

**SENAT**

---

**REPUBLIQUE DU CONGO**  
Unité – Travail – Progrès

---

***R*APPORT N°45**  
**DE LA COMMISSION ECONOMIE ET FINANCES**  
**RELATIF**  
**A L'EXAMEN DU PROJET DE LOI PORTANT**  
**CODE FORESTIER.**

**TROISIEME LEGISLATURE**

**HUITIEME SESSION ORDINAIRE (ADMINISTRATIVE)**  
**DU 1<sup>ER</sup> FEVRIER AU 10 AVRIL 2020**



# SOMMAIRE

INTRODUCTION ----- P.3

I- PRESENTATION DE L'AFFAIRE ----- P.4

II- EXAMEN DE L'AFFAIRE ----- P.6

CONCLUSION ----- P.17 *A*

## INTRODUCTION

La Commission Economie et Finances du Sénat s'est réunie les 25, 26 et 27 juin 2019, les 10, 18 et 25 juillet 2019, dans la salle latérale du Palais des Congrès sous la direction du Vénérable Sénateur **Jean Marie ANDZIBA EPOUMA**, son Président, pour examiner le projet de loi portant code forestier.

Le Sénat est la deuxième Chambre saisie.

Ont pris part aux travaux, les Vénérables Sénateurs :

Paul Stanislas NGUIE	: Premier Vice-Président
Antoine BANVIDI	: Deuxième Vice-Président
Aristide NGAKOSSO NGAMA	: Rapporteur
Jean Serge KENTOUA	: Secrétaire
Théophile ADOUA	: Membre
Athanase MAKAYA MAKOUNDI	: Membre
Martin Nicaise MAKOSSO	: Membre
Bernard MBATCHI	: Membre
Anastasie MOUDOUEMA BATSELILI	: Membre
Joséphine MOUNTOU-BAYONNE	: Membre.

Excusé, le Vénérable Sénateur :

Jean Nicolas MOUNGALA	: Membre.
-----------------------	-----------

A



## I- PRESENTATION DE L'AFFAIRE

La loi n°16-2000 portant code forestier comporte de nombreuses dispositions devenues aujourd'hui caduques.

En effet, le contexte international marqué par la lutte contre les changements climatiques, les traités, conventions et autres instruments juridiques auxquels le Congo venait d'adhérer justifient l'évolution juridique de notre code forestier.

Par ailleurs, la République du Congo qui a souverainement pris l'option de diversifier son économie, tient à mettre à contribution un certain nombre de secteurs réputés stratégiques, comme le secteur forestier. C'est à ce titre qu'il a entrepris une série de réformes du secteur, justifiant ainsi l'élaboration d'un nouveau code forestier. Ce dernier renferme un paquet de mesures visant l'augmentation de la contribution du secteur forestier à l'économie nationale, l'accroissement de l'emploi et de l'industrialisation, l'émergence d'un entrepreneuriat national congolais et la résolution de l'épineux problème de l'approvisionnement durable du marché domestique en bois.

Ainsi, le présent code tend à :

- améliorer la gestion de nos ressources forestières ;
- promouvoir une exploitation économique rationnelle du domaine forestier ;
- arrêter les mécanismes de lutte contre les changements climatiques pour la préservation de l'environnement ;
- accroître les revenus de l'Etat issus du secteur forestier, avec les nouvelles taxes, le partage de production, les financements innovants, la transformation intégrale des grumes sur le territoire national, etc. ;
- améliorer, in fine, la gouvernance forestière.

En fin, le cadre général ainsi créé et les éléments renforcés du contenu local favoriseraient la lutte contre la pauvreté, la création d'emplois, la formation professionnelle des agents du secteur du bois, le développement socio-économique des communautés rurales et des populations autochtones.

Le projet de loi portant code forestier comporte douze (12) titres qui traitent essentiellement :

- des définitions des concepts utilisés et la détermination du principe de gestion participative ;
- de l'exploitation économique du domaine forestier, la transformation du bois ;
- de la commercialisation des produits forestiers ;
- de la lutte contre la déforestation ou le déboisement ;
- des actions de reforestation et d'afforestation ;
- de la lutte contre les changements climatiques, les paiements pour services, l'environnement et le corps des eaux et forêts ;
- des infractions et des sanctions ;
- de la légalité et de la traçabilité.



