

GCP/RAF/398/GER

*Renforcement de la sécurité alimentaire
en Afrique Centrale à travers la gestion
et l'utilisation durable des produits forestiers non ligneux*

ETUDE NATIONALE SUR LE CADRE LEGAL ET REGLEMENTAIRE REGISSANT L'UTILISATION DES PRODUITS FORESTIERS NON LIGNEUX (PFNL) AU CONGO



COMMISSION DES
FORETS D'AFRIQUE
CENTRALE



ORGANISATION DES
NATIONS UNIES POUR
L'ALIMENTATION ET
L'AGRICULTURE

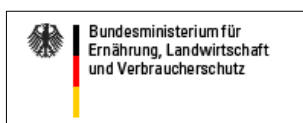
Avril 2007

GCP/RAF/398/GER

*Renforcement de la sécurité alimentaire en Afrique Centrale à travers la gestion et
l'utilisation durable des produits forestiers non ligneux*

LE CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE DE L'UTILISATION DES PRODUITS FORESTIERS NON LIGNEUX EN REPUBLIQUE DU CONGO

Par
Dominique Nsosso



Avec l'appui financier du
Ministère Fédéral d'Allemagne pour l'Alimentation, l'Agriculture et
la Protection des Consommateurs

Avril 2007

Ce rapport fait partie d'une série de documents de travail du Projet GCP/RAF/398/GER sur la gestion et l'utilisation durable des produits forestiers non ligneux en Afrique Centrale. L'objectif de ces documents de travail est de fournir des informations sur les activités et programmes en cours ainsi que de stimuler les débats sur les thématiques y afférents.

Ce document a été réalisé avec l'aide financière du Ministère Fédéral d'Allemagne pour l'Alimentation, l'Agriculture et la Protection des Consommateurs. Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de la FAO et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position du Ministère d'Alimentation, d'Agriculture et la Protection des Consommateurs.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Le document exprime les opinions de l'auteur et ne reflète pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

ABREVIATIONS

AFLEG	African forest law enforcement and gouvernance
CDB	Convention sur la diversité biologique
COMIFAC	Commission des forêts d'Afrique Centrale
CIB	Congolais industrielle des bois
CITES	Convention pour le commerce international des espèces de faune et de Flore sauvages menacées d'extinction
CNIAF	Centre national d'inventaire et d'aménagement des ressources forestières et fauniques
DF	Direction des forêts
DFAP	Direction de la faune et des aires protégées
DGEF	Direction générale de l'économie forestière
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DVRF	Direction de la valorisation des produits forestiers
ECOFAC	Conservation et utilisation rationnelle des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale
ENEF	Ecole Nationale des Eaux et Forêts
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
GPS	Global positioning system
IDR	Institut de développement rural
ITBL	Industrie de transformation des bois de la Likouala
IGEF	Inspection générale de l'économie forestière
MEF	Ministère de l'économie forestière
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PFBC	Partenariat pour les forêts du bassin du Congo
PAFN	Programme d'action forestier national
PFNL	Produits forestiers non ligneux
PIB	Produit intérieur brut
PIPC	Programme intérimaire post conflit du Congo
PNAE	Programme national d'action environnemental
RIAT	Réseau international des arbres tropicaux
SADEC	Communauté pour le développement de l'Afrique Australe
SMIG	Salaire minimum interprofessionnel garanti
SIDA	Syndrome immuno déficient acquis
UFA	Unité forestière d'aménagement
UFE	Unité forestière d'exploitation
USLAB	Unité de surveillance et de lutte antibraconnage
WCS	Wildlife conservation society
ZAC	Zone d'aménagement et de conservation
ZEC	Zone d'exploitation contrôlée
ZRV	Zone de récolte villageoise

RESUME

Dans le cadre de la mise en cohérence du cadre légal, réglementaire et institutionnel régissant la gestion des ressources forestières avec les conventions et accords internationaux, régionaux et sous régionaux dont il a signé, le gouvernement du Congo a entrepris depuis 1987, des réformes importantes dans les domaines des forêts, de la faune et de l'environnement. Celles-ci ont abouti à l'adoption en 1994, du Programme d'action forestier national (PAFN) et du Plan national d'action environnemental (PNAE).

