BANQUE MONDIALE
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO
MISSION DE SUIVI DU SECTEUR FORESTIER (1ER – 12 JUILLET 2003)

AIDE – MEMOIRE

1. Cet aide-mémoire présente les conclusions de la mission effectuée en République Démocratique du Congo par Giuseppe Topa, Spécialiste forestier Principal pour la Région Afrique, et Laurent Debroux, Spécialiste forestier, du 1er au 12 juillet 2003. Cette mission visait à :

- Faire le point sur l'agenda de relance du secteur, soutenu par le Crédit de Relance Economique (ERC) ;
- Assister le Gouvernement dans la préparation de son programme national de renforcement institutionnel, soutenu entre autres par le Projet d'Appui à la Réunification.

2. La mission a coïncidé avec une période de transition politique marquée par l'annonce du nouveau Gouvernement d'Union Nationale, le 30 juin 2003. La mission a rencontré le Secrétaire Général du Ministère de l'Environnement, ses services techniques et ceux du Ministère des Finances. Elle a aussi rencontré les partenaires au développement, le secteur privé et plusieurs ONG. Elle remercie les Autorités pour leur accueil chaleureux.

3. Cet aide-mémoire s'appuie sur ceux des missions précédentes depuis février 2002. Il décrit : (A) les piliers de la relance du secteur ; (B) les acquis depuis deux ans ; et (C) certains risques apparus au cours des derniers mois et les recommandations de la Banque. Il fait aussi le point sur : (D) l'avancement de la revue économique ; et (E) la préparation du Programme national de renforcement des capacités.

4. Il contient en annexe : (I) la synthèse des financements en cours avec l'appui de la Banque ; (II) la description de la composante « Forêts » du futur Projet Multi-sectoriel d'Appui à la Réunification.

A. LES PILIERS DE LA RELANCE

5. Les piliers qui sous-tendent la relance du secteur sont bâtis par le nouveau Code forestier. Celui-ci a été adopté par le Parlement et promulgué par la Présidence en août 2002. Ils traduisent une vision sur l'avenir des forêts congolaises développée sous l'impulsion de l'administration forestière elle-même. C'est une vision technique et sans complaisance, qui embrasse l'ensemble des enjeux du secteur, et qui est orientée vers la reconstruction du pays et la préservation de son patrimoine naturel. Le nouveau Code projette cette vision de l'avenir, et il trace les axes de transformation du secteur. Cette nouvelle trajectoire peut se résumer par :

- la reconnaissance de la valeur des forêts de la RDC comme patrimoine public, et des droits du peuple congolais au partage des bénéfices qu'elles génèrent ; la clarification du cadre d'accès aux ressources, et la rétrocession d'une quote-part des redevances forestières aux collectivités locales ;
- le rétablissement d'un cadre favorable aux investissements privés et à la création de valeur ajoutée industrielle ; l'assainissement du système fiscal ; la transparence dans l'attribution des contrats ; et l'impartialité dans l'application des lois ;

- le passage d'un système de distribution arbitraire et quasi-gratuite des espaces forestiers, telle qu'elle se pratiquait par le passé, vers la mise en place d'un cadre d'accès plus organisé, plus équitable, et précédé par la clarification de l'usage prioritaire assigné à chaque espace ;

- le classement de 15% du territoire forestier en aires protégées, et la mise en œuvre des plans d'aménagement durable dans les forêts de production y compris la protection de la biodiversité dans ces espaces de production ;

- la confirmation des mandats des institutions publiques comme garants des intérêts du pays et comme pourvoyeurs de services aux opérateurs privés et communautaires ; et le renforcement des capacités de ces institutions ;

- l'ouverture de la RDC à de nouvelles formes de valorisation des services environnementaux, telles que la prospection biologique et la séquestration de carbone.

6. Ce nouveau Code marque une rupture nette avec certaines perceptions et pratiques qui ont prévalu par le passé. Il aligne la RDC au rang des pays disposant d'un cadre de politique moderne et équilibré, tourné vers la gestion des forêts comme patrimoine collectif du pays et instrument de dialogue international.

7. La mise en œuvre de ce nouveau Code est un test pour l'ensemble du programme économique de la RDC. Elle se trouve au cœur des programmes de bonne gouvernance, de lutte contre la corruption et de lutte contre la pauvreté, de réunification nationale et de décentralisation, et d'établissement de nouveaux partenariats public-privé, qui ont assuré au Gouvernement de la RDC la confiance et l'appui de des donateurs et des institutions de Bretton Woods.

8. La phase initiale de cette relance s'articule autour d'un agenda prioritaire à moyen-terme. Celui-ci sert de base au programme de collaboration entre le Gouvernement et la Banque mondiale. Sa version mise à jour sera transmise à la Banque d'ici fin août.

