence d'une contradiction et de la confusion. -Nécessité pour le Gouvernement central et les Provinciaux de clarifier la question et faire rapport aux exploitants.
4	La Taxe conventionnelle sur la circulation des bois (autrement dit la taxe d'évacuation)	<ul style="list-style-type: none"> - Doit être payée conformément au protocole conclu avec les différentes provinces. 	<ul style="list-style-type: none"> -il s'agit ici de la taxe conventionnelle sur l'évacuation des bois et non sur la circulation des bois. - Reste soumis au paiement de cette taxe conformément aux protocoles d'accord pour uniquement la période d'avant la rétrocession aux provinces. 	<ul style="list-style-type: none"> -Paiement de la taxe d'évacuation par les exploitants en attendant la prochaine réunion quadripartite d'évaluation.
5	La douane des bois destinés à l'exportation	<ul style="list-style-type: none"> - Les provinces d'origine ne bénéficient pas des droits de sortie à l'exportation de bois. - Les provinces souhaitent entrer en possession de ces droits. - Compte tenu de la complexité de la question, une commission (province, exploitants, ministère des finances, OFIDA) devrait être mise sur pieds pour étudier, approfondir et clarifier la question. 	<ul style="list-style-type: none"> - D'accord pour que les provinces recouvrent leurs droits mais le souhait est que la procédure liée au contrôle des bois destinés à l'exportation soit simplifiée et souple (et non les instructions OFIDA définis l'année passée). 	<ul style="list-style-type: none"> - Exprime la volonté de verser ce droit dans le compte de la province d'origine de bois à Kinshasa. - Mise sur pied d'un cadre multipartite pour approfondir la question liée à la douane des bois destinés à l'exportation.
6	Industrialisation	<ul style="list-style-type: none"> - Pas d'usines dans les provinces d'exploitation. - Ces unités de transformation sont avantageuses pour la 	<ul style="list-style-type: none"> - Avancée significative, les exploitants sont plus engagés dans ce sens pour les provinces, en 	<ul style="list-style-type: none"> - Que le Gouvernement crée un environnement favorable à l'investissement (électricité).

		<p>population.</p> <ul style="list-style-type: none"> - il faudrait ouvrir les dépôts de bois pour les besoins locaux à de bons prix. 	<p>mettant des scies mobiles sur les chantiers pour subvenir aux besoins locaux de la population.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Création d'un environnement propice à ce genre d'investissement (source d'énergie) 	<ul style="list-style-type: none"> - Les exploitants restent favorables à l'installation des scies mobiles dans des lieux où on ne peut pas placer de grandes usines (besoin locales)
7	Besoin en formation	<ul style="list-style-type: none"> - Absence d'un personnel bien formé. 		<ul style="list-style-type: none"> - il faut le renforcement des capacités institutionnelles et techniques des provinces.
N°	Points débattus	Exécutifs Provinciaux	Secteur Privé Bois	Recommandations
8	Crise financière	<ul style="list-style-type: none"> - c'est une question important qui nécessite que les Gouverneurs l'abordent et l'analysent de façon spécifique dans le cadre du partenariat public-privé. -Au sujet des transports des personnes et de leurs biens, il faut que la loi soit tout simplement appliquée et respectée pour éviter les dérives. - Les dispositions pour le transport de personnes et de leurs biens doivent être rappelées aux populations et autres autorités. Une note circulaire doit être prise à ce sujet par chaque exécutif provincial. 	<p>Problèmes/craintes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - réduction des activités. - perturbation de la paix sociale - Diminution du nombre de rotation/bateaux conséquence directe sur l'évacuation des produits agricoles, les emplois ruraux et mécontentement de la population (risque de troubles), le budget prévisionnel (taxe d'évacuation), - Il faut que l'ONATRA se remette en service pour le transport fluvial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que les campagnes d'information sur la crise soient menées auprès des populations par l'exécutif provincial. - Que le nombre des personnes devant voyager soit celui qui sera inscrit dans le manifeste. - Que les mesures d'accompagnement à la crise financière mondiale soient arrêtées par la province pour soutenir les entreprises. - Une note circulaire doit être prise à ce sujet par chaque exécutif provincial.
9	Déforestation	<ul style="list-style-type: none"> - Le pouvoir central doit électrifier le pays pour éviter ou arrêter la déforestation par les populations (culture sur brulis). 	<ul style="list-style-type: none"> - Le transport fluvial fait accroître les activités de déforestation. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que les provinces mettent en place une politique de lutte contre la carbonisation et la culture sur brulis.
10	Communication avec les exploitants forestiers	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance des textes légaux au niveau provincial -Transmission de déclaration trimestrielle des bois au Gouverneur avec copie pour information au ministre provincial de l'environnement et au coordonnateur de l'environnement. - les provinces prennent toujours leurs responsabilités quand il s'agit de l'exécution d'une mission publique 	<ul style="list-style-type: none"> - Dispose de la plus part des textes légaux. - Plusieurs missions auprès des entreprises. - les missions non coordonnées constituent une surcharge pour le secteur privé. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que le comité technique du Ministère de l'environnement appuie la province en mettant à sa disposition des textes accompagnés de leur explication en vue de leur vulgarisation. - Recourir à l'expertise locale et procéder au renforcement des capacités.

