

Note méthodologique pour le portail de conformité des concessions forestières de la RDC

septembre 2024

1. Objectif et approche

Ce document présente l'approche méthodologique utilisée pour vérifier la conformité légale des concessions forestières industrielles et de conservation en République Démocratique du Congo (RDC), telle que présentée dans le Portail de Conformité des Concessions Forestières.

Afin de déterminer la conformité des concessions avec les critères légaux établis, Actions pour la Promotion et Protection des Peuples et Espèces Menacés (APEM) et Rainforest Foundation UK (RFUK) ont combiné des recherches documentaires sur des documents officiels et des études commandées par le gouvernement et les donateurs avec des entretiens semi-structurés avec des fonctionnaires du ministère de l'Environnement (MEDD) et d'autres parties prenantes.

L'évaluation a utilisé des informations provenant de plusieurs sources, y compris la [révision légale des titres forestiers effectuée par le MEDD en février 2023](#), le [rapport de l'Inspection Générale des Finances en 2021](#), le rapport "[Overview of the forestry and timber industry actors in the Democratic Republic of Congo](#)" de l'Institut ERAIFT, la révision légale des titres forestiers financée par l'UE en janvier 2023 ainsi que des données provenant de l'Observatoire de la Gouvernance Forestière, de Global Witness et d'autres sources. Les documents de référence sont inclus dans la base de données afin de corroborer les évaluations.

Nous avons triangulé les différentes sources pour garantir la qualité de l'information. Les résultats ont également été communiqués au MEDD et à la Fédération industrielle de bois (FIB), qui ont eu deux semaines pour les contester.

2. Champ d'application de la recherche

Les critères d'évaluation de la légalité des concessions d'exploitation forestière industrielle et de conservation ont été choisis pour refléter les aspects clés suivants de la conformité légale dans la gouvernance des forêts :

1. Légalité des titres (attribution)
2. Présence d'un plan de gestion
3. Conditions d'exploitation du bois (pour les concessions forestières)
4. Le paiement des taxes, et
5. Obligations socio-économiques des détenteurs de titres envers les communautés locales et les peuples autochtones.

Pour chacun des cinq critères, l'équipe a pris en compte différents paramètres décrits ci-dessous et a attribué une note globale de légalité, en utilisant un système de notation pondéré.

En outre, l'évaluation a également pris en compte la taille des concessions et la question de savoir si la superficie totale détenue dépassait les 500 000 hectares prévus par le code forestier de 2002 de la RDC.

3. Clause de non-responsabilité

Il convient de noter que les critères juridiques choisis, bien qu'indicatifs, sont loin de constituer une liste exhaustive des exigences légales des détenteurs de concessions selon le Code forestier de 2002 et d'autres textes juridiques connexes. Les contraintes de temps et de ressources, ainsi que le manque de données accessibles au public, signifient que la recherche ne doit être considérée que comme une évaluation partielle de la conformité légale des concessions. Par conséquent, la conformité avec les critères choisis n'implique PAS la conformité légale de la concession dans son ensemble. En outre, cette catégorisation est l'opinion d'experts de l'APEM et du RFUK basée sur les données disponibles et la connaissance de la loi, mais ne prétend pas avoir un poids officiel ou légal ou remplacer les facultés du gouvernement de quelque manière que ce soit.

En outre, bien que des efforts aient été faits pour s'assurer que les informations sont à jour et exactes, le secteur de la gouvernance et de l'industrie forestière en RDC est un contexte dynamique et évolutif, et nous invitons toutes les parties prenantes concernées à partager les informations mises à jour qu'elles souhaitent voir figurer sur le portail.

4. Évaluation de la légalité

L'évaluation de la légalité a analysé les 82 concessions (56 d'exploitation forestière et 26 de conservation) pour s'assurer de leur conformité légale avec les réglementations forestières en vigueur en RDC, en particulier le Code forestier de 2002 qui reste le texte législatif le plus important en matière de foresterie. Pour ce faire, nous avons développé des paramètres pour chaque critère afin d'évaluer si la concession était conforme ou non.

4.1 Critères d'évaluation des concessions forestières (CF - concession forestiere)

Les concessions forestières industrielles de la RDC sont des concessions consacrées à l'exploitation forestière industrielle où le bois commercial est principalement récolté pour l'exportation sous forme de grumes ou de bois scié. Les 56 concessions couvrent une superficie totale d'environ 14 millions d'hectares. En 2002, un moratoire national a interdit l'attribution de nouvelles concessions forestières en raison de la corruption généralisée et des mauvaises pratiques dans le secteur¹.

