

Septembre 2015

# Risques d'illégalité liés au bois de conversion en République du Congo



Cette publication a été financée avec le soutien du Gouvernement du Royaume-Uni. Le contenu de ce rapport est de la seule responsabilité de ses auteurs et ne reflète pas nécessairement le point de vue du Gouvernement du Royaume-Uni.

Le Règlement Bois de l'Union Européenne ("RBUE") interdit la mise sur le marché du bois illégal et oblige ceux qui introduisent pour la première fois sur le marché de l'UE du bois ou des produits dérivés de ce bois ("opérateurs") à exercer une diligence raisonnée. Il s'agit notamment pour l'opérateur de collecter des informations sur le bois et ses produits dérivés, ainsi que sur ses fournisseurs. Ces informations permettront d'évaluer le risque que du bois issu d'une récolte illégale ou des produits dérivés de ce bois soient mis sur le marché européen.

Ce document vise à informer non seulement les opérateurs mais également toute autre partie impliquée dans l'application du RBUE (ex. autorités compétentes, organisations de contrôles ou fédérations du bois) sur les éventuels risques d'illégalité associés au bois issu du déboisement des terres forestières converties pour un autre usage en République du Congo ("bois de conversion"). Seront analysés dans cette note les risques d'illégalité associés à la récolte du bois et ceux associés à la complexité de la chaîne d'approvisionnement.

## 1 Pourquoi s'intéresser au bois de conversion en provenance de la République du Congo?

En 2013, la République du Congo ("Congo") était le 4ème pays africain exportateur de bois et 8ème au niveau mondial pour l'UE.<sup>1</sup> Le bois congolais représente donc un marché important pour l'Union Européenne.

Jusqu'à présent, le bois exporté en provenance du Congo provient généralement de coupes sélectives, qui sont soumises à des règles strictes en matière notamment d'accès aux ressources forestières, d'aménagement, d'exploitation forestière, de transformation du bois et de fiscalité.

Il apparaît néanmoins que le bois de conversion pourrait occuper une part de marché de plus en plus importante dans les années à venir en raison notamment de l'expansion des activités agro-industrielles qui, dans certains cas, implique le déboisement des terres forestières en vue de les affecter à un usage agricole. De récentes études montrent en effet une forte progression de projets agro-industriels couvrant de grandes surfaces et incluant des terres forestières.<sup>2</sup>

A titre d'exemple peut être évoqué la concession de 180.000 hectares attribuée à la société Atama Plantations pour l'exploitation d'huile de palme, et ce pour une durée de 25 ans renouvelable. Cette concession occasionne et occasionnera le défrichement de terres forestières.<sup>3</sup>

Des autorisations de déboisement ont d'ores et déjà été délivrées pour ce projet comme pour d'autres projets agricoles. Ces autorisations donnent accès au bois de conversion qui se retrouve d'ores et déjà sur le marché national et international.

---

<sup>1</sup> Etude sur les contraintes des entreprises forestières face aux exigences du Plan d'action FLEGT en République du Congo, Carole Duhesme, décembre 2014, page 16.

<sup>2</sup> L'exploitation illégale des forêts en République du Congo, Chatham House Avril 2014, Sam Lawson.

<sup>3</sup> Il est ainsi estimé que le bois issu du défrichement occasionné par ce projet pourrait représenter dans les années à venir les trois quarts de la production de bois au Congo Consumer Goods and Deforestation, Forest Trends Septembre 2014, Sam Lawson, page 81.

## 2 Quels sont les potentiels risques d'illégalité liés au bois de conversion ?

Lors de l'adoption du Code forestier au Congo,<sup>4</sup> le déboisement de larges surfaces de terres forestières pour leur affectation à un autre usage était rare. En conséquence, le régime juridique encadrant le bois de conversion et notamment sa commercialisation est incomplet. Comme nous le constaterons, le non respect des dispositions légales applicables à ce bois ainsi que certains vides juridiques relatifs au contrôle de la chaîne d'approvisionnement peuvent créer des risques d'illégalité.

Pour identifier ces risques, il est important de comprendre d'une part, les risques liés à la récolte du bois de conversion et à l'accès aux terres forestières (2.1) et, d'autre part ceux liés à la traçabilité dudit bois, c'est à dire à sa chaîne d'approvisionnement (2.2).

### 2.1 Risques d'illégalité liés à la récolte du bois de conversion et à l'accès aux terres forestières

#### 2.1.1 Droits de récolte du bois de conversion

D'après le RBUE, l'opérateur qui exerce son système de diligence raisonnée doit collecter des informations permettant de confirmer que l'exploitation forestière du bois de conversion est conforme à la législation applicable.<sup>5</sup>

Les entreprises agro-industrielles ou d'exploitation minière ainsi que les sociétés de travaux publics qui prévoient des opérations de déboisement pour exercer leurs activités, doivent obtenir, au préalable, **une autorisation de déboisement** du ministère en charge des eaux et forêts (aujourd'hui dénommé Ministère de l'Economie Forestière et du Développement Durable).<sup>6</sup> Ainsi, le bois de conversion est récolté par le biais des autorisations de déboisement.