B. LES ACQUIS

9. Les principaux acquis vers la relance du secteur peuvent se résumer comme suit :

- ✓ Le soutien explicite de toutes les instances du pouvoir politique, de la Présidence, du Parlement, des Ministères des Finances, de l'Economie et du Plan, ainsi que des intellectuels congolais, et qui ont fortement soutenu les axes de réforme forestière de la nouvelle loi ;

- ✓ L'adhésion des bailleurs de fonds, ONG et agences de coopération qui ont su, en une courte période, mobiliser des ressources financières et techniques importantes qui entrent progressivement en action ; et l'amélioration de l'image internationale de la RDC dont cette adhésion témoigne ;

- ✓ L'attention du secteur privé qui a commencé à jouer un rôle d'interlocuteur qualifié des institutions publiques, en appuyant les innovations du Code, et en partageant avec les autres partenaires sa vision sur les contraintes à la relance du secteur ;

- ✓ Un début de séparation entre l'accès légal et l'accès illégal aux ressources forestières, avec le retour au domaine public de 25 millions d'hectares illicitement détenus. Cet effort donne suite à la Commission Interministérielle sur le Bois du 5 avril 1999, qui recommandait de résilier tous les contrats pour les forêts non-inventoriées, abandonnées et/ou non mises en valeur ;

- ✓ La mise en place d'un dispositif pour contrer la spéculation et le commerce des concessions forestières qui se font en dehors de la loi et contre les intérêts du pays. Ce dispositif se compose d'un moratoire sur toute nouvelle allocation (arrêté ECOFIN du 14 mai 2002) ; et de l'élévation de la redevance de superficie ou « loyer de la forêt » (arrêtés conjoints Environnement-Finances d'avril 2002 et de mars 2003) ;

- ✓ La mise en route d'un Programme National de Renforcement du Ministère et de l'ICCN, visant à restaurer la capacité de ces institutions à appliquer le nouveau code sur le terrain. Ce programme, conduit par le Ministère, est aussi destiné à servir de cadre de cohérence pour l'ensemble des appuis internationaux dans ce secteur.

C. LES RISQUES – LES RECOMMANDATIONS DE LA BANQUE

10. Les acquis vers la relance du secteur sont précieux mais fragiles, et des signes de remise en cause se sont manifestés au cours des derniers mois. Cette remise en cause découle principalement de la faiblesse des institutions publiques et de la fragilité des entreprises, éprouvées par des années de difficultés économiques et opérant dans un environnement marqué par le manque de règles et ouvert à la connivence et à la corruption.

11. L'attention de la nouvelle équipe dirigeante est attirée sur deux problèmes prioritaires qui risquent de compromettre les réformes jusqu'ici accomplies. Ces deux problèmes sont liés à la spéculation sur les terres forestières, et à l'application des mesures préventives mises en place : le moratoire d'une part, et le loyer ou taxe de superficie d'autre part. Sur ces thèmes la mission recommande qu'une revue approfondie soit menée pour vérifier si les décisions prises par les représentants du Gouvernement dans la période de janvier à juin 2003 sont conformes à l'esprit et la lettre des dispositions légales en vigueur et aux intérêts du peuple congolais.

12. Avant de rentrer dans les détails des risques qu'elle a pu détecter, la mission souhaite rappeler les traits saillants de la situation actuelle du secteur forestier en RDC.

- Même si la plus grande contribution à l'économie nationale est toujours venue, et continue aujourd'hui à venir, du secteur informel non-industriel, le secteur forestier est dominé par les actions des entreprises industrielles. Avec des recettes globales pour l'Etat inférieures à US$100,000, ce secteur industriel s'est historiquement trouvé, et continue à se trouver, en situation de contre-performance fiscale en RDC (c'est-à-dire qu'il présente plus de coûts que de recettes pour l'Etat).

- D'autre part, le principal enjeu de la conjoncture actuelle est l'acquisition de nouvelles surfaces. Même si les conditions politiques et d'infrastructure ne permettent pas encore le re-démarrage des investissements industriels, les entreprises cherchent à se positionner en sécurisant des « emplacements » géographiques pour l'avenir. On assiste ainsi à un engouement pour garder ou obtenir des concessions très vastes (entre 200,000 et plusieurs millions d'hectares) et largement supérieures à la capacité réelle des détenteurs à les mettre en valeur eux-mêmes.

  Cet engouement pour sécuriser des surfaces est lié à l'ancien système qui permettait d'obtenir des garanties d'approvisionnement de grande taille, pour 25 ans, et pratiquement sans compensation financière envers l'Etat. En effet, jusque 2002, la taxe de superficie ou « loyer de la forêt » était de $0.0014 par hectare, soit $280 pour 200,000 hectares, – déconnecté de la valeur réelle de ces forêts sur le marché international. N'impliquant pas de coût, ces grandes concessions pouvaient être gardées par leurs titulaires dans la perspective de les sous-louer à de nouveaux venus lorsque l'environnement politique et d'infrastructure s'améliorerait. C'est ainsi que la quasi-totalité du domaine forestier de la RDC (45 millions d'hectares) était allouée en garanties d'approvisionnement en 2001 alors que l'activité réelle était au plus bas. Ce

déséquilibre entre « surfaces acquises » et « activité réelle » reste sans conséquence visible aussi longtemps que les conditions politiques et d'infrastructure restent mauvaises. Par contre, lors que la conjoncture s'améliore, les titres forestiers peuvent commencer à se marchander à travers des transactions de sous-traitance, fermage, ou location.

Ces transactions, plus attractives pour les nouveaux investisseurs que les adjudications officielles, peuvent constituer un « marché parallèle » échappant largement à la maîtrise de l'administration. L'impossibilité de procéder à des adjudications provoqueraient d'importantes pertes financières pour l'Etat et pour les communautés rurales (destinataires de 40% des loyers forestiers). De plus, ces transactions de fermage ne permettent pas de sélectionner les meilleurs investisseurs sur le plan technique, et ne sont pas précédées par un effort de zonage global du territoire en vue de décider l'usage prioritaire affecté à chaque espace. Ce marché « parallèle » serait susceptible de priver la RDC d'une partie des bénéfices économiques et environnementaux de son nouveau code forestier pendant les 25 prochaines années.