## II- EXAMEN DE L'AFFAIRE

Dans le cadre de l'examen de cette affaire, la Commission a reçu en audition dans la salle latérale du Palais des Congrès, le jeudi 25 juillet 2019 de 11 h à 14 h, Madame **Rosalie MATONDO**, Ministre de l'Economie Forestière, qui a fait un exposé liminaire avant de répondre aux préoccupations et aux questions des Vénérables Sénateurs membres de la Commission.

### II-1- EXPOSE LIMINAIRE DE MADAME LA MINISTRE DE L'ECONOMIE FORESTIERE.

Présentant le projet de loi portant code forestier, Madame **Rosalie MATONDO**, Ministre de l'Economie Forestière a rappelé que ce projet de loi forestière, initié dès l'année 2013, a été adopté au cours d'un atelier national tenu au mois de juillet 2014. Suite aux évolutions institutionnelles survenues dans notre pays en 2016, ce texte a fait l'objet d'une relecture au cours d'un Atelier National impliquant les parties prenantes, tenu au mois de mai 2017, en vue :

- premièrement de consolider la prise en compte de certaines thématiques émergentes telles que la gestion durable des mangroves, la transformation locale plus poussée du bois, le local content, l'amélioration de la gouvernance et de la transparence ;
- deuxièmement de garantir l'approvisionnement du marché local en bois et de prendre en compte les orientations de Son Excellence Monsieur **Denis SASSOU NGUESSO**, Président de la République, Chef de l'Etat à savoir : le partage de production, orientation contenue dans « la Marche vers le développement », son programme de société, notamment au niveau de l'axe 3, qui stipule entre autres, je cite : « (...) pour l'exploitation minière et forestière, l'Etat fera évoluer les codes y relatifs afin de se rapprocher du cadre de l'exploitation pétrolière qui donne lieu aux contrats de partage de production ou aux contrats de service ». Fin de citation.

Pour terminer son propos liminaire la Ministre de l'Economie Forestière a précisé que le texte en examen a fait l'objet de nombreuses observations de la part des membres du Gouvernement, tant en Conseil de Cabinet qu'en Conseil des Ministres. Ces observations ont trait à l'industrie forestière, au partage de production, à la gouvernance forestière, etc.




## II -2 - PREOCCUPATIONS ET QUESTIONS DES VENERABLES SENATEURS MEMBRES DE LA COMMISSION A L'ENDROIT DU MINISTRE DE L'ECONOMIE FORESTIERE.

### A/- PREOCCUPATIONS

- 1- Le Bilan de la mise en œuvre du code forestier de 2000 en matière de :
  - préservation des écosystèmes forestiers ;
  - traçabilité du bois congolais sur le marché local et international ;
  - contribution du bois au budget de l'Etat ;
  - contenu local.
- 2- Les effets induits par la transformation locale de 85% des grumes dans les secteurs :
  - d'implantation des industries du bois ;
  - de création d'emplois.
- 3- Les innovations du nouveau code forestier en matière :
  - de fiscalité forestière ;
  - de prise en compte des communautés rurales et des populations autochtones notamment en matière des droits d'usages exercés sur la forêt.
- 4- La propriété du bois issu du déboisement.
- 5- L'absence d'un cadre réglementaire sur l'utilisation des nationaux par les sociétés forestières à l'image de certains pays de la sous-région : Gabon, Angola ( la Congolisation des postes).

### B/- QUESTIONS

- 1- Sur quoi le Gouvernement fonde-t-il son optimisme dans la transformation locale des grumes fixée à 100%?
- 2- Le régime de partage de production dans le secteur du bois que promeut le nouveau code constitue une innovation pour notre pays. Ce régime existe-t-il déjà ailleurs dans le monde, particulièrement en Afrique, si oui quelles sont les résultats atteints dans ces pays en matière d'amélioration des recettes nationales ? 