Ces exercices de planification ont jeté les bases de la prise en compte des fonctions et composantes de la forêt y compris les PFNL lors de l'élaboration des politiques, du cadre légal et réglementaire et de la mise en place d'un cadre institutionnel approprié et performant.

La présente étude se propose de montrer dans quelle mesure, les produits forestiers non ligneux (PFNL) sont pris en compte dans les législations et réglementations existantes, en s'intéressant aux efforts entrepris qu'il faudrait poursuivre dans le sens de l'amélioration, aux contraintes sous-jacentes rencontrées qu'il faudrait éradiquer dans la mesure du possible, en tenant compte des moyens logistiques et des ressources humaines attirées disponibles ou à rechercher.

L'examen du cadre législatif, réglementaire et institutionnel révèle que des efforts sont perceptibles, cependant, la prise en compte des PFNL dans les systèmes juridiques et institutionnels de gestion des ressources forestières et fauniques n'est pas encore suffisante.

Cette insuffisance est notamment, la non intégration pertinente du terme PFNL dans la loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier, qui consacre l'expression produits forestiers accessoires pour désigner les PFNL. La fixation de la taxe d'exploitation se fonde soit, au pied pour la gaulette ou la perche, soit au paquet de 250 grammes à 5 FCFA pour mfumbu ou koko (*Gnetum africanum*), soit enfin, au panier ou au sac de 25 kg à 500 FCFA pour kazu (*Cola accuminata*). Ces taux constituent pour l'administration forestière la fiscalité que la loi fixe pour la vente des produits forestiers accessoires.

Pour ce qui concerne la viande de brousse, la loi n° 48/83 du 21 avril 1983 définissant les conditions de conservation et d'exploitation de la faune sauvage, reconnaît aux riverains le droit d'usage même pendant la période de fermeture de la chasse, mais interdit sa commercialisation.

S'agissant de l'accès à la ressource et de sa commercialisation, il existe une dualité de droit, à savoir le droit coutumier exercé par les populations locales et, le droit moderne qui relève de la compétence de l'Etat. Ces droits qui se côtoient sur le même espace et qui ne visent pas les mêmes intérêts sont souvent en opposition.

Aussi, l'absence au niveau national d'un plan d'affectation des terres, constitue un problème majeur à la gestion parcimonieuse des ressources ligneuses voire des PFNL. En effet, l'agriculture, la foresterie, l'élevage, les mines se côtoient souvent sur le même espace. Cette situation a pour conséquence, une perte importante de biodiversité.

Au plan institutionnel, les attributions du service central de la valorisation des PFNL qui relève de la Direction de la Valorisation des Produits Forestiers (DVRF) sont identifiées mais, ne sont pas reconnues par un texte réglementaire. Cela est contraire aux us et coutumes administratives congolaises qui exigent que les attributions des institutions créées soient reconnues par des textes réglementaires ; le caractère encore insuffisant de la prise en compte des PFNL apparaît, lorsqu'on considère la place qu'occupe ledit service dans la macrostructure du Ministère de l'économie forestière et de l'environnement, où la priorité est la transformation plus poussée du bois d'œuvre, au taux fixé à 85 pour cent et enfin ; la place et les attributions de la DVRF qui entre autres de la transformation du bois d'œuvre s'occupe des PFNL au sein de la DGEF.

S'agissant ensuite des attributions de la DVRF, il est à relever que celle-ci est confinée à la promotion, à la valorisation et à la commercialisation des PFNL, le reste des fonctions liées à la gestion et à l'utilisation de ces produits incombant à la Direction des Forêts. Cet état de chose est d'autant plus préjudiciable aux PFNL qu'aucune des deux structures n'a qu'une vision globale de la gestion de la filière.