		auprès des entreprises.		-Que les provinces harmonisent et concentrent les missions auprès des entreprises.
11	Relations avec la société civile/ONG	- les provinces sont conscientes du fait que toutes les ONG ont un autre esprit lorsqu'elles descendent sur terrain pour travailler.	- Le secteur reste ouvert et coopératif avec les ONG dans une approche participative. - il faut garantir le partenariat en toute franchise.	-Identifier les ONG partenaires et réellement opérationnelles. -Que les provinces suivent leurs activités et que les rapports d'activités soient déposés au niveau de la hiérarchie pour se rendre compte de leur travail sur terrain.

ANNEXE

Exemples de Schéma Directeur de l'Industrie Minérale

- a) SDC France
- b) SDOM Guyane

Les matériaux des carrières

Les schémas départementaux des carrières :

Le schéma directeur de la région Ile-de-France fixe les orientations en matière d'exploitation du sous-sol et renvoie aux schémas départementaux des carrières la planification des extractions.

La loi n°93-3 du 4 janvier 1993 relative aux carrières a pour objectif de mieux préciser les conditions dans lesquelles elles peuvent être exploitées.

Cette loi instaure les schémas départementaux des carrières (article L 515-3 du code de l'environnement) qui fixent les conditions d'exploitation ainsi que leur localisation. La loi fait obligation aux schémas départementaux de prendre en compte :

- l'intérêt économique national,
- les besoins en matériaux,
- la protection de l'environnement,
- la gestion équilibrée de l'espace, tout en favorisant une utilisation économe des matières premières.

Le schéma départemental des carrières est avant tout un document de planification qui définit les conditions générales d'implantation des carrières mais aussi les objectifs à atteindre en matière de remise en état et de réaménagement des sites. Pour la définition des conditions générales d'implantation des carrières, il doit prendre en compte non seulement l'intérêt économique national, les ressources et les besoins en matériaux du département et des départements voisins, mais aussi la protection des paysages, des sites et des milieux naturels sensibles ainsi que la nécessité d'une gestion équilibrée de l'espace, tout en favorisant une utilisation économe des matières premières.

Les schémas départementaux des carrières et [les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux](#) doivent être compatibles entre eux sans cependant que la loi confère une primauté des uns sur les autres. Au sens des dispositions du code de l'urbanisme, le schéma n'est pas opposable aux documents d'urbanisme publiés ou approuvés et notamment aux plans d'occupation des sols.

Lorsque les documents d'urbanisme s'opposent aux orientations et objectifs du schéma départemental des carrières il est possible, dans certains cas, de mettre en oeuvre les outils prévus par la législation en particulier le [projet d'intérêt général](#) et la [zone 109 du code minier](#).

Il revient à la commission départementale des carrières d'établir le schéma départemental des carrières. Elle constitue à cet effet un comité de pilotage.

Plusieurs étapes marquent l'élaboration du schéma : la première est celle de la mise en place de l'équipe rédactrice, la deuxième celle de l'élaboration, la troisième est celle de la validation du travail accompli par la commission départementale des carrières, les dernières étapes sont celles des consultations.

Après validation du schéma par la commission des carrières, le projet est soumis à la consultation du public à la préfecture et dans les sous-préfectures du département pendant deux mois. Le schéma éventuellement modifié par la commission des carrières à la suite des observations recueillies est alors adressé au conseil général et aux commissions départementales des carrières des départements voisins qui disposent également de deux mois pour donner un avis. Il peut ensuite être établi par la commission départementale des carrières. Il est recommandé d'élaborer tous les trois ans, au sein de la commission départementale des carrières, un rapport sur l'application du schéma.