Les 20 millions d'hectares encore sous contrats aujourd'hui font persister le risque d'un tel « marché parallèle » des concessions. Même une plage de 5 ou 10 millions d'hectares ouverte à ces transactions suffirait pour absorber la demande en nouvelles surfaces pendant les 5-10 prochaines années et rendrait infructueuses les adjudications du gouvernement. Cet ordre de grandeur de 5-10 millions d'hectares peut sembler accessoire à l'échelle de la RDC, mais c'est l'équivalent de toute la forêt productive du Gabon, du Congo ou du Cameroun.

13. La base pour corriger cette situation héritée du passé a été créée par le nouveau code qui prévoit que : sauf exception, les concessions sont attribuées par adjudication ; que ces adjudications déterminent le loyer de chaque concession ; et que la surface d'une concession ne dépasse pas 400,000 hectares à moins d'être spécialement autorisée par le Parlement et par la Présidence.

14. Les remises en cause du processus de réforme portent sur : (a) le moratoire sur toute nouvelle allocation ; et (b) l'application de la taxe de superficie ou « loyer de la forêt ».

15. **Remise en cause du moratoire :**

- **Vingt-trois nouvelles concessions (Garanties d'Approvisionnement) couvrant près de 6 millions d'hectares semblent avoir été acquises par entente directe en mars-avril 2003**. Ces transactions se présentent sous le couvert d'un « re-découpage » ou « échange » d'anciens titres. Elle constituent néanmoins de nouvelles acquisitions. Elles contreviennent donc au moratoire qui a été instauré en mai 2002 et qui devait être maintenu jusqu'à la mise en oeuvre du nouveau système d'adjudication publique. Ces transactions ne semblent pas non plus conformes aux anciennes procédures d'allocation (car elles ont court-circuité les étapes de l'Autorisation de Prospection et de la Lettre d'Intention) ; ni au nouveau Code forestier (qui ne prévoit le gré-à-gré qu'à titre exceptionnel). Elles paraissent inéquitables vis-à-vis d'autres investisseurs intéressés à ces mêmes surfaces. Enfin, portant sur 6 millions d'hectares au profit d'un seul groupe économique, elles sont aussi difficiles à concilier avec le nouveau Code qui requiert une loi spéciale pour autoriser toute concession supérieure à 400,000 hectares.
- **Dix-sept nouveaux contrats (Lettres d'Intention) sont apparus dans la liste officielle publiée par le Ministère en mai 2003**. Ces contrats couvrent 3.5 millions d'hectares. Certaines de ces concessions seraient situées dans l'aire de répartition géographique des bonobos (district de Befale) sans qu'une approche globale de l'utilisation de l'espace et des affectations prioritaires n'ait été menée au préalable.

Ces transactions (re-découpage d'anciennes Garanties d'Approvisionnement, et octroi de nouvelles Lettres d'Intention) portent donc au total sur plus de 9 millions d'hectares. Elles semblent en contradiction avec le nouveau code forestier et avec les mesures réglementaires mises en place pour la

phase de transition, et donc aussi avec les engagements pris par le Gouvernement pour le décaissement de la Tranche Forestière du Crédit de Relance Economique.

Recommandation par rapport au moratoire

La mission encourage le Gouvernement à ré-examiner et reconsidérer la validité de ces transactions de re-découpage (23 anciennes Garanties d'Approvisionnement totalisant près de 6 millions d'hectares) et d'allocation de nouveau contrats (17 Lettres d'Intention totalisant 3.5 millions d'hectares) à la lumière des critères suivants : conformité par rapport au nouveau Code forestier ; et conformité par rapport au moratoire instauré en mai 2002 comme disposition transitoire jusqu'à la mise en oeuvre des nouvelles procédures d'adjudication. Cet examen devrait être complété avant fin septembre 2003.

16. **Remise en question de la taxe de superficie ou « loyer de la forêt » pour l'année 2003 :**

L'arrêté conjoint Environnement-Finances d'avril 2002, adopté par l'ECOFIN et visé par la Présidence, fixe le taux de la taxe de superficie à 0.5$ par hectare. Toutefois, suite à des concertations avec la Profession et avec la Banque, et compte tenu de ce que la paix nationale n'était pas encore revenue en début d'année 2003, le Gouvernement a choisi d'appliquer cette nouvelle taxe de façon graduelle avec un taux de $0.25 pour l'année 2003 (arrêté conjoint Environnement-Finances de mars 2003) et de l'assortir de mesures d'accompagnement. Par ailleurs, il a été porté à la connaissance de la présente mission que de nouvelles rencontres entre la Profession, le Gouvernement et les Services de la Présidence auraient abouti à un nouvel accord d'appliquer ce taux de $0.25 à seulement un ¼ des surfaces pour l'année 2003 (c'est-à-dire 0.06 US$/ha, équivalent à $6,000 pour une concession de 200,000 hectares). Toutefois, cet accord n'a pas été entériné par un texte réglementaire, et il semble que c'est donc le taux de $0.25 sur la totalité de la surface qui est en vigueur pour le moment.

La Banque confirme qu'elle adhère au principe d'une augmentation graduelle de la taxe de superficie pour l'année 2003, notamment pour tenir compte du calendrier de réunification et de stabilisation du pays, et du fait que les mesures d'accompagnement suggérées en novembre 2002 n'ont pas pu être adoptées jusqu'ici. Elle souligne néanmoins que cette taxe de superficie ou « loyer de la forêt » est avant tout un instrument pour protéger les intérêts du pays contre la spéculation forestière, et qu'en définitive son taux devrait être fixé de façon à dissuader les opérateurs à conserver des surfaces au-delà de leur capacité réelle à les gérer.