- 3- Quelles seront les bases contractuelles des permis forestiers en matière de régime de partage de production, comparativement au régime de partage de production en vigueur dans le secteur pétrolier?
- 4- Notre pays s'achemine-t-il vers la création d'une société nationale du bois à l'image de la Société Nationale des Pétroles du Congo (SNPC), si non, quelle est la structure qui assure la transformation et la commercialisation de la part de l'Etat en régime de partage de production ?
- 5- Qu'est-ce qui justifie la disposition de l'article 115 du projet de code forestier eu égard à la disposition de l'article 5 du code de transparence et de gestion des finances publiques en cette matière ?
- 6- Que fait-on des produits ligneux et non ligneux saisis ?

## **II-3- REPONSES DE LA MINISTRE DE L'ECONOMIE FORESTIERE AUX PREOCCUPATIONS ET AUX QUESTIONS DES VENERABLES SENATEURS MEMBRES DE LA COMMISSION.**

### **A/- REPONSES AUX PREOCCUPATIONS.**

- 1- Sur le bilan de la mise en œuvre du code forestier de 2000 en matière de :

- préservation des écosystèmes forestiers ;
- traçabilité du bois congolais sur le marché national et international ;
- contrition du bois au budget de l'Etat ;
- contenu local.

#### **Il sied de retenir en matière :**

- **De la préservation des écosystèmes forestiers**

La loi forestière 16-2000 du 20 novembre 2000 encore en vigueur, met en œuvre la politique forestière de gestion durable des forêts fondée sur trois piliers : l'économie, le social et l'environnement, dont les principes de base ont été l'aménagement des écosystèmes forestiers en vue de soutenir la transformation industrielle du bois et la conservation des écosystèmes forestiers. (Article 45 de la loi 16-2000).



En application de cette disposition, tous les contrats d'exploitation forestière ont été convertis en conventions, ce qui a permis d'atteindre les résultats suivants :

Sur une superficie globale de forêt de : 22.471.271 ha soit 65 % du territoire national :

- ✓ Les forêts de production occupent 14.338.325 ha, soit 64% du couvert total ;
- ✓ Les forêts concédées à ce jour occupent 14 312 566 ha, soit 99,8% des forêts de production ;
- ✓ Les forêts aménagées de 2000 à 2019 couvrent 8 336 930 ha, soit 58% des forêts de production. Il sied de noter que 3 058 425 ha, soit 21,3 % sont en cours d'aménagement ;
- ✓ Les forêts certifiées de 2000 à 2019 couvrent une superficie de 4 017 825 ha, soit 28% des forêts de production ;
- ✓ Les aires protégées couvrent 3.991.418 ha, soit 11,7% du territoire national, et répartis en 16 aires protégées, dont 8 créées de 2000 à 2018, pour une superficie totale de 3 153 724 ha ;
- ✓ Le lancement du Programme National d'Afforestation et de Reboisement (PRONAR) en 2011, pour réaliser 1 000 000 d'ha de plantations forestières et agroforestières, en vue de lutter contre la déforestation, la dégradation des forêts et des sols, et assurer la production ligneuse et la transformation industrielle du bois ;
- ✓ La mise en œuvre du processus de réduction des émissions de gaz à effet de serre issus de la déforestation et de la dégradation forestière, y compris la gestion durable, la conservation de la biodiversité et l'accroissement des stocks de carbone. Une stratégie nationale de mise en œuvre de ce processus a été élaborée, assortie d'un plan d'investissement contenant des programmes et projets dont la mise en œuvre est imminente.

• **De la traçabilité du bois congolais sur le marché national et international.**

La traçabilité du bois se fait depuis l'exploitation jusqu'à la commercialisation (locale et export). Pour chaque activité, la traçabilité consiste en la mise à jour des documents, l'enregistrement des productions et les contrôles réalisés par l'administration des Eaux et Forêts, notamment les Directions départementales, les Brigades et les Postes, à travers l'exploitation de l'autorisation de la coupe annuelle,



des carnets de chantier, des feuilles de route, des registres entrée usine, des registres de production usines, des états de production, des bons de commande et factures d'achat pour les clients locaux, des Attestations de Vérification à l'Export (AVE) qui permettent aux services des douanes de délivrer la déclaration de produits à la sortie. Le suivi de la traçabilité porte également sur la vérification du marquage des produits (arbres abattus, souches, culées, billes, débités divers).