On peut aussi noter d'une part, le déséquilibre constaté sur la pyramide des ressources humaines et l'insuffisance notoire de personnel de terrain constaté au sein de la DGEF, qui constituent un réel problème dans le contrôle de la circulation des PFNL et d'autre part, la dégradation des infrastructures de formation et le manque de formateurs attirés, notamment à l'Ecole Nationale des Eaux et Forêts (ENEF) de Mossendjo, où les programmes de formation ne sont plus pertinents, du fait que les matières générales comme la géographie se sont substituées aux matières forestières et les PFNL n'y sont pas pris en compte.

Le cadre juridique des PFNL, qui apparaît ainsi difficile d'accès, souffre par ailleurs dans certains de ses aspects de la non prise en compte de ses spécificités dans la gestion quotidienne. Il souffre également, au niveau de sa mise en œuvre, du peu d'intégration des droits coutumiers que les populations locales ont toujours eu sur les ressources forestières et qu'elles continuent malgré tout à exercer.

La situation qui vient d'être décrite ci-dessus, conduit à faire les propositions suivantes :

- Rechercher, autant que faire se peut, un *modus vivendi* entre le droit moderne et le droit coutumier lors de l'élaboration en cours des textes d'application des quatre nouvelles législations régissant le domaine et le foncier publiées en mars 2004;
- Susciter l'élaboration d'un plan d'affectation des terres, en s'inspirant de l'expérience dont dispose l'administration forestière dans la délimitation du territoire national forestier en espace unitaire de gestion. En effet, cette administration a déjà défini un domaine forestier permanent et non permanent, réparti les départements en zones et ces zones en UFA, espace défini pour l'aménagement et la gestion des terres et des activités forestières;
- Elaborer les normes de gestion des PFNL pour une gestion rationnelle et durable de ces produits. Celles-ci complèteraient les normes en matière de gestion des forêts adoptées en décembre 2005;
- Faciliter l'accès au cadre juridique des PFNL, notamment en y consacrant des dispositions spécifiques chaque fois que besoin est et en abrogeant toutes les dispositions des textes réglementaires qui contredisent la loi ou des règlements supérieurs comme les décrets. Au besoin, des textes de même niveau hiérarchique que ceux qui ont été irrégulièrement considérés pourraient être pris pour consacrer les nouveaux choix des pouvoirs publics ;

- Entrevoir des facilités d'accès à l'exploitation des produits accessoires au profit des populations locales et autochtones et, leur permettre une exploitation lucrative des terres et de leurs ressources, quitte à fixer les règles de jeu, la fiscalité appropriée voire les limitations qui s'imposent pour prévenir des abus éventuels. Toutefois, les droits d'usage devraient être sauvegardés comme il est prévu dans les législations et réglementations forestières et fauniques en vigueur;
- Sécuriser davantage les documents d'origine et de transport y relatifs tout en maintenant et en encourageant l'exploitation en régie des PFNL d'une forêt de développement communautaire, afin d'éradiquer la pratique de l'attribution aux forêts communautaires des produits illégalement exploités ailleurs;
- Mettre en oeuvre des mécanismes plus efficaces visant la préservation des droits de l'Etat lors de la vente des PFNL par l'administration : a) augmentation du prix de vente prévu par la loi ; b) différenciation des essences forestières ; c) systématisation de la vente aux enchères publiques après large publicité ; d) détermination des prix planchers et ; e) suppression des possibilités de vente de gré à gré actuelles;
- Intégrer dans la loi des dispositions tendant à promouvoir l'utilisation rationnelle et durable des PFNL;
- Evoluer vers une approche filière et la domestication des PFNL pour leur meilleur valorisation et intégration dans l'économie nationale. A ce sujet, les attributions de la DVRF pourraient être revues;
- Parvenir à la spécialisation des zones d'exploitation des produits accessoires. Pour ce faire, la division actuelle du pays en zones et en unités forestières d'aménagement pourrait être complétée par des zones d'exploitation contrôlées (ZEC) des produits forestiers accessoires aux fins de mieux gérer ces produits. Ce mode de gestion des PFNL, notamment des chenilles et du gibier existe déjà dans les concessions forestières sous exploitation de l'industrie de transformation des bois de la likouala (ITBL) où un territoire de 800 ha a été délimité au profit des populations de Enyéllé dans le Nord Congo pour la récolte des chenilles et d'autres PFNL.