La révision du schéma intervient dans les cas suivants :

- lorsque l'économie générale du schéma est modifiée c'est-à-dire lorsque les conditions qui ont présidé à la définition des orientations et objectifs du schéma ont notablement évolué ;
- lors de la publication d'autres documents de planification (en dehors des Plans d'occupation des sols - POS) incompatibles avec le schéma ([SAGE](#) ou [SDAGE](#) par exemple) ;

au terme d'un délai maximal de dix ans.

Schéma départemental d'orientation minière de la Guyane

L'objectif du schéma départemental d'orientation minière

L'objectif du schéma est défini par la loi elle-même, puisque c'est elle qui prescrit l'élaboration d'un schéma départemental d'orientation minière et en définit les principales caractéristiques ; en fait, c'est l'objet de deux lois successives : la première fixe le principe, la seconde en précise les modalités d'application.

Le projet de loi de programme relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement – projet adopté en 2ème lecture à l'assemblée nationale le 17 juin 2009 et au sénat le 1er juillet 2009 – comporte un article 49 contenant les « dispositions propres aux départements, régions et collectivités d'Outre-mer », lequel indique que ceux-ci « *sont appelés à jouer un rôle essentiel dans la politique de la Nation en faveur du développement durable* », puis précise que cette ambition pour l'Outre-mer suit entre autres les orientations suivantes :

« - dans le domaine de la biodiversité : réaliser, d'ici à 2010, un inventaire particulier de la biodiversité outre-mer ainsi qu'une synthèse des connaissances existantes permettant l'identification et la localisation des enjeux prioritaires, avec le crédit carbone, notamment en Guyane, - dans le domaine des activités extractives : élaborer et adopter, dès 2009, en Guyane, en concertation avec les collectivités locales, un schéma minier qui garantisse un développement des activités extractives durable, respectueux de l'environnement et structurant sur le plan économique ; élaborer et adopter ensuite un schéma minier marin pour la Guyane... » .

Le projet de loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer a introduit dans son article 60 l'article 68-20-1 du code minier qui dispose :

« Dans le département de la Guyane, le schéma départemental d'orientation minière de la Guyane définit les conditions générales applicables à la prospection minière, ainsi que les modalités de l'implantation et de l'exploitation des sites miniers terrestres. A ce titre, il définit, notamment par un zonage, la compatibilité des différents espaces du territoire de la Guyane avec les activités minières, en prenant en compte la nécessité de protéger les milieux naturels sensibles, les paysages, les sites et les populations et de gérer de manière équilibrée l'espace et les ressources naturelles. Le schéma tient compte de l'intérêt économique de la Guyane et de la valorisation durable de ses ressources minières. Au sein des secteurs qu'il identifie comme compatibles avec une activité d'exploitation, il fixe les contraintes environnementales et les objectifs à atteindre en matière de remise en état des sites miniers.

Le schéma départemental d'orientation minière de la Guyane est élaboré ou mis à jour par le représentant de l'État dans le département. Le schéma ou sa mise à jour sont soumis à une évaluation environnementale en application de l'article L. 122-6 du code de l'environnement . Il est mis à la disposition du public pendant une durée d'un mois. Le public est avisé des modalités de consultation au moins huit jours à l'avance.

Le schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des observations et des propositions recueillies, est ensuite transmis pour avis au conseil régional, au conseil général de la Guyane, aux communes concernées et aux chambres consulaires. Ces avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de deux mois.

Le schéma, éventuellement modifié pour tenir compte de ces avis, est approuvé par décret en Conseil d'État.

Le schéma ou sa mise à jour étant approuvés, le représentant de l'État dans le département en informe le public et met à sa disposition le schéma ainsi que les informations mentionnées au 2° du I de l'article L. 122-10 du code de l'environnement.

Dans le cadre défini par ce schéma, le représentant de l'État dans le département peut lancer des appels à candidature pour la recherche et l'exploitation aurifères sur la base d'un cahier des charges définissant, notamment, les contraintes d'exploitation et environnementales propres à chaque zone.

Les titres miniers délivrés en application du présent code doivent être compatibles avec ce schéma.