Critère CF 1 : Légalité / Acquisition du titre : Ce critère concerne la législation régissant les procédures de délivrance des titres de concession forestière, notamment l'utilisation de méthodes légales pour obtenir un titre de concession, la notification de la convertibilité du titre, l'arrêté de contrat de concession forestière et le plan d'aménagement prévisionnel. Il est composé des paramètres suivants :

- **Paramètre CF 1.1** : Notification de la convertibilité du titre.
- **Paramètre CF 1.2** : Arrêté de contrat de concession forestière.
- **Paramètre C.F. 1.3** : Plan de gestion provisoire.
- **Paramètre C.F 1.4** : Document des accords de clause sociale.

Lois de référence

- *Décret N° 08/09 Du 08 Avril 2008 Fixant La Procédure D'attribution Des Concessions Forestières ;*
- *Décret no. 05/116 du 24 octobre 2005 fixant les modalités de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière et prolongeant le moratoire sur l'octroi des titres d'exploitation forestière.*

¹ Arrêté ministériel n° CAB/MIN/AF.F-E.T/194/MAS/02 du 14 mai 2002

Critère C.F. 2 : Gestion des concessions : ce critère concerne les exigences légales en matière de planification de la gestion des concessions forestières, y compris l'élaboration du plan d'aménagement et du plan d'exploitation annuel, la consultation des communautés locales, etc. Il est composé des paramètres suivants :

- **Paramètre C.F. 2.1** : Document du plan de développement.
- **Paramètre C.F. 2.2** : Notification de la validation du plan de gestion.
- **Paramètre C.F. 2.3** : Certificat de conformité du plan de développement.
- **Paramètre C.F. 2.4** : ordre de mise en œuvre du plan de gestion.

Lois de référence

- *Arrêté ministériel n°034/CAB/MIN/EDD/03/03/BLN/2015 du 03 juillet 2015 fixant la procédure d'élaboration, de vérification, d'approbation, de mise en œuvre et de suivi du plan d'aménagement d'une concession forestière de production de bois ;*
- *Arrêté ministériel n°025/CAB/MIN/FCNDD/CJ/00/RBM/2016 du 09 février 2016 portant dispositions spécifiques relatives à la gestion et à l'exploitation des concessions forestières des communautés locales (art. 22, 23).*

Critère C.F. 3 - Normes d'exploitation du bois : règles d'abattage et marquage tels que la base annuelle de coupe dans une concession forestière :

- **Paramètre C.F. 3.1** : Autorisation d'installer l'unité de traitement.
- **Paramètre C.F. 3.2** : rapport d'activité annuel prouvant la fonctionnalité de l'unité de traitement.

Lois de référence

- *Arrêté ministériel n° 050/CAB/MIN/EDD/04/03/BLN/2015 du 11 septembre 2015 relatif à l'exploitation du bois.*

Critère C.F. 4 : Normes relatives au cahier des charges social : concernant les dispositions spécifiques relatives à la gestion et à l'exploitation durables de la concession. Ce critère prend en compte les obligations des entreprises vis-à-vis de la population locale, telles que la

fourniture de services sociaux, la construction d'infrastructures socio-économiques, la mise en place d'un Fonds de développement, etc. Il est composé des paramètres suivants :

- **Paramètre CF 4.1** : Présence d'un cahier de charges.
- **Paramètre CF 4.2** : Preuve de la mise en œuvre des accords (fiche de suivi de la mise en œuvre des accords).
- **Paramètre CF 4.3** : nombre de personnes locales employées

Lois de référence

- *Arrêté ministériel n°072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle de la convention constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière ;*
- *Arrêté ministériel n° 028/CAB/MIN/ECNT/15/JEB/08 du 07 août 2008 fixant les modèles de contrats de concession d'exploitation de produits forestiers et les cahiers des charges y afférents.*

Critère C.F. 5 - Normes de paiement des taxes : ce critère prend en compte la réglementation relative à la taxe sur la surface exploitable de la concession forestière sur une période de cinq ans. D'autres types de paiements fiscaux n'ont pas pu être pris en compte en raison d'informations insuffisantes :

- **Paramètre CF 5.1** : Preuve du paiement de la taxe de superficie (période 2018-2022).
- **Paramètre CF 5.2** : preuve du paiement de la taxe sur le permis de coupe de bois industriel.