Dans les UFA de Kabo et de Pokola attribuées à la CIB, plus 50.000 ha sont consacrés aux zones de chasse villageoises et de récoltes d'autres produits accessoires comme le koko, les fruits et les autres produits de la forêt. Ce mode de gestion qui implique plusieurs partenaires dans une UFA est schématisé à l'annexe 7.5 du présent rapport;

- Restructurer le permis spécial actuel autorisant la récolte et la commerciale des produits accessoires en l'adaptant soit à celui du permis sportif de chasse, soit à celui délivré pour la collecte et la circulation du bois de chauffe. Aussi, sa durée de validité d'un mois pourrait être revue à la hausse, par exemple à trois mois;
- Renforcer les capacités opérationnelles des structures de formation et de recherche dans le domaine des PFNL. A ce sujet, les conclusions de l'atelier sur les PFNL organisé à Brazzaville du 26 au 29 juin 2006 par la Faculté des sciences de l'université Marien Ngouabi qui propose la création d'un institut de recherche pourrait être un mécanisme à exploiter;
- Entre autres les capacités opérationnelles de l'administration forestière devraient aussi être renforcées pour qu'elle assure non seulement le contrôle de la circulation des PFNL mais aussi, la vulgarisation de la législation et la réglementation forestière;
- Rendre plus conviviale les relations entre tous les acteurs intervenant dans la gestion des produits forestiers. Pour cela, l'ethnobiologie pourrait s'avérer comme l'outil approprié pour réguler ces relations. L'ethnobiologie désigne la biologie des sociétés, biologie ici étant pris dans un sens large. Cette science étend également son champ de recherches aux applications pratiques de la biologie, telles que l'usage des produits forestiers (médecine, rites, alimentation, chasse, etc.).

Mots clés : lois, PFNL, institutions, standards/normes, pratiques, commercialisation, alimentation, ethnobiologie, partenariat

SOMMAIRE

ABREVIATIONS	v
RESUME	vi
SOMMAIRE.....	ix
1. INTRODUCTION.....	11
1.1 Méthodologie	11
1.2 Contexte	11
1.3 Synthèse de la législation forestière en vigueur	12
1.4 Systèmes de propriété et de gestion des ressources forestières.....	12
1.5 Importance des PFNL.....	13
2. TERMINOLOGIE.....	15
2.1 Termes utilisés	15
2.2 Définition des PFNL.....	15
3. CADRE JURIDIQUE RELATIF AUX PFNL.....	17
3.1 Enumération des textes et autres mesures prises pour la réglementation en matière de PFNL	17
3.1.1 Démarche mise en œuvre dans l'élaboration des politiques et du cadre légal pour la gestion des ressources naturelles y compris les PFNL.....	17
3.1.2 Mesures d'ordre politique et stratégique	18
3.2 Règles et modes traditionnelles de régulation et de gestion des PFNL comme moyen de subsistance.....	18
3.2.1 Bénéficiaire du droit d'usage	19
3.2.1.1 Lieu de jouissance du droit d'usage	19
3.2.1.2 Destination des PFNL tirés de la forêt.....	20
3.2.1.3 Bénéficiaire du droit d'exploitation des PFNL à commercialiser et modalités	20
3.2.1.4 Transport et/ou circulation des PFNL	21
3.3 Commercialisation proprement dite des PFNL.....	21
3.3.1 Vente locale des PFNL.....	21
3.3.2 Commercialisation et exportation des PFNL	21
3.3.2.1 Conditions préalables requises	21
3.3.2.2 Conditions réglementaires de la Commercialisation des PFNL	22
3.4.1 Régime fiscal de l'accès aux PFNL	23
3.4.2 Droit d'usage	23
3.4.3 Permis d'exploitation des produits forestiers	23
3.4.4 Régime fiscal de la vente des PFNL	24
3.4.5 Vente sur le marché local.....	24
3.4.6 Exportation des PFNL	24
4. INSTITUTIONS CHARGEES DE LA GESTION DES PFNL	25
4.1 Quelques repères historiques.....	25
4.2 Autres institutions importantes impliquées dans la filière des PFNL	26