Le schéma d'aménagement régional de la Guyane et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux prennent en compte le schéma départemental d'orientation minière. Les documents d'urbanisme prennent en compte ou sont modifiés pour prendre en compte, dans un délai d'un an, le schéma départemental d'orientation minière.

Les titres miniers délivrés antérieurement à l'entrée en vigueur du schéma minier prévu au présent article continuent à produire leurs effets jusqu'à la date d'expiration de leur validité.»

Ainsi l'objectif fondamental du schéma, dans le respect des principes du développement durable, vise l'instauration d'une politique équilibrée qui, tout à la fois, permette le développement économique par la mise en valeur de la ressource minière et garantisse le respect de l'environnement.

Elle doit également, comme on le verra plus loin, contribuer au progrès économique et social des habitants de la Guyane. Cet objectif ne doit pas être recherché par des actions menées en parallèle – ou pire, comme cela a été fait par le passé, par des actions successives – mais bien par des actions cohérentes et intégrées, prenant en compte l'un et l'autre aspect.

ANNEXE

Exemple de Commission Locale de Concertation et de
Suivi (CLCS) pour l'industrie minière
Source : Charte UNICEM France

Des Commissions Locales de Concertation et de Suivi

Généralement implantés en milieu rural, les sites d'extraction concernent néanmoins un voisinage de plus en plus large et hétérogène.

La Commission Locale de **Concertation et de Suivi (CLCS)** est le principal moyen recommandé par la Charte pour impliquer chacun des partenaires autour du projet de carrière. Créée à l'initiative de l'exploitant, elle peut réunir, selon les cas, **riverains, élus, associations**, représentants des **administrations** et interlocuteurs de **l'entreprise**.

Instance d'écoute active, de dialogue et d'échange, la CLCS permet aux populations riveraines d'exprimer leurs besoins et attentes mais aussi de constater l'application des bonnes pratiques environnementales sur le site.

En 2009, 66% des sites adhérents à la Charte ont organisé régulièrement des Commissions Locales de concertation et de suivi (CLCS), soit une progression de 5% par rapport à 2009. Pour les encourager dans leur démarche et inciter les autres sites à adopter le même réflexe, le Comité National de la Charte a conçu avec l'organisme Geysier, spécialiste de la concertation et de la médiation territoriale, un recueil intitulé "**Guide de la concertation à l'usage des carriers**".

Il décrypte 15 cas réels de CLCS observées sur des sites engagés dans la démarche de progrès, en vue de donner aux adhérents des outils pour la mise en oeuvre et l'animation de ces réunions de concertation.

Le résultat ? **Un outil concret et vivant, riche d'enseignements facilement applicables.**

◆ Quelques regards extérieurs



Des émissions suspectes et incommodes, du bruit à toute heure, des poussières à la pelle...

Les relations entre une entreprise et son voisinage s'avèrent parfois difficiles. (...) Un contexte conflictuel peut ainsi prendre naissance, allant jusqu'à interpeller les autorités communales et régionales. Par ailleurs, l'entreprise doit répondre à des plaintes diverses, à des contrôles de police, parfois même à des actions en justice, ce qui ne manque pas de détériorer son image de marque. Bref, pour les uns comme pour les autres, cette situation n'est que perte de temps, d'énergie ainsi que coûts inutiles. La constitution d'un comité d'accompagnement peut être une solution."

Anne de Vlamincq

Chargée de mission à Inter-Environnement Wallonie

> Extrait d'un document publié par Inter-Environnement Wallonie



Apparemment il semble qu'une nouvelle race de chefs d'entreprise soit apparue ces derniers temps. Ils seraient parfaitement conscients de l'importance de leur responsabilité face aux problèmes environnementaux que toute implantation industrielle génère. (...) Et puis, quoi de plus valorisant que de savoir faire naître dans l'esprit du public (...) le sentiment qu'il s'est finalement « approprié » le site ? A Lagny, c'est notre YPREMA à tous, pas seulement celle des actionnaires. C'est devenu presque comme un service public. (...) La concertation, la vraie concertation, c'est précisément le but recherché avec la création de la Commission locale d'étude et de concertation, pour la satisfaction de tous. L'espoir c'est qu'un jour soit généralisée l'application de ce principe qui demeure pour l'instant d'initiative purement privée."

Hervé Machard

Délégué de la commune de Pomponne

> Extraits d'un document publié par l'association Orée.

YPREMA figure parmi les premières entreprises françaises à avoir organisé une concertation volontaire avec les acteurs locaux de l'environnement avant l'implantation de son activité de valorisation de mâchefers à Lagny-sur-Marne (77).