Le 10 mai 2010, le Congo avait signé un accord de partenariat volontaire ( APV-FLEGT) avec l'Union Européenne. Cet accord a permis la mise en place de la Cellule de la Légalité Forestière et de la Traçabilité devant suivre la traçabilité des bois commercialisés non seulement dans l'espace européen, mais permettant aussi de contrôler la sortie de bois d'autres exportateurs par la délivrance des autorisations FLEGT.

Pour cela un système informatisé de la vérification de la légalité (SIVL) a été installé au data center du Ministère en charge des Finances et dont le déploiement dans toutes les directions départementales est imminent.

Toutefois, il se pose encore l'épineux problème de mobilisation des fonds nécessaires devant permettre le déploiement de ce système.

- **De la contribution du bois au budget de l'Etat**

Le secteur bois contribue au budget de l'Etat à travers certaines taxes, dont les taxes forestières (abattage, superficie, déboisement, faune, bois de plantation, etc.) collectées par l'administration forestière pour le compte du trésor public et les autres taxes (à l'exportation, impôts, etc.) recouvrées directement par les services des douanes et des impôts.

S'agissant des taxes forestières collectées par l'administration forestière, les recettes prévisionnelles sont en moyenne de l'ordre de 15 milliards de F CFA, soit 5-6% du chiffre d'affaires généré par le secteur, d'une valeur de 400 à 500 milliards, selon certaines sources, notamment la ministre de l'économie et du portefeuille public.



Grâce aux efforts de recouvrement entrepris ces dernières années, les recettes recouvrées sont passées en moyenne de 5 milliards entre 2010 et 2015 à 10 milliards à partir de 2016, soit une augmentation de 100%.

Ainsi, à travers (i) l'institution de nouvelles taxes, (ii) le relèvement à 30% du taux de pénalité à verser par trimestre de retard de paiement, (iii) la valorisation des essences de promotion suite à l'installation des nouveaux industriels du bois dans les Zones Economiques Spéciales (ZES) et (iii) la mise en œuvre du régime de partage de production, le niveau de recettes forestières ira crescendo. L'objectif visé est de situer le niveau des recettes du secteur au moins à 15% du chiffre d'affaires du secteur forestier mentionné ci-dessus.

Le relèvement du niveau des amendes participera également à accroître les recettes forestières. En effet, dans la loi en projet, les minima des amendes varient de 500 à 150 000 000 F CFA ; les maxima de 50 000 à 300 000 000 F CFA, tandis que dans le code forestier en cours, les minima oscillent entre 3 000 et 20 000 000 F CFA, et les maxima entre 5 000 et 50 000 0000 F CFA.

- **Du contenu local**

A ce jour, on compte :

- 15 congolais qui opèrent dans le secteur en qualité d'exploitants forestiers titulaires de conventions ;
- 20 congolais en moyenne qui exploitent régulièrement par permis spécial ;
- 20 congolais environ interviennent dans la chaîne comme sous-traitants, notamment pour les activités de prospection, d'aménagement, de transport, de transit, etc.

Par ailleurs, à titre indicatif, il sied de mentionner que sur la base des cahiers de charge particuliers aux conventions (article 72 de la loi 16-2000), certaines communautés ont bénéficiées de tables bancs, de produits pharmaceutiques, de la construction des différentes infrastructures, telles que: les routes, les écoles, les centres de santé intégrés, les systèmes d'adduction d'eau.



Concernant les concessions forestières aménagées, les concessionnaires contribuent à l'alimentation du fonds de développement local (FDL) au profit des communautés locales et des peuples autochtones.

Ce fonds permet la réalisation de plusieurs microprojets jugés pertinents par le Conseil pour le développement local.