5. AMELIORATION DU PROCESSUS DE MISE EN OEUVRE DU CADRE LEGAL.....	27
5.1 Contraintes d'ordre institutionnel et socio-économique.....	27
5.2 Contraintes liées à l'application du cadre légal	28
5. 3 Propositions pour l'amélioration du cadre juridique et institutionnel des PFNL.....	29
5.3.1 Au plan de l'accès à la ressource et du cadre légal et réglementaire	29
5.3.2 Au plan juridique et institutionnel.....	31
5.3.3 Au plan fiscal	32
6. BIBLIOGRAPHIE.....	33
7. ANNEXES	35
7.1 Rappel des termes de référence de la présente étude	35
7.2 Décision portant permis spécial des produits forestiers accessoires	36
7.3 Etat de recouvrement de la taxe forestière.....	38
7.4 Extrait de la loi n° 49/83 du 21 avril 1983 sur la fiscalité en matière de faune sauvage	40
7.5 Proposition de modèle de schéma de partenariat multi acteurs pour la gestion concertée des PFNL.....	42

1. INTRODUCTION

1.1 Méthodologie

La méthodologie dont il s'agit concerne les techniques qui ont permis l'acquisition des informations sur le cadre légal des PFNL. Durant l'étude, les données ont été acquises au moyen de la collecte et de l'analyse documentaire du cadre légal et réglementaire existant, d'entretiens interactifs avec les services et/ou institutions qui sont chargées de la gestion des ressources forestières, à même de prendre des mesures pour préserver la gestion durable des PFNL. Ces données devraient – elles clarifier les questions qui se posent et les hypothèses avancées. Les questions posées sont entre autres :

- Quels sont les principaux PFNL utilisés et/ou vendus sur les marchés au Congo ?
- L'exploitation de ces PFNL se fait – elle en cohérence avec le cadre légal sur les PFNL existants ?
- Par quel mécanisme et/ ou titre ces PFNL sont – ils obtenus ?
- Quelles sont les institutions qui sont chargées de la gestion des PFNL ?
- Quelle est la fiscalité en vigueur ?

Les hypothèses sont notamment:

- les PFNL sont très importants dans la vie socio- économique au Congo ;
- la consommation des PFNL contribue à la sécurité alimentaire ;
- la récolte, la commercialisation et la transformation des PFNL sont génératrices d'emplois dans le secteur informel; et
- l'exploitation actuelle des PFNL va à l'encontre de la gestion durable de la ressource.

1.2 Contexte

Comme la majorité des pays du tiers monde, notamment ceux de l'Afrique Centrale, la République du Congo a pris conscience depuis le sommet de Rio de Janeiro de 1992, de l'enjeu de taille que représente la gestion durable et la conservation des écosystèmes forestiers. Elle a pris et/ou prend des décisions qui s'imposent de replacer son secteur forestier dans le contexte des années 1970 où celui-ci constituait la première ressource de devises et contribuait efficacement au PIB.

Pour ce faire, deux exercices de planification, le PAFN et le PNAE ont été adoptés par le Gouvernement Congolais et soumis aux bailleurs de fonds en 1994. Le PAFN a recommandé plusieurs mesures notamment, la création d'un ministère des eaux et forêts. Sur la base des recommandations du PAFN. Celui-ci a mis en place des institutions de gestion et de contrôle, notamment une direction générale de l'économie forestière et une inspection générale de l'économie forestière. Une politique forestière a été adoptée et un cadre légal et réglementaire ont été promulgués le 20 novembre 2000.