Recommandation par rapport à la taxe de superficie

La Banque recommande que le Gouvernement clarifie sans délai le taux de la taxe de superficie qui est d'application pour l'année 2003 ($0.25 ou bien ¼ de $0.25) et qu'il en instruise les services chargés du recouvrement (DGRAD, DGF). Quel que soit le taux retenu pour l'année 2003, il est important que cette taxe soit effectivement recouvrée et que les mesures correctives soient prises en cas de non-paiement, conformément à l'arrêté conjoint d'avril 2002 et aux clauses de chaque contrat forestier.

D. LA REVUE ECONOMIQUE DU SECTEUR

17. En plus des questions relatives à la gestion des espaces et des contrats forestiers, il est clair aussi que la reprise des investissements dans le secteur forestier en RDC est actuellement confrontée à des contraintes réelles parmi lesquelles, par exemple, la prolifération de plus de 80 taxes qui sont, dans la situation actuelle, autant d'occasions de comportements arbitraires de la part des administrations

concernées et qui ne profitent donc pas réellement au pays. La mission partage les préoccupations du secteur privé par rapport à ces entraves à la relance économique et à la reprise des investissements. Elle se félicite que le gouvernement ait lancé au mois de mai une revue économique qui est susceptible d'apporter une solution à certains de ces problèmes. La phase actuelle de cette revue vise principalement à formuler des recommandations pour :

- ✓ réduire le nombre de taxes pesant sur la filière-bois, et simplifier les procédures de recouvrement par la mise en place d'un guichet unique ;
- ✓ sécuriser le recouvrement et assurer les mêmes règles de jeu pour tous les opérateurs, afin de garantir une équité entre opérateurs ;
- ✓ faire basculer dans le domaine formel des prélèvements qui se font aujourd'hui au détriment des intérêts publics et de la vitalité des entreprises ;
- ✓ mettre en place des instruments économiques donnant plus de possibilité aux opérateurs privés de participer à la fixation du poids de la fiscalité sectorielle (par exemple par détermination par adjudication de la taxe de superficie de chaque concession) ;
- ✓ assurer un ré-équilibrage de la fiscalité de l'aval vers l'amont de la filière afin de lui donner un rôle d'incitation aux performances et aux innovations industrielles ;
- ✓ définir les modalités de rétrocession de 40% des redevances en faveur des collectivités rurales.

18. Cette revue devrait jeter les bases d'une ré-organisation progressive du secteur à travers des mesures, fiscales ou autres, qui encouragent la création d'un tissu industriel performant, et la mise en œuvre des plans d'aménagement. Cette revue doit également intégrer simultanément les préoccupations relatives à l'équilibre entre « surfaces forestières » et « activité réelle », discutées plus haut, de façon à prévenir le risque de spéculation.

19. Sur la base des premières analyses de la revue, la mission pressent pouvoir rassurer le secteur privé que la masse de coûts fiscaux et parafiscaux (y compris l'imposition du « demi transit ») auxquels les entreprises forestières sont soumises aujourd'hui ne devrait pas augmenter suite aux recommandations de la revue économique. Cette revue devrait plutôt rationaliser la taxation, transférer au domaine du formel les impositions parafiscales, élargir la base des contribuables, faciliter le recouvrement et la transparence ainsi que la discrimination entre les entreprises qui sont techniquement et fiscalement responsables, et celles qui ne le sont pas.

20. Jusqu'ici, le secteur privé s'est montré plutôt réticent à collaborer avec cette revue, pourtant cette collaboration est indispensable pour arriver à des recommandations adéquates. Il est prévu que la phase de bilan-diagnostic s'achèvera en septembre et que les recommandations soient discutées en octobre.

E. AUTRES ACTIONS CONVENUES

21. La mission a transmis ses commentaires sur le projet d'arrêté relatif à la Conversion des Garanties d'Approvisionnement et Lettres d'Intention. Elle suggère que ce texte soit également discuté avec la profession et les autres partenaires au développement, et que la version finale soit transmise à la Banque pour avis avant son adoption définitive.

22. Le bilan de recouvrement de la taxe de superficie pour 2002 montre un taux de recouvrement de 42% ($28,000 recouvrés contre $62,000 prévus). Il a été convenu que le Ministère de l'Environnement transmettra à la Banque une note de consolidation des recouvrements avec indication des mesures correctives prises.

23. La mission a été informée de l'initiative de la DGRAD d'effectuer le bilan-conciliation des recouvrements de l'ensemble des taxes forestières pour 2002. Cette action avait déjà été discutée lors des missions précédentes, et la Banque encourage les Ministères de l'Environnement et des Finances à mener ce travail qui préfigure d'un futur programme de collaboration entre les deux administrations.

F. LE PROGRAMME NATIONAL DE RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL

24. La Cellule de Coordination du Ministère de l'Environnement est désormais opérationnelle, et la mission encourage le Ministère à poursuivre activement la préparation de son Programme National « Forêts et Conservation de la Nature » ; celui-ci étant destiné à devenir le cadre stratégique pour le renforcement des institutions et pour la mise en cohérence des appuis des partenaires. Ce programme se conçoit de façon flexible, comme un « puzzle » dans lequel les différentes pièces viennent s'imbriquer pour former une image complète. Il bénéficie de l'appui de la Banque mondiale (suite aux requêtes du Ministère de l'Environnement et du Ministère des Finances des 20 et du 24 septembre 2002), et d'autres partenaires tels que la Coopération belge, la FAO.