La demande d'autorisation de déboisement est déposée par l'entreprise concernée auprès de la direction départementale de l'économie forestière (DDEF) dans la zone concernée par le projet. Cette demande doit être accompagnée des éléments suivants:<sup>7</sup> (i) les statuts de la société; (ii) l'objet des travaux; (iii) une carte indiquant la localisation de la zone concernée ou du tracé de la route à ouvrir; (iv) le programme des travaux et (v) les matériels utilisés pour les travaux.

Dans un délai de deux mois maximum, la DDEF établit un rapport sur la constitution et l'état de la forêt en question et sur les dispositions réglementaires qui la régissent. Ce rapport est ensuite transmis au directeur général de l'économie forestière avec le dossier de demande.

L'agrément de la demande est donné par le ministre de l'Economie Forestière et du Développement Durable.<sup>8</sup> L'autorisation précise les délais pendant lesquels les travaux de déboisement doivent être réalisés ainsi que le montant des taxes à payer.

<sup>4</sup> Loi n°16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier, modifiée par modifiée par loi n° 14-2009 du 30 décembre 2009.

<sup>5</sup> Article 6 (1,a) RBUE.

<sup>6</sup> Art 31, Code forestier.

<sup>7</sup> Art 42, Décret n° 2002-437 du 31 décembre 2002 fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts.

<sup>8</sup> Pour les plantations agricoles de moins de cinq hectares, l'autorisation de déboisement est délivrée par le directeur départemental des eaux et forêts.

Par ailleurs, la délivrance de l'autorisation de déboisement est subordonnée au paiement d'une **taxe de déboisement**.<sup>9</sup>

Enfin, le Code forestier prévoit que tout projet entraînant le déboisement doit être précédé d'une **étude d'impact sur l'environnement**.<sup>10</sup> Cette étude doit comporter des mesures d'atténuation en ce qui concerne les grands projets.<sup>11</sup>

Or, dans un rapport publié en septembre 2014 par l'Observateur Indépendant - APV FLEGT<sup>12</sup> (OI), et concernant trois autorisations de déboisement signées en juin 2013, plusieurs manquements aux dispositions légales ont été constatés:

- Absence de rapport sur la constitution et l'état de la forêt en question
- Non réalisation des études d'impact sur l'environnement
- Non paiement de la taxe de déboisement lors de la délivrance de l'autorisation de déboisement

Naturellement, l'OI conclut que ces autorisations non conformes **entachent la légalité du bois coupé**.

Au cours de cette mission, l'OI a également observé que des activités de déboisement ont été menées dans une zone où l'autorisation de déboisement délivrée avait expiré et, en l'absence de réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement.<sup>13</sup>

Au regard des constatations faites par l'OI, il apparaît que le bois de conversion est susceptible d'être récolté sans respect de la législation applicable au Congo.

Ainsi, l'opérateur qui met du bois issu d'une autorisation de déboisement sur le marché doit donc être en mesure de vérifier la conformité de l'octroi de l'autorisation de déboisement, le paiement des taxes et le respect des obligations environnementales.

### 2.1.2 Droits d'accès aux terres forestières et droits juridiques des tiers

Dans le cadre de l'exercice de sa diligence raisonnée, l'opérateur doit également être en mesure de collecter les informations relatives au respect d'autres domaines de la loi comme:<sup>14</sup>

- le droit de récolter du bois dans un périmètre légalement établi et rendu officiellement public
- les droits juridiques des tiers relatifs à l'usage et à la propriété qui sont affectés par la récolte du bois

---

<sup>9</sup> Art 32, Code forestier .

<sup>10</sup> Art 45, Décret n° 2002-437.

<sup>11</sup> Décret n°2009-415 fixant le champ d'application, le contenu et les procédures de l'étude et de la notice d'impact environnemental et social.

<sup>12</sup> L'Observation Indépendante au Congo a été créé en 2007, le gouvernement congolais s'est engagé à mettre en place un observateur indépendant de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance. Rapport n°01/CAGDF, mission du 6 au 23 avril 2014 (page 10 et 11).

<sup>13</sup> Page 27-29 ibid.

<sup>14</sup> Article 6 (2,h) RBUE.

Au Congo, l'autorisation de déboisement n'est attribuée que sur des forêts non classées. Ainsi, il est prévu que tout déboisement de tout ou partie d'une forêt classée est subordonné au déclassement préalable de la ou des parcelles concernées.<sup>15</sup> En conséquence, le titre d'accès aux terres pour développer un projet agricole entraînant un déboisement ne doit pas être attribué sur des forêts classées (ex : forêts de production, forêts de protection) sous peine d'être illégal.