Les missions définies par la législation forestière du 20 novembre 2000 se résument à la création d'un domaine forestier permanent et non permanent, des forêts privées, la connaissance pertinente des ressources forestières et fauniques au moyen d'inventaires multi ressources, la création des conditions favorables à l'installation d'industries forestières attirées pour une transformation plus poussée des produits forestiers, tout en préservant les écosystèmes forestiers, le rôle écologique et social de la forêt, la gestion concertée et participative des ressources forestières et fauniques, la création d'un fonds forestier et d'une taxe de superficie pour le développement des départements.

La politique forestière reste favorable à l'adhésion aux conventions, accords et institutions internationaux, régionaux et sous régionaux. Le Congo a notamment signé et ratifié la convention sur la diversité biologique et la CITES ; il fait aussi partie de l'initiative pour le partenariat des forêts du bassin du Congo (PFBC) prise par les Etats-Unis et l'Afrique du Sud et à l'AFLEG, instruments qui promeuvent la durabilité et la bonne gouvernance forestière.

1.3 Synthèse de la législation forestière en vigueur

En matière de gestion forestière, les innovations apportées par le cadre légal et réglementaire en vigueur au Congo portent sur les questions suivantes :

- La définition d'un domaine forestier national qui comprend, le domaine forestier de l'Etat et le domaine forestier des personnes privées ;
- Le domaine forestier de l'Etat est constitué des forêts appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux personnes publiques. Celui-ci est subdivisé en domaine permanent et en domaine non permanent. Le domaine forestier permanent est constitué des terres affectées à la forêt ainsi qu'à l'habitat de la faune sauvage. Il comprend les forêts du domaine privé de l'Etat, les forêts des personnes publiques, les forêts des communes et des autres collectivités locales ou territoriales. Pour son existence juridique, un acte réglementaire est pris par l'Etat après une réunion de classement. Par contre, le domaine forestier non permanent est constitué des forêts protégées n'ayant pas fait l'objet de classement. Il est reconnu un domaine public de l'Etat et c'est dans cet espace que l'exploitation des produits forestiers accessoires s'opère ;
- Le domaine forestier des personnes privées qui comprend les forêts privées et les plantations forestières privées ;
- La détermination des critères et des normes d'organisation et de gestion concertée et participative des ressources forestières et fauniques entre les multi-acteurs, notamment l'Etat, les ONG et Associations, le secteur privé et les populations locales et autochtones riveraines ;
- L'obligation d'élaborer des plans d'aménagement aussi bien dans les concessions forestières que dans les aires protégées. Ces plans sont élaborés sur la base d'inventaires multi ressources et à cet effet, un centre national d'inventaire des ressources forestières et fauniques a été créé ;
- L'instauration de nouveaux titres d'exploitation des forêts au nombre de quatre qui sont : a) la convention de transformation industrielle ; b) la convention d'aménagement et de transformation ; c) le permis de coupe de bois de plantation et ; d) le permis spécial pour l'exploitation des produits forestiers accessoires ;
- La reconnaissance de la propriété privée ;
- La constitution d'un fonds forestier qui est un fonds spécial géré par l'administration forestière pour les missions de gestion et de reconstitution du domaine forestier et de la faune sauvage ;
- L'instauration d'une taxe de superficie destinée au développement des départements ;
- La création d'une inspection générale de l'économie forestière et d'un service central en charge de la gestion des PFNL au sein de la direction de la valorisation des produits forestiers et enfin ;
- La revalorisation de la fiscalité forestière dans le souci d'une contribution optimale du secteur forestier à l'économie nationale.

1.4 Systèmes de propriété et de gestion des ressources forestières

En République du Congo, existe un système binaire de gestion des ressources naturelles : a) le système traditionnel ou droit coutumier et ; b) le droit moderne qui subit des mutations non moins importantes depuis la colonisation française.