25. Un premier document de programme devrait être discuté avec l'ensemble des services du Ministère. Il devrait aussi faire l'objet d'échanges permanents avec les partenaires potentiels du Programme, et de débats publics à Kinshasa et dans les provinces.

26. Concernant la revue institutionnelle, la Banque attend de recevoir de la part du Ministère de l'Environnement les TDR définitifs et la liste restreinte des cabinets qui seront consultés, afin d'y apporter sa non-objection. Cette revue est un élément central dans la préparation du programme national de renforcement. Elle sera financée par le PMURR, par la contribution Européenne au Fonds d'Urgence du BCECO pour le volet sur la conservation de la nature, et probablement par la Coopération française pour un volet sur la formation.

27. La Banque s'apprête à appuyer le début d'exécution de ce Programme National à travers :

- ✓ **La Composante « Forêts » du Projet Multi-sectoriel d'Appui à la Réunification.** Cette opération multi-sectorielle pourrait renforcer la capacité du Ministère par rapport à deux missions précises : la préparation d'un plan de zonage à l'échelle de provinces-clefs ; et la conversion des anciens contrats conformément au nouveau code. Cette première opération de l'IDA (4 millions US$) ouvrirait la voie à d'autres phases d'appui plus approfondi. Une description détaillée figure en annexe 2.

- ✓ **Une opération d'appui à la réhabilitation des aires protégées et de l'ICCN.** Les missions d'identification vers les Parcs nationaux de la Garamba, des Virunga et de Maiko sont en cours, sous la conduite de l'ICCN. Ce projet devrait bénéficier de l'appui du GEF conformément à la requête du Gouvernement transmise à travers la Banque au mois de mai 2003. Cette opération se prépare en complémentarité avec les nouveaux projets d'autres bailleurs de fonds, et la mission encourage aussi l'ICCN à réunir ses principaux ses partenaires déjà actifs en RDC pour exposer sa vision stratégique et définir ensemble un programme d'actions prioritaire pour les 5 prochaines années avec identification des besoins et des apports déjà sécurisés. La mission a aussi communiqué son accord à l'ICCN et au BCECO pour la mise à disposition d'un budget de

$25,000 sur le Fonds d'Urgence pour soutenir les concertations multi-partenaires sur l'ensemble de la composante Conservation de la Nature du Programme national de renforcement.

- ✓ **Contribution Commission Européenne/BCECO.** La Banque, la Délégation de la Commission Européenne et l'ICCN ont commencé à définir un programme pour l'utilisation du financement (2 millions d'Euro) versé par la Commission dans le Fonds d'Urgence/BCECO.

28. La mission a confirmé son accord de principe pour que les travaux de révision de la loi sur la conservation de la nature puisse bénéficier de l'appui du Fonds d'Urgence à hauteur de $40,000, dans le cadre de la préparation de ce Programme National.

29. A l'issue de cette mission, plusieurs documents et décisions du gouvernement devraient être communiqués à la Banque dans les meilleurs délais :

DOCUMENTATION ET DECISIONS DU GOUVERNEMENT A COMMUNIQUER A LA BANQUE DANS LES MEILLEURS DELAIS
✓ Version mise à jour de l'Agenda Prioritaire de Relance du secteur ;
✓ Revue approfondie et examen de la conformité des « re-découpages » de 23 anciennes Garanties d'Approvisionnement et de l'allocation des 17 nouvelles Lettres d'Intention, y compris celle de Befale, par rapport au moratoire et au nouveau Code ;
✓ Décision et instruction à la DGRAD et DGF sur le taux de la taxe de superficie pour l'année 2003 ;
✓ Version finale du projet d'arrêté sur les Conversions, après concertations avec la profession et les autres partenaires, et avant adoption par le Gouvernement ;
✓ Bilan de recouvrement de la taxe de superficie pour l'année 2002, y compris mesures correctives ;
✓ Bilan de recouvrement de toutes les taxes liées à l'activité forestière, à dresser par la DGRAD.

Annexe I. Synthèse des financements administrés par la Banque mondiale en appui au Programme National Forêts et Conservation de la Nature

SOURCE / BUDGET	ACTIVITE / RUBRIQUE	COÛT (US$)
INVESTISSEMENTS POUR L'EXECUTION IMMEDIATE DU NOUVEAU CODE ET DU RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL		
Composante Forêts du Projet de Réunification (total US$ 4 millions) - sous réserve d'approbation finale -	Appui Plan de zonage Appui Conversion des Garanties Autres (à déterminer)	Est. 1.5 million Est. 1.5 million Est. 1.0 million
Contribution UE au Fonds d'Urgence Multi-Bailleurs (total US$ 2 millions)	Volet ICCN de la revue institutionnelle Autres appuis institutionnels à l'ICCN	Est. 100,000 Est. 1.9 million
Fonds d'Urgence Multi-bailleurs ($210,000)	Vulgarisation du Code forestier - FAO	206,000
		TOTAL = US$ 6.20 MILLION
FONDS POUR LA PREPARATION DU PROGRAMME MULTI-BAILLEURS D'APPUI A LA RELANCE SECTORIELLE		
Projet PMURR – Composante Rurale ($400,000)	Revue institutionnelle Appuis à la revue économique : Ateliers/Déplacements Etude Populations/Forêts	Est. 340.000 (+ contributions UE et SCAC) 39,000 21,000
Fonds d'Urgence Multi-bailleurs – Appuis à la préparation du Programme National Forêts et Conservation ($850,000)	Cellule de Coordination PNFC / Ateliers Révision de la Loi sur la Conservation Préparation des Composantes du PNFC *1. Renforcement institutionnel* *2. Biodiversité* *Missions d'identification - GTZ* *3. Aménagement* *4. Foresterie rurale* *5. Zonage* Etude d'impact socio-environnemental Analyse économique	179,440 40,000 Est. 330,000 *pm. Revue institutionnelle* *99,800* *pm. Projet TCP* *A déterminer* *pm. Projet TCP/Réunification* 200,000 100,000
Fonds Fiduciaire Belge ($121,000)	Mise à disposition d'un expert forestier Etude sur le secteur artisanal	100,000 21,000
Fonds Fiduciaire Norvégien ($300,000)	Revue économique du secteur forestier Appuis à la préparation du PNFC/DSRP	200,000 100,000
		TOTAL = US$ 1.67 MILLION