## **2- Sur les effets induits par la transformation locale de 85% des grumes dans les secteurs :**

- **d'implantation des industries du bois**
- **de création d'emplois.**

Il sied de relever que depuis 2000 la politique forestière en matière de transformation industrielle du bois a fait obligation à chaque concessionnaire d'installer, au moins une unité de la première transformation dans les sites des concessions forestières. Actuellement **32** sociétés produisent environ 1 600 000 m<sup>3</sup> de grumes, dont la moitié en moyenne est traitée dans 68 unités de transformation de bois avec des schémas de production plus diversifiés, ayant permis de créer une valeur ajoutée relativement importante.

S'agissant de la création des emplois, à ce jour, 14 848 emplois directs et 7424 emplois indirects ont été créés dans le secteur forestier ; c'est ce qui fait du secteur forestier le deuxième employeur au niveau national après la Fonction Publique.

## **3- Sur les innovations du nouveau code forestier en matière :**

- **de fiscalité forestière ;**
- **de la prise en compte des communautés rurales et des populations autochtones notamment en matière des droits d'usages exercés sur la forêt.**

Il convient de souligner qu'en matière :

- **De la fiscalité forestière :** Comparativement à la loi 16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier, le nombre de taxes forestières est passé de 6 à 8. Les deux nouvelles taxes sont : la taxe d'occupation et la taxe de résidus (article 111), tel que rappelé plus haut.



- de la prise en compte des communautés rurales et des populations autochtones notamment en matière des droits d'usages exercés sur la forêt : Dans les dispositions de la nouvelle loi, en son article 61, les droits d'usages exercés sur la forêt sont maintenus et il est prévu une disposition qui autorise la commercialisation au niveau local des produits issus de ces droits d'usage.

#### **4- Sur la propriété du bois issu du déboisement**

- Au sein d'une forêt attribuée par convention ou par permis, les produits issus de la déforestation appartiennent au titulaire du titre ;
- Lorsque la déforestation a lieu dans une forêt privée naturelle ou plantée, les produits reviennent à son propriétaire;
- Lorsque la déforestation a lieu au sein d'une forêt protégée du fait des activités agricoles non traditionnelles, minières et autres), les produits reviennent à l'Etat.

Il sied de signaler qu'au sens de la présente loi, la forêt protégée est une forêt n'ayant pas fait l'objet d'un classement et constituant le domaine forestier non permanent.

#### **5- Sur l'absence d'un cadre réglementaire sur l'utilisation des nationaux par les sociétés forestières à l'image de certains pays de la sous-région : Gabon et Angola :**

Dans les conventions signées entre le Gouvernement et l'attributaire de la concession forestière, il est prévu une disposition qui fait obligation aux sociétés forestières de recruter en priorité des cadres nationaux. Malheureusement certaines sociétés forestières éprouvent des difficultés pour dénicher certaines compétences. Aussi sont-elles obligées de faire recours aux étrangers.

Pour pallier ce déficit de compétences, il est prévu la création des centres de métiers du bois à Enyellé, à Kabo et à Sibiti, ainsi que la réhabilitation de l'Ecole des Eaux et Forêts de Mossendjo.



## **A/- REPONSES AUX QUESTIONS.**

### **1- Sur l'optimisme dans la transformation locale des grumes fixées à 100%.**

L'optimisme dans la transformation locale des grumes fixée à 100% se base sur les prérequis ci-après :

- la disponibilité de ressources ligneuses mobilisables ;
- la mise en place des zones économiques spéciales ;
- les nombreuses demandes en bois par les industriels non concessionnaires ;
- les demandes des pays qui ont manifesté leurs intérêts à importer le bois congolais, il s'agit de : Kenya, Namibie, Turquie, Maroc, France etc...
- la création d'une zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) ;
- la dynamique de l'industrialisation durable de la filière bois dans la sous-région (plan de convergence de la COMIFAC).