Le droit coutumier relève de la compétence des populations locales qui se proclament les seuls propriétaires des terres et gestionnaires des ressources forestières qui s'y trouvent, du fait qu'elles y habitent depuis des temps immémoriaux.

Le droit moderne relève de l'Etat qui se dit propriétaire des terres et des ressources du sol et du sous sol. Il y exerce son autorité, définit les orientations politiques, formule les lois qu'il fait adopter et élabore des stratégies qu'il met en oeuvre et que les autres usagers sont tenus de respecter. Par ces mécanismes, il se proclame le principal planificateur des missions et objectifs que le gouvernement se fixe pour la gestion rationnelle et durable des terres et de leurs ressources.

Les autres acteurs, notamment les populations locales et autochtones ne se voient reconnaître qu'un droit d'usufruit de la terre et la satisfaction des besoins personnels, de la famille ou d'autrui. L'exploitation à titre commercial des produits de la forêt est sujette à caution.

1.5 Importance des PFNL

Les PFNL sont nombreux et jouent un rôle important dans la vie des populations congolaises, en fournissant des produits clés de subsistance et de revenus.

Certains produits forestiers comme les noix ou les graines, sont consommés comme aliments de base ou plat principal ; d'autres sont des aliments d'appoint (Codjia et Assogbadjo, 2003); certains encore servent de condiments, de liants ou d'aromates. La forêt fournit aussi des légumes verts, des épices, des fleurs comestibles, des fruits frais, des graines, des huiles alimentaires, des épices, des boissons à base de fruits, de palmiers et autres boissons alcoolisées ou non, des écorces aromatiques, des champignons, du miel et de la viande de brousse (gibier, escargot, insectes, etc.), des plantes médicinales et des matériaux de construction.

En plus de la consommation locale, les PFNL sont aussi commercialisés sur les marchés. L'analyse de six filières de PFNL faite au Congo (Mialoundama, 2005) renseigne selon leur utilisation et leur importance économique, c'est le koko ou mfumbu (*Gnetum africanum* et *Gnetum buchholzianum*) qui se place en tête de liste, suivi de rotin et lianes (*Laccosperma* et *Eremospatha*), puis des marantacées. Ensuite viennent les noix de palmes issus de *Elaeis guinensis*, le ntundolo (*Aframomum melegueta*), puis de nsuitéké (*Grewia coriacea*) et de kazu (*Cola acuminata*).

Aussi, la littérature rapporte l'existence de 166 espèces alimentaires, 176 plantes à usage technique, 414 espèces médicinales et 49 plantes médico magiques (Profizi et al., 1993; Sita et Moutsamboté., 1988).

L'analyse de ces filières PFNL renseigne aussi sur l'organisation des offres et des demandes sur le marché et laisse percevoir que, ce sont les vendeurs grossistes qui constituent le pôle de décision dans la distribution et la commercialisation. Ce sont eux qui fixent les prix sur le marché des PFNL.

La valeur marchande des PFNL au Congo tient donc du fait que c'est une activité commerciale qui génère un revenu non négligeable pour les vendeurs. Mialoundama et Loubelo (2002) montrent que la commercialisation à Brazzaville de *Gnetum* génère un revenu suffisamment important pour modifier la consommation et l'épargne des ménages.

Ce revenu va dans certains cas au-delà du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) des travailleurs des entreprises relevant du régime de la durée légale de travail hebdomadaire de 40 h. Ce salaire est de 23.500 FCFA par mois pour une vendeuse de *Gnetum* du marché Total à Brazzaville.

Les mêmes auteurs révèlent aussi que le revenu généré par l'activité commerciale des PFNL offre aux femmes qui exercent le commerce de *Gnetum* au marché « Total » la possibilité de pouvoir augmenter leur consommation individuelle et collective. A ce titre, les PFNL peuvent donc constituer un instrument efficace de lutte contre la pauvreté.

S'agissant de l'exploitation d'autres