Annexe II. Projet Multi-sectoriel d'Appui à la Réunification - Composante « Forêts » Note descriptive provisoire

La Composante Forestière du Projet Multi-sectoriel d'Appui à la Réunification s'inscrit dans le cadre du Programme National Forêts et Conservation de la Nature en cours de préparation par le Ministère de l'Environnement. Elle vise à :

- ✓ Appuyer la mise en œuvre de la politique forestière et des orientations de gouvernance exprimées dans le Code forestier de 2002 ;
- ✓ Faciliter la réunification des institutions chargées des forêts et de conservation de la nature, et initier leur processus de renforcement sur le terrain et à Kinshasa.

Cette composante s'articule autour de deux axes correspondant à des missions prioritaires du Ministère et de l'ICCN pour faciliter et encadrer la relance du secteur forestier. Pour mener à bien ces deux groupes de missions, la capacité de ces institutions sera renforcée au niveau central et dans les services extérieurs. Le projet vise donc à ré-activer les institutions par rapport à des objectifs. Il financera des prestations de services ainsi que des appuis méthodologiques, de la formation et des achats d'équipement, mais explicitement dans le but d'atteindre des objectifs assignés. Il mettra donc à l'essai un système de gestion par objectifs, d'évaluation de performances et primes d'encouragement. A la faveur de ces missions, le Ministère et l'ICCN devront aussi restaurer des lignes de communication et des mécanismes de programmation et d'évaluation de résultats entre services centraux et services extérieurs, qui sont aujourd'hui coupés. Ces activités de renforcement suivront les recommandations de la revue institutionnelle du secteur pour laquelle la procédure de recrutement est en cours.

1. **Préparation d'un plan de zonage forestier ($1.5 million).** Celui-ci est conçu comme un instrument dynamique servant de support à la mise en oeuvre de toute la politique forestière, notamment la mise en place d'un cadre transparent d'accès aux ressources. Le projet soutiendra non seulement la production de produits (cartes) mais surtout un processus vivant d'analyse et de concertation sur l'aménagement du territoire et l'allocation des ressources. L'objectif d'ultime est d'aboutir à un plan de zonage indicatif qui distingue les espaces voués en priorité à : (1) l'aménagement forestier sous concession ; (2) le développement rural ; ou (3) la conservation de la nature. Ce plan de zonage devrait être validé à titre indicatif et servir ensuite de point de départ à des procédures plus détaillées de classement des forêts pour l'aménagement ou la conservation. En définitive, l'objectif est de disposer d'une assise cartographique connue et acceptée qui puisse être utilisée par le Ministère et l'ICCN pour décider la localisation et l'échéancier des futures adjudications de concessions, l'extension ou la création de nouvelles aires protégées ; et pour éviter que des usages concurrents ou incompatibles ne se superposent géographiquement, par exemple l'aménagement forestier et l'agriculture, ou bien la protection de la biodiversité et l'exploitation minière. Ce travail devrait conduire à une clarification et une sécurisation des droits forestiers. Ce travail constitue une suite logique à l'effort d'apurement des contrats forestiers qui avait conduit à l'abrogation de 25 millions d'hectares, lesquels doivent maintenant faire l'objet d'un processus de zonage avant que le gouvernement n'en décide la destination nouvelle.

Ce travail se concentrera sur des régions-clefs pour la relance forestière et pour la réunification des institutions (Equateur, Province Orientale). Pour des raisons pratiques il pourrait se limiter à quelques districts, sur base de leur accessibilité. Sur l'hypothèse de 4 districts répartis entre deux provinces, ce(s) plan(s) de zonage couvrirai(en)t au total environ 400,000 km2, essentiellement en zones rurales et correspondant à une population d'environ 1 million de personnes.

Ce travail comprend trois grands groupes d'activités :

Volet A – Télédétection et production de cartes. C'est une activité technique qui se fera par interprétations d'images satellitaires (Landsat, Ikonos ?) et sur base de support cartographiques existants (projet Africover, autres sources disponibles). Ce volet implique un appui au SPIAF, à la DGF et à l'ICCN. Il consiste en une lecture aérienne du paysage avec détection de la couverture forestière et de l'occupation du sol telle qu'elles se présentent actuellement : faciès forestier, implantations humaines, terres agricoles ou industrielles, et forestières, axes de communication. Les produits cartographiques seront affinés de façon itérative en intégrant les informations de terrain. Les cartes feront apparaître les incohérences éventuelles entre l'occupation effective du sol d'une part, et le positionnement des titres forestiers ou miniers en vigueur d'autre part.