Parvenir à communiquer dans une situation de crise, que celle-ci soit issue du site même ou qu'elle lui soit exogène, nécessite d'avoir de longue date entamé un dialogue à un moment serein. (...)

Les sites qui n'ont pas cette obligation (celle de monter un CLIC*) ont tout intérêt à monter ce genre de « panel de conseillers » (...). Leur rôle : servir d'aiguillon pour le site industriel et de relais d'information à la communauté. (...) Certaines industries, comme la nôtre, ont une longue tradition du secret, qu'il leur faut changer (...). Au sein de l'association (...) se trouvaient de virulents opposants. (...) Mais une fois le dialogue entamé, les riverains ont cessé de s'opposer à l'extension du site et ont même signé avec le groupe une charte de communication autour de ces questions."

> Extraits d'un article paru dans "L'Usine Nouvelle" du 26 janvier 2006 : "Risques industriels - Bien communiquer avec les riverains".

*Comité Local d'Information et de Concertation. Les CLIC sont imposés par la réglementation, tout comme les CLIS (Commissions Locales d'Information et de Surveillance).

◆ **Vous aimeriez monter une CLCS, mais vous ne savez pas comment vous y prendre.**

Qui inviter ?

Quelle place donner au maire ?

Quelle implication des participants ?

Comment préparer une réunion ?

Comment construire l'ordre du jour ?

Quelles règles de fonctionnement adopter :
régulation de la parole, compte rendu, prise de décision...?

Faut-il rester neutre ?

Quelle place donner à l'expertise ?

Comment gérer les personnes difficiles ?

...

- ◆ Ces questions et d'autres seront abordées lors de la première journée de formation organisée dans chaque région par la Charte environnement de l'UNICEM, à partir d'octobre 2006.

Si vous êtes intéressé(e), merci de contacter votre UNICEM régionale pour connaître les dates et les conditions d'inscription.

Et, en attendant, ce dépliant vous propose quelques conseils pratiques...



COMITÉ NATIONAL DE LA CHARTE

Union Nationale des Industries de Carrières et Matériaux de Construction
3, rue Alfred Roll - 75849 PARIS CEDEX 17 - Tél. : 01 44 01 47 01 - Fax : 01 40 54 03 28
www.charte.unicem.fr



Commissions locales de concertation et de suivi

Des exploitants de carrières témoignent

Vous vous posez des questions sur les Commissions Locales de Concertation et de Suivi (CLCS), vous hésitez à en créer, vous êtes réticents...

Pourquoi ouvrir votre carrière à des individus étrangers au métier, qui parlent un autre langage, défendent d'autres intérêts, alors que vous avez toujours réfléchi seul, ou avec vos collaborateurs ?

Certains y voient une nécessité. Si l'exploitant veut être écouté, accepté par la population locale, il doit montrer

qu'il est capable d'écouter et d'accepter les besoins des autres acteurs de cette société.

D'autres soulignent une évolution historique : les exigences environnementales, le développement durable, le désir croissant de participation aux décisions qui affectent notre cadre de vie... et le cadre réglementaire qui accompagne peu à peu cette évolution. Selon eux, les industriels doivent monter dans ce train en marche, adopter une démarche industrielle responsable et s'inscrire dans le tissu local.

Une CLCS, c'est :

- un espace de dialogue
- un outil de connaissance et de respect mutuel
 - une démarche de co-construction
 - un lieu d'intégration
 - une manière de préparer l'avenir

Une CLCS n'est pas :

- une instance de contrôle
- une obligation réglementaire
- un outil de communication
- une arène d'affrontement
- un rempart défensif

Ce dépliant vous propose quelques témoignages d'entreprises qui ont fait le pas.

Faciliter

La CLCS : les entreprises témoignent

◆ Un atout pour les futurs projets

*“Il n'y a pas de conflit sur notre site, pourquoi perdre du temps avec une CLCS ?”
“Pour vivre heureux, vivons cachés.”*

Pour de nombreux exploitants, la CLCS est un outil essentiel pour faciliter l'extension, le renouvellement d'exploitation ou l'ouverture de nouveaux sites.

Fréquence de réunions

Bien distinguer les CLCS “de croisière” qui ont peu de problèmes à traiter (1 réunion par an, voire moins) et les CLCS conflictuelles (2-3 réunions rapprochées, avec une progression bien préparée).