Par ailleurs, le risque de conflits fonciers sur les terres forestières au Congo est réel. Ainsi a été constatée par le passé la superposition entre des permis miniers ou pétroliers et des concessions forestières (4,5 millions d'ha de concessions forestières font l'objet de conflits d'usage potentiels) et des permis miniers ou pétroliers avec des aires protégées (786 773 ha de superficie en conservation font l'objet de conflits d'usage potentiels).<sup>16</sup>

En conséquence, l'opérateur important du bois de conversion de la République du Congo doit porter une attention particulière au titre foncier ou d'exploitation afin de garantir qu'il ne chevauche pas un autre permis ou titre et, éventuellement, vérifier le respect de la procédure de déclassement, afin d'évaluer le risque d'illégalité du bois introduit sur le marché.

## 2.2 Risques d'illégalité liés à la traçabilité du bois de conversion

Dans le système de diligence raisonnée établi par le RBUE, la complexité de la chaîne d'approvisionnement fait partie des critères d'évaluation du risque.<sup>17</sup> Il s'agit donc d'un élément à prendre en compte dans la partie relative à l'évaluation et l'atténuation du risque au sein de ce système.

La complexité de la chaîne d'approvisionnement rend difficile la traçabilité du bois de conversion, c'est à dire le suivi de ce bois tout au long de la chaîne d'approvisionnement depuis son origine (lieu d'exploitation) jusqu'au consommateur.

Pour tracer le bois, parmi les différentes étapes généralement suivies, on trouve:

- Prélèvement du bois (exemples: abattage, tronçonnage, préparation de bille)
- Marquage des billes qui peut notamment indiquer le sigle de la société, la zone de tarification et le numéro d'ordre d'abattage
- Stockage des billes au niveau des différents parcs de production
- Transport des produits, des billes aux unités de transformation
- Transformation locale des billes
- Exportation des produits à partir du port d'exportation

Pour vérifier le respect de ces étapes, plusieurs documents peuvent être mis à disposition de l'opérateur importateur de bois, comme le carnet de chantier, la feuille de route ou le registre du bois rentré en usine de transformation.

---

<sup>15</sup> Art 31 § 2, Code forestier.

<sup>16</sup> Atlas Forestier Interactif du Congo - Version 3.0.

<sup>17</sup> Article 6 (1,b) RBUE.

Au Congo, les règles encadrant la traçabilité du bois sont décrites pour tous les titres d'exploitation du bois mais pas pour les autorisations de déboisement. Il existe un vide juridique quant à la traçabilité du bois issu de ces autorisations. En effet, bien que certaines normes notamment celles relatives à la circulation semblent s'appliquer à tous les produits forestiers, les dispositions relatives au marquage du bois, à son stockage, à sa transformation et à son exportation ne s'appliquent pas expressément au bois récolté par le biais des autorisations de déboisement.

Par ailleurs, il peut s'avérer très difficile de tracer le bois de conversion car la souche est généralement arrachée, et dans ce cas il est quasi impossible de déterminer l'origine du bois.

La chaîne d'approvisionnement apparaît donc nécessairement complexe puisqu'il paraît très difficile de suivre les différentes étapes visées ci-dessus. Cela crée, selon nous, un risque d'illégalité élevé si l'opérateur n'est pas en mesure de suivre le bois récolté jusqu'au port d'exportation.

### 3 Conclusion

Le bois de conversion en provenance du Congo pourrait représenter un volume important du bois commercialisé dans l'Union Européenne dans les mois et les années à venir. Les différents exemples de violation des règles relatives à la récolte du bois de conversion requièrent donc une analyse et une évaluation très sérieuse des documents collectés par l'opérateur au cours de sa diligence raisonnée.

Par ailleurs, il semble nécessaire que des réformes législatives soient engagées au Congo pour préciser les règles applicables à ce bois en matière de traçabilité. En raison d'une grande complexité dans la chaîne d'approvisionnement, nous recommandons de ne pas introduire le bois de conversion dans l'Union Européenne sans avoir obtenu des informations suffisantes et complètes quant à son origine.

Clotilde Henriot  
Conseillère en politiques publiques  
+44 (0)20 3030 5973  
chenriot@clientearth.org  
[www.clientearth.org](http://www.clientearth.org)

Nathalie Faure  
Conseillère en politiques publiques  
+44 (0)20 7749 5975  
nfaure@clientearth.org  
[www.clientearth.org](http://www.clientearth.org)

ClientEarth is a non-profit environmental law organisation based in London, Brussels and Warsaw. We are activist lawyers working at the interface of law, science and policy. Using the power of the law, we develop legal strategies and tools to address major environmental issues.

ClientEarth is funded by the generous support of philanthropic foundations, engaged individuals and the UK Department for International Development.

**Brussels**

4ème Etage  
36 Avenue de Tervueren  
1040 Bruxelles  
Belgium

**London**

274 Richmond Road  
London  
E8 3QW  
UK

**Warsaw**

Aleje Ujazdowskie 39/4  
00-540 Warszawa  
Poland

ClientEarth is a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 2-6 Cannon Street, London EC4M 6YH, with a registered branch in Belgium, N° d'entreprise 0894.251.512, and with a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208