Volet B – Travaux de terrain, analyses socio-économiques. Ce volet complète le précédent en injectant dans les cartes l'information du terrain. Ce sont entre autres des travaux de vérité-terrain sur les types de végétation ou sur l'occupation des sols, et des vérifications de recensements ou de densité de population. Ce volet doit aussi permettre dans la mesure du possible de faire des projections démographiques et d'usage du sol sur environ 10-20 ans. Il faut donc comprendre les dynamiques démographiques (croissances, migrations) et socio-économique qui détermineront les pressions foncières et agricoles. Ces projections sont indispensables, mais elles peuvent rester relativement rudimentaires étant donné que le plan de zonage sera d'abord indicatif avant de donner lieu à des consultations locales détaillées en vue d'éventuels classements par acte réglementaire. Ce volet implique un appui méthodologique et matériel ainsi que des frais de déplacement au profit des Coordinations Provinciales et de certains services de Districts et de Territoires. Ces activités nécessitent l'implication des autorités administratives locales. L'accent sera placé sur la participation de la société civile (ONG et associations locales, académiques) dans l'exécution des activités du projet, notamment pour les recensements démographiques et analyses socio-économiques.

Volet C – Appui au processus de concertation et de début de décision. Les deux premières étapes, conduites sous forme de constat factuel, détermineront le degré de liberté qui subsiste pour « faire des choix » ou « planifier » l'aménagement du territoire par rapport à la situation existante et aux projections. De tels choix devraient être effectués de façon transparente et sur la base d'un débat public, même consultatif, associant toutes les partie prenantes. Tout au long du processus le projet financera des réunions des services forestiers dans les provinces pour les informer sur les objectifs et les enjeux du zonage. De même, dès la délivrance des premiers supports cartographiques reflétant la lecture du paysage actuel, le projet organisera des séances de sensibilisation et de consultations avec les administrations, les opérateurs privés, la société civile afin d'entraîner une dynamique de réflexion collective sur la distribution de l'espace forestier. Le projet aidera aussi à mettre en place les comités provinciaux créés par le nouveau Code et à ré-activer le comité inter-ministériel national pour l'aménagement du territoire. Ces consultations seront menées au niveau local (territoire, district, provinces) et national. Ce volet lui aussi place l'accent sur la participation de la société civile.

Timing. Les TDR complets de cette opération seront finalisés en septembre. Publication d'une annonce au DB fin août ; signature du contrat possible en décembre. La réalisation du travail est prévue sur une période de deux ans, et pourrait démarrer dès la mise en vigueur (pas de préalable particulier). Les Volets A, B et C devraient démarrer successivement tout en assurant un large chevauchement pour permettre des interactions et affinements itératifs. Une carte préliminaire correspondant à la lecture du paysage actuel devra être produite pour chaque district à la fin de la première année.

Montage contractuel. L'ensemble des trois volets sera placé sous la coordination et la responsabilité d'une seule agence d'exécution/prestataire. Toutefois, ce prestataire pourra sous-traiter une partie des services mais il gardera la responsabilité des produits (cartes, analyses) et de la qualité de la fluidité du processus dans son ensemble. Méthode de sélection : QCBS ou Coût Fixe. Dans leur proposition technique, les candidats (firmes, ONG, autres) indiqueront leur méthodologie, les ressources humaines

mobilisées, un programme de travail détaillé, les produits intermédiaires, et un plan de dépenses distinguant les services/formation, équipements et coûts récurrents. Ils indiqueront spécifiquement comment la société civile sera associée à la réalisation des travaux. Le contrat sera explicitement découpé en deux phases annuelles, et le passage à la seconde phase sera conditionné par l'accomplissement satisfaisant de la première partie.

Coût. Estimé à US$ 1.5 millions pour l'ensemble des trois volets.

Volet A : $500,000
dont services/formation : $350,000 ; équipements : $100,000 ; fonctionnement : $50,000 ;
Volet B : $500,000
dont services/formation : $200,000 ; équipements : $200,000 ; fonctionnement : $200,000 ;
Volet C : $500,000
dont services/formation : $200,000 ; équipement : $50,000 ; fonctionnement : $250,000 ;
TOTAL : $1,500,000
dont services/formation : $750,000 ; équipement : $250,000 ; fonctionnement : $500,000.

2. **Appui à la transition vers le nouveau système de concessions et d'aménagement ($1.5 million).** Le projet aidera le Ministère à conduire le processus de conversion des anciens contrats forestiers ("garanties d'approvisionnement ») vers la nouvelle catégorie juridique des « concessions » conformément au nouveau code forestier. Le projet aidera l'administration à remplir les missions définies par l'Arrêté fixant les Modalités de Conversion des Garanties. Cet effort comportera une importante dimension de renforcement institutionnel au profit de la DGF, du SPIAF, de la Direction de l'Inspection et des Services extérieurs. Le projet fournira un encadrement méthodologique sous forme d'assistance technique, de formation et d'équipements. Il comprend deux grands groupes d'activités :