A. *“Un dossier de demande de renouvellement d'exploitation, ça se prépare en amont, plusieurs années à l'avance.”*

B. *“Ce plan d'eau, on en est fier ; c'est le résultat de la concertation avec les associations environnementales et les communes. C'est ce travail qui nous a permis ensuite d'obtenir une autorisation d'ouverture d'un nouveau site.”*

C. *“Une démarche industrielle est nécessaire : il faut que les carriers s'inscrivent dans le tissu local, qu'ils prennent en amont les souhaits des riverains.”*

◆ Un moyen de trouver ensemble des solutions

“Nous faisons déjà de la concertation sans CLCS : nous croisons tous les jours les intéressés !”

A. *“Dans notre région, le foncier est très morcelé, nous avons donc à faire à de nombreux propriétaires ; en outre, la fréquentation est importante en fin de semaine. Au total, la pression est forte sur les carriers : la population a besoin d'être informée, les élus demandent des explications et des garanties. La CLCS est une réponse pertinente.”*

B. *“Un référendum a été organisé par la municipalité sur la demande d'extension ; 97% des votants se sont exprimés contre. Le carrier a alors décidé de mettre en place une commission de concertation.”*

C. *“La CLCS permet d'établir tous ensemble des priorités.”*

La rencontre informelle des riverains ou des élus contribue à l'établissement de relations de proximité qui facilitent le dialogue et la résolution des problèmes. Mais elle ne remplace en aucun cas une réunion préparée où toutes les parties prenantes peuvent s'écouter et interagir !

Préparation

Établir des relations privilégiées avec 3-4 personnes, dont le maire, pour monter la CLCS puis préparer chaque réunion. Ces personnes sont un relais avec le groupe d'intérêt dont elles font partie.

Participer Expliquer

◆ Tout le monde en sort gagnant

“On ne va pas se faire emmerder par des gens extérieurs ! On va faire entrer le loup dans la bergerie...” - “J’ai déjà assez de problèmes avec les riverains, je ne vais tout de même pas les inviter chez moi !”

Le monde a changé : nos concitoyens souhaitent fortement participer aux décisions qui affectent leur environnement, qu’elles soient de nature publique ou privée. D’ailleurs, la loi reconnaît de plus en plus ce droit, que ce soit au niveau international ou national. Participation, concertation, dialogue ne veulent pas dire affrontement et règne du plus malin. Depuis quelques décennies, des négociateurs de renom ont jeté les bases de la négociation gagnant-gagnant où la satisfaction de chaque partie est recherchée.



Identification des besoins

S’entraîner à repérer les besoins des participants au-delà des positions initiales. Ne pas chercher à contredire ces besoins, mais plutôt à les reconnaître, dans tous les sens du terme. Les solutions peuvent émerger quand les vrais besoins sont dits, reformulés et validés.



A. *“La première rencontre, c’est la méfiance ; mais au bout du compte, c’est toujours positif.”*

B. *“Aujourd’hui, les opposants sont capables de prendre de très bons experts, des retraités de très bon niveau, et de planter l’autorisation. Le carrier qui refuse de discuter avec ces gens-là, il n’a rien compris.”*

C. *“Certains employés de carrières sont parents des riverains ou des élus. L’information circule spontanément. C’est pourquoi le carrier doit jouer la transparence.”*

Résoudre

◆ Les problèmes latents sont désamorçés

“La CLCS risque de soulever de nouveaux problèmes.”

Il s'agit, au départ, de reconnaître ses difficultés environnementales et d'expliquer qu'il est impossible de tout résoudre d'un coup, et même de percevoir ce qui peut créer une difficulté pour les autres. C'est bien le rôle de la CLCS que de soulever les problèmes et de fixer des priorités en fonction des moyens mobilisables.

A. *“Si un problème existe, la CLCS ne va pas forcément le résoudre, mais elle ne va pas l'empirer. Elle ne fait que révéler les problèmes latents.”*

B. *“Le jour où il y a un problème sur un site, s'il n'y a pas de CLCS, c'est plus grave.”*

C. *“La CLCS a permis de désamorcer les problèmes provoqués par la sécheresse dans les marnes ; les carriers ont anticipé et ont expliqué que l'exploitation n'était pas en cause. Chaque fois qu'il y a une situation exceptionnelle, il faut informer à l'avance les riverains.”*

Premières réunions

Lors de la première réunion, présenter sereinement ses avancées et ses difficultés, puis donner la parole aux participants pour leur permettre d'exprimer leur perception. Se centrer, tout d'abord, sur cet exposé des problèmes par chacun, sans s'inquiéter des solutions.