Lois de référence

- *Arrêté interministériel n°CAB/MIN/EDD/2020/005 et n°CAB/MIN/FINANCES/2020/066 du 24 juillet 2020 portant fixation des taux des droits, taxes et redevances à percevoir à l'initiative du ministère de l'environnement et du développement durable en matière de gestion forestière (Art 13).*

Évaluation globale de la légalité de la concession forestière

Pour réaliser l'évaluation globale de la légalité, nous avons commencé par évaluer chaque critère individuellement selon les paramètres établis. Nous avons ensuite additionné les notes obtenues pour chaque critère et converti ce total en un pourcentage représentant l'évaluation globale de la légalité. Les notes attribuées à chaque critère sont les suivantes :

Critère 1 : Légalité du titre : 4 points = conforme, 2-3 points = partiellement conforme, 1 point = non conforme

Critère 2 : Disposition du titre de concession 4 points = conforme, 2-3 points = partiellement conforme, 1 point = non conforme

Critère 3 : Normes d'exploitation du bois

(2 points = conforme, 1 point = partiellement conforme, 0 point = non conforme

) **Critère 4**

: Spécifications

3 points = conforme, 1-2 points = partiellement conforme, 0 point = non conforme

Normes d'exploitation du bois (2 points = conforme, 1 point = partiellement conforme, 0 point = non conforme)

Critère 4 : Spécifications 3 points = conforme, 1-2 points = partiellement conforme, 0 point = non conforme

Critère 5 : Paiement des taxes 2 points = conforme, 1 point = partiellement conforme, 0 point = non conforme.

L'appréciation de la légalité a été obtenue en agrégeant les notes attribuées aux cinq critères et en les convertissant en pourcentage. Une grille de notation a été établie pour faciliter cette évaluation globale.

Si la valeur totale des critères est de 100 %, la concession est conforme.	
Si la valeur totale des critères se situe entre 90 et 99 % , la concession est marginalement conforme.	
Si la valeur totale des critères est comprise entre 70 et 89 , la concession est modérément conforme.	
Si la valeur totale des critères est comprise entre 50 et 69 %, la concession est moins conforme.	
Si la valeur totale des critères est inférieure à 50% , soit il y a un manque d'information, soit la concession est non conforme.	

4.2 Critères d'évaluation des concessions de conservation (CC concession de conservation)

Les concessions de conservation sont des portions de forêt acquises par une entreprise à des fins de conservation ou de génération de crédits carbone (renonçant à toute exploitation extractive de ses ressources). Les 26 concessions incluses dans l'évaluation juridique couvrent une superficie totale d'environ 1,4 million d'hectares et sont toutes d'anciennes concessions forestières qui ont été converties.

Le **critère CC1 : légalité/titre d'acquisition** concerne la législation régissant les procédures de délivrance des licences de concession de conservation et/ou leur conversion dans le cas d'anciens titres d'exploitation industrielle et comporte les paramètres suivants :

- **Paramètre CC1.1** : Lettre de demande.
- **Paramètre CC 1.2** : Localisation, identification, superficie et données d'inventaire multi-ressources de la forêt à concéder.
- **Paramètre CC 1.3** : Document d'autorisation avec conditions d'accès à la forêt à des fins de reconnaissance.
- **Paramètre CC 1.4** : Document fixant le prix minimum d'attribution par hectare conformément à la réglementation en vigueur sur la procédure de mise à prix des forêts.
- **Paramètre CC 1.5** : La licence de reconnaissance forestière, y compris la preuve du paiement de la taxe due.
- **Paramètre CC 1.6** : Notification de l'acceptation de l'offre technique et financière pour le paiement des redevances dues.
- **Paramètre CC 1.7** : Notification du contrat de concession de conservation.
- **Paramètre CC 1.8** : Décret relatif au contrat de concession de la forêt de conservation.
- **Paramètre CC 1.9** : Enregistrement auprès d'une norme carbone pertinente.

Lois de référence

- *Décret no. 011/27 du 20 mai 2011 fixant les règles spécifiques d'attribution des concessions forestières de conservation ;*
- *ARRÊTÉ MINISTÉRIEL n° 047/CAB/MIN/EDD/AAN/MML/05/2018 fixant la procédure d'approbation des investissements REDD+ en République démocratique du Congo ;*
- *Code forestier, art. 82.*

Critère CC 2 - Gestion des concessions : ce critère concerne les exigences légales en matière de planification de la gestion des concessions forestières, y compris l'élaboration du plan d'aménagement et du plan d'exploitation annuel, la consultation des communautés locales, etc. Il est composé des paramètres suivants :

- **Paramètre CC 1** : Document du plan de développement.
- **Paramètre CC 2** : Notification de la validation du plan de gestion.
- **Paramètre CC 3** : Certificat de conformité du plan de développement.
- **Paramètre CC 4** : ordre de mise en œuvre du plan de gestion.