Etape A – Vérification du respect des engagements antérieurs. Cette vérification portera sur la totalité des contrats (120 garanties et lettres d'intention ; 20 millions d'hectares). Elle se focalisera sur des critères faciles à vérifier qui ne donnent pas lieu à des appréciations arbitraires. Ces critères seront aussi choisis de façon à ne pas de bloquer toutes les conversions tout en gardant un effet de filtrage de façon à rendre caduques des contrats dont les clauses importantes n'auraient pas été honorées ou qui auraient été conclus de façon irrégulière. Les critères possibles sont : le paiement des taxes (uniquement pour les taxes dont le recouvrement a été effectivement suivi par l'administration telle la taxe de superficie) ; l'existence effective d'une société ; la régularité des conditions d'octroi de la garantie notamment ; l'exploitation à l'intérieur des limites géographiques autorisées ; la construction d'usine (pour les forêts situées hors des zones de conflits) ; le règlement des contentieux éventuels. Les conversions seront également décidées par rapport à l'esprit du nouveau code forestier, notamment en ce qui concerne les surfaces maximum. Sera vérifiée également la cohérence des limites entre les arrêtés d'allocation et la planimétrie. Cette opération comporte donc : (a) des vérifications documentaires et des mises en cohérence d'informations provenant de plusieurs services de l'Environnement et des Finances ; et (b) des vérifications de terrain pour lesquelles un appui sera apporté aux services forestiers en province. Ces travaux de terrain impliquent aussi la vérification de la pertinence des limites géographiques des concessions par rapport aux implantations humaines. En effet, le gouvernement ne souhaite pas que des villages permanents soient inclus à l'intérieur des concessions, dont les limites seront modifiées en conséquence. Toutefois aucune nouvelle surface ne sera incorporée dans les contrats lors de ces conversions. La vérification portera aussi sur le dépôt d'une caution correspondant au montant de la taxe de superficie pour l'année suivante. Les rapports de vérification documentaire et de terrain seront établis par l'administration avec l'appui méthodologique d'un prestataire spécialisé. De plus, à la fin de son mandat, le prestataire produira son propre rapport d'évaluation externe sur la qualité du processus de conversion et la conformité par rapport aux procédures.

Etape B – Mise en place d'un système d'information sur les nouveaux contrats. Le Volet A conduira de façon naturelle à l'établissement d'une base de données géo-référencée, commune au Ministère de l'Environnement et des Finances, et contenant les informations nécessaires au suivi environnemental et fiscal de chaque contrat forestier et de chaque opérateur. Cette activité appuiera donc la mise en place du cadastre forestier prévu par le nouveau code et la création d'un programme de collaboration Environnement-Finances pour la sécurisation des recettes recommandé par la revue économique. Le système d'information permettra de gérer la délivrance des permis annuels de coupe et leur suivi et contrôle. Il sera lié électroniquement avec la DGRAD et les autres structures chargées du recouvrement des taxes (futur guichet unique). Il renforcera aussi la capacité du SPIAF à examiner les études de faisabilité des plans d'aménagement soumises par les candidats à la conversion. Cette étape commencera par une étude de conception et de dimensionnement du système informatique. Cette opération comprend la fourniture d'équipement, ainsi que la formation aux nouvelles technologies et aux nouvelles procédures opérationnelles. Le système doit être opérationnel et autonome (fonctionnant uniquement avec les ressources de l'administration) à l'achèvement du mandat. Le prestataire d'appui fournira également une estimation du coût pour l'extension du système d'information dans les coordinations régionales. Le projet aidera aussi la DGF et le SPIAF à déterminer une stratégie pour l'adjudication de nouvelles concessions au cours des trois prochaines années : localisation, taille et nombre des concessions.

Timing. Les TDR complets de cette opération seront finalisés en septembre. Publication d'une annonce au DB fin août ; signature du contrat possible en décembre. La réalisation du travail est prévue sur une période de 2-3 ans, et pourrait démarrer dès janvier 2004. La signature du contrat est toutefois subordonnée à la signature de l'Arrêté ministériel sur les modalités de conversion des anciens contrats. Une fois cet arrêté signé, il est important que l'opération (Etape A) démarre rapidement afin de respecter le délai imparti par cet arrêté pour l'examen des contrats (2 ans).

Montage contractuel. L'ensemble de l'opération (Vérification et Système d'information) sera confiée à un prestataire spécialisé dans les services de vérification et jouissant d'une crédibilité internationale. Dans leur proposition technique, les candidats indiqueront leur méthodologie, les ressources humaines mobilisées, un programme de travail détaillé, les produits intermédiaires, et un plan de dépenses distinguant les services/formation, équipements et coûts récurrents. Méthode de sélection : QCBS ou Coût Fixe. Le contrat sera explicitement découpé en deux phases correspondant aux étapes A et B, et le passage à la seconde phase sera conditionné par l'avancement satisfaisant de la première.

Coût. Estimé à 1.5 millions de dollars pour l'ensemble des deux étapes.

Volet A : $750,000
dont services/formation : $450,000 ; équipements : $100,000 ; fonctionnement : $200,000 ;
Volet B : $750,000
dont services/formation : $450,000 ; équipements : $200,000 ; fonctionnement : $100,000 ;
TOTAL : $1,500,000
dont services/formation : $900,000 ; équipement : $300,000 ; fonctionnement : $300,000.

3. **Autres activités envisagées dans le cadre du Projet ($1 million).** Le projet garde un volant de flexibilité pour appuyer la mise en œuvre d'autres volets de la réforme forestière et la préparation du Programme National de Relance du Secteur. Ces activités pourraient concerner par exemple : (a) la redistribution de 40% des recettes forestières aux communautés locales ; (b) création d'un cadre incitatif à la foresterie rurale ; (c) évaluation de l'exploitation forestière liées au conflit armé dans l'Est du pays ; (d) appuis particuliers à la mise en œuvre de la réforme institutionnelle et à la mise en œuvre des recommandations de la revue économique ; (e) études et activités de préparation du Programme National Forêts et Conservation de la Nature ; (f) vulgarisation du nouveau code forestier.