◆ Le dialogue dissout les oppositions

“Le conflit est tel que je ne vais pas me risquer à mettre les gens autour d'une table ; ça va être la foire d'empoigne !” - “Quand il y a un conflit, certains opposants viennent chercher des informations dans les CLCS, dont ils se servent après pour attaquer.”

A. *“Le seul fait de réunir les gens est déjà perçu favorablement, tout comme le fait de pouvoir interroger directement le carrier au lieu d'aller pleurer chez le maire.”*

B. *“Quand on a vu l'opposition qui montait, on a tout lâché ; mais les opposants restent toujours opposés ; ce qu'ils veulent c'est discuter.”*

C. *“On a eu des soucis avec les kayakistes qui trouvaient pratique de venir décharger les kayaks au milieu de la carrière. On s'est mis d'accord avec eux et avec EDF pour trouver un autre lieu d'embarquement.”*

Toute concertation doit reposer, en particulier, sur l'adoption collective de règles de fonctionnement claires et adaptées à la situation.

Règles de fonctionnement

Présenter clairement aux participants l'objectif de la concertation, l'esprit de respect mutuel et de co-construction de solutions, la manière dont les décisions seront prises à l'issue des réunions, la répartition des rôles durant la réunion et son déroulement.

ANNEXE

Exemple d'un outil d'évaluation d'un site dans le cadre
d'une Charte Volontaire de la Mine

Source : RPE – UNICEM France

Une démarche de progrès opérationnelle

L'entreprise signataire de la Charte s'engage à faire progresser ses sites en appliquant **80 bonnes pratiques** identifiées au sein d'un Référentiel de Progrès Environnemental (RPE) défini par la profession. Quatre étapes balisent un « Chemin de progrès » en fonction du pourcentage de bonnes pratiques mises en œuvre.

Pour soutenir les efforts de ses adhérents, la Charte propose une méthodologie rigoureuse fondée sur une **démarche d'amélioration continue** (audits de positionnement, plans d'actions, visites annuelles...). Cette procédure, programmée dans le temps, permet à l'entreprise d'atteindre des objectifs réalistes dans des délais déterminés.

Tout au long du processus, un **auditeur externe**, garant de la démarche, conseille l'entreprise, contrôle l'intégration des bonnes pratiques et valide la qualification des sites.

Les thèmes du Référentiel de Progrès Environnemental

- Sécurité des tiers
- Paysage et propreté
- Eau
- Concertation et écoute
- Espaces naturels
- Poussières
- Organisation interne
- Bruits et vibrations
- Maintenance
- Animation et sensibilisation
- Déchets

Les outils de la Charte

Progrès

◆ Le Chemin de progrès : un outil d'amélioration continue

L'objectif de la Charte est de faire évoluer les entreprises vers un socle commun de bonnes pratiques en empruntant le « Chemin de progrès ».

Le socle commun

La Charte définit un socle commun de bonnes pratiques environnementales qui forme une grille d'audit appelée « Référentiel de Progrès Environnemental ». Parmi les 80 bonnes pratiques identifiées dans

le référentiel, 52, qui correspondent à des enjeux environnementaux majeurs pour la profession, sont dites qualifiantes. Les 28 autres concernent des bonnes pratiques complémentaires recommandées par la profession.

Sur chaque site, les bonnes pratiques qualifiantes sont mises en œuvre en quatre étapes qui balisent le « Chemin de progrès ».

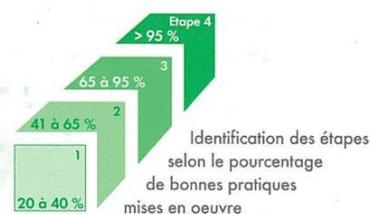
Le Chemin de progrès

Il s'agit du processus d'amélioration continue qui permet d'atteindre l'objectif de l'entreprise : l'étape 4. Le Chemin de progrès repose sur un cycle triennal et des actions annuelles :

- audit initial du site ou « audit de positionnement » ;
- formulation et mise en œuvre, par l'entreprise, d'un plan d'actions de trois ans pour atteindre l'étape 4.