Lois de référence

- *Arrêté ministériel 083 du 30 septembre et 034 du 3 juillet 2015.*

Le **critère CC 3 : consentement libre, préalable et éclairé**, comporte les paramètres suivants :

- **Paramètre CC 1** : Présence du document permettant d'obtenir le consentement préalable, libre et éclairé des communautés locales.

Lois de référence

- *2017 Arrêté ministériel n° 026/ CAB/ MIN/EDD/AAN/KTT/0412017 fixant le cadre des lignes directrices nationales sur le Consentement Libre, Préalable et Informé pour les projets REDD ;*
- *Loi n° 22/030 du 15 juillet 2022 sur la protection et la promotion des droits des peuples autochtones pygmées.*

Critère CC 4 : normes relatives au cahier des charges concernant les dispositions spécifiques relatives à la gestion et à l'exploitation durables de la concession forestière de la communauté locale. Ce critère prend en compte les obligations des entreprises vis-à-vis de la population locale, telles que la fourniture de services sociaux, la construction d'infrastructures socio-économiques, etc. Il est composé des paramètres suivants :

- **Paramètre CC 1** : Document pour les accords de clause sociale dans les cahiers des charges.
- **Paramètre CC 2** : Preuve de la mise en œuvre des accords (fiche de suivi de la mise en œuvre des accords).
- **Paramètre CC 3** : Document résumant les clauses sociales précédentes.

Lois de référence

- *Décret ministériel 083 du 30 septembre 2013 et 034 du 30 juillet 2015.*

Critère CC 5 - Taxes : ce critère prend en compte la réglementation concernant la taxe sur la surface exploitable de la concession forestière et d'autres types d'obligations fiscales, en particulier :

- **Paramètre CC 1** : preuve du paiement de la caution.
- **Paramètre CC 2** : Preuve du paiement de la taxe de superficie.
- **Paramètre CC 3** : Document du montage financier du projet déterminant la clé de répartition des bénéfices.
- **Paramètre CC 4** : Preuve du paiement du certificat d'enregistrement, le cas échéant.
- **Paramètre CC 5** : Preuve de paiement du décret d'homologation.

Lois de référence

- *ARRÊTÉ MINISTÉRIEL n° 047/CAB/MIN/EDD/AAN/MML/05/2018 fixant la procédure d'approbation des investissements REDD+ en République Démocratique du Congo.*

Évaluation globale de la légalité des concessions de conservation

En ce qui concerne les concessions d'exploitation industrielle, pour réaliser l'évaluation globale de la légalité, nous avons commencé par évaluer chaque critère individuellement selon les paramètres établis. Nous avons ensuite additionné les notes obtenues pour chaque critère et converti ce total en un pourcentage représentant l'évaluation globale de la légalité. Les notes attribuées à chaque critère sont les suivantes :

Critère 1 : Légalité du titre (9 points = conforme, 6-8 points = partiellement conforme, 0-5 points = moins conforme).

Critère 2 : Présentation du titre de concession (4 points = conforme, 2-3 points = partiellement conforme, 1 point = non conforme).

Critère 3 : Présence d'un document d'attribution du CLIP (1 point = conforme, 0 point = non conforme).

Critère 4 : Spécifications/ Chaier des charges (3 points = conforme, 1-2 points = partiellement conforme, 0 point = non conforme).

Critère 5 : fiscalité (5 points = conforme, 3-4 points = partiellement conforme, 0-2 points = non conforme).

Comme pour les opérations industrielles, l'évaluation globale de la légalité se fait en évaluant chaque critère selon des paramètres spécifiques, puis en les pondérant en pourcentage.

Si la valeur totale des critères est de 100 % , la concession est conforme.	
Si la valeur totale des critères se situe entre 90 et 99 % , la concession est marginalement conforme.	
Si la valeur totale des critères est comprise entre 70 et 89% , la concession est modérément conforme.	
Si la valeur totale des critères est comprise entre 50 et 69 % , la concession est moins conforme.	
Si la valeur totale des critères est inférieure à 50% , soit il y a un manque d'information, soit la concession est non conforme.	

5. Autres considérations juridiques

Outre l'évaluation basée sur les critères susmentionnés, cette analyse de la légalité prend également en compte l'évolution de la superficie des concessions qui ont été réattribuées en violation de la loi, selon les informations fournies dans le rapport de l'IGF.

Enfin, l'analyse de légalité porte sur la superficie totale des concessions (exploitation et conservation) afin d'identifier les concessions détenues par une seule personne physique ou morale dont la superficie cumulée dépasse 500 000 hectares, en violation de l'article 92 du code forestier.