### **2- Sur le régime de partage de production dans le secteur du bois que promeut le nouveau code et qui constitue une innovation pour notre pays.**

Le régime de partage de production dans le secteur du bois n'existe pas en Afrique. C'est une innovation de notre pays qui relève d'une volonté politique exprimée dans le programme de société « La marche vers le développement » de Son Excellence **Dénis SASSOU- N'GUESSO**, Président de la République du Congo, Chef de l'Etat, à savoir : « pour l'exploitation minière et forestière, l'Etat fera évoluer les codes y relatifs afin de se rapprocher du cadre de l'exploitation pétrolière qui donne lieu aux contrats de partage de production et aux contrats de services ».



**3- Sur les bases contractuelles des permis forestiers en matière de régime de partage de production, comparativement au régime de partage de production en vigueur dans le secteur pétrolier.**

A l'instar du secteur pétrolier, c'est une loi qui déterminera les modalités de partage de production à l'issue d'une étude qui sera lancée dès l'adoption de ce projet de loi par le Parlement.

**4- Sur la création d'une société nationale du bois à l'image de la Société Nationale des Pétroles du Congo (SNPC) pour la prise en compte des produits issus du régime de partage de production.**


La part de l'Etat sera stockée dans les centrales d'achat pour approvisionner les zones économiques spéciales, les industriels n'ayant pas des concessions forestières mais également les pays qui ont manifesté leur intérêt à importer le bois congolais (Kenya, Namibie, Turquie, Maroc, etc.).

Dans cette perspective, cette part sera donc gérée par une entité à créer, basée au sein des ZES. L'étude susvisée précisera sa forme juridique et son organisation.

**5- Sur la disposition de l'article 115 du projet de code forestier eu égard à la disposition de l'article 5 du code de transparence et de la gestion des finances publiques en cette matière.**

Certes, l'article 5 du code de transparence de la gestion des finances publiques stipule : « les règles relatives à l'assiette, au taux et au recouvrement des impositions de toute nature sont définies par la loi des finances ». Mais il faut rappeler que selon la déclaration des impôts du droit commun, la déclaration émane du contribuable.

Or, au niveau de la fiscalité forestière, la démarche est quelque peu spécifique : la notification au contribuable se fait à l'issue d'une évaluation préalable de l'assiette.

C'est en référence à cette spécificité qu'il est apparu opportun de prévoir cette disposition dans le projet de code forestier. 

## 6- Sur les produits ligneux et non ligneux saisis.

Aux termes de l'article 210, les produits ligneux et non ligneux saisis par l'administration forestière, considérés comme illégaux, font l'objet d'un traitement au cas par cas, pour ce qui concerne leur destination.

Un arrêté du ministre chargé des forêts précise, pour chaque cas, les modalités du traitement retenu.

Selon le contexte, on pourra faire un don ou vendre au profit de l'Etat. Cette formulation a été proposée en lien avec la difficulté réelle liée à la gestion des saisies au cas où celles-ci génèrent de frais conséquents (frais de transport, de manutention et d'entreposage) rendant impertinent l'option de « dons aux tiers » ou lorsque la nature du produit saisi ne permet pas aux bénéficiaires de dons de le valoriser (grumes, par exemple).

L'article 211 précise en outre que : « En cas de relaxe, la juridiction saisie ordonne la restitution aux ayants droits, des produits forestiers saisis.

Au cas contraire, la juridiction saisie en ordonne la distribution à titre gracieux aux personnes indiquées, conformément aux priorités fixées par l'administration forestière ». X



## CONCLUSION

Au terme des débats sur le projet de loi portant code forestier adopté par l'Assemblée Nationale, la Commission a adopté les amendements de l'Assemblée Nationale.

Ainsi, les Vénérables Sénateurs, membres de la Commission Economie et Finances du Sénat, ont adopté à l'unanimité, ledit projet de loi et le présent rapport.

Aucune divergence n'a été constatée avec le rapport de l'Assemblée Nationale.

Le vote a donné les résultats suivants :

▪ Inscrits	:	12
▪ Présents	:	11
▪ Excusé	:	01
▪ Votants	:	11
▪ Pour	:	11
▪ Contre	:	00
▪ Abstention	:	00.

**En conséquence, les Vénérables Sénateurs, membres de la Commission Economie et Finances, demandent à la plénière du Sénat d'en faire autant.**

Fait à Brazzaville, le

**La Commission.**