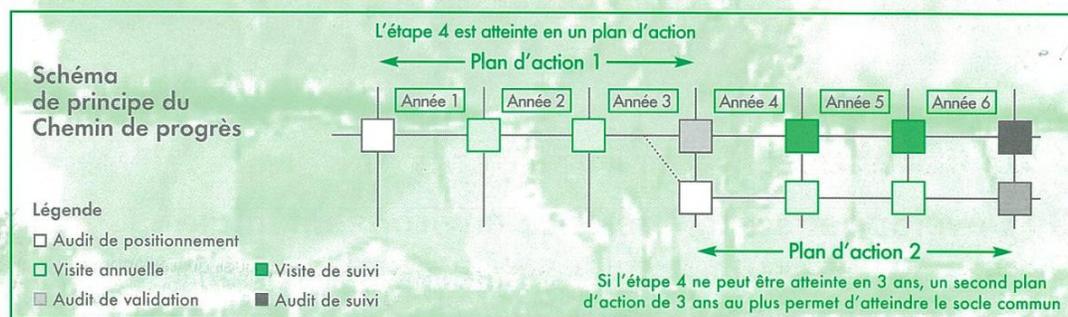
Cette étape peut éventuellement être atteinte en six ans, avec un deuxième plan d'actions ;

- visite annuelle de l'auditeur-conseil pendant la mise en œuvre du plan d'actions et après que l'étape 4 ait été atteinte ;
- audit de validation de l'étape 4, par un autre auditeur-conseil, afin de valider la mise en œuvre du socle commun sur le site. Une fois cet objectif



atteint, un logo spécifique à la Charte, et doté d'une durée de validité de trois ans, est attribué ;

- audit de suivi tous les trois ans pour assurer le maintien des bonnes pratiques sur les sites ayant atteint l'étape 4.



Afin de tenir compte de l'existence de Systèmes de Management de l'Environnement (SME) dans certaines entreprises, et sous réserve qu'elles aient intégré à leur SME les bonnes pratiques qualifiantes, des aménagements existent. Le cas échéant, deux situations se présentent :

- pour les entreprises déclarant avoir mis en place un SME non certifié, l'audit de positionnement peut être réalisé en interne. De même, la visite annuelle de suivi peut être remplacée par une réunion annuelle de suivi pour tous les sites de la région.

- pour les sites bénéficiant d'un SME certifié (ISO 14001 ou EMAS), les entreprises ne sont tenues de réaliser que les audits de validation et de suivi. Dans tous les cas, les audits de validation et de suivi sont réalisés par un auditeur-conseil.

Les outils de la Charte

Concertation

◆ Des cellules de concertation

Pour assurer une concertation constructive, des structures sont mises en place par chacun des acteurs de la démarche.

Les entreprises

Chaque site se dote d'une Commission Locale de Concertation et de Suivi (CLCS) regroupant les parties

prenantes locales (élus, associations, riverains...). Cette commission est tenue informée annuellement du

déploiement de la Charte sur le site et de l'atteinte de l'étape 4.

Les Comités Régionaux de la Charte

Chaque Comité Régional se dote d'une Commission Régionale de Suivi de la Charte (CRSC)

regroupant les parties intéressées à cette échelle. Cette commission est réunie annuellement pour faire le

point sur le déploiement régional et participer, par des propositions, à l'amélioration de la démarche.

Le Comité National de la Charte

Au-delà de ses activités de concertation régulière avec les instances nationales, le Comité National organise chaque année une réunion

des auditeurs-conseils régionaux. L'objet de cette réunion est à la fois d'harmoniser les pratiques régionales relatives aux audits et de faire évoluer

le Référentiel de Progrès Environnemental sur la base du retour d'expérience acquis sur le terrain par les auditeurs.

◆ Un thème annuel d'action

Chaque année, un thème environnemental est retenu par le Comité National de la Charte.

Ce thème fait l'objet d'une journée annuelle de formation des interlocuteurs charte dans chaque région UNICEM. Ces journées sont un des

vecteurs de développement de la compétence des entreprises. L'organisation des journées de formation est prise en charge par chaque Comité Régional.

La formation délivrée s'appuie sur des documents techniques et pédago-

giques qui se rapportent au thème annuel. Ils sont réalisés par le Comité National afin d'assurer l'homogénéité des formations.

Ainsi, outre le socle commun de bonnes pratiques, la Charte assure un socle de compétences communes à ses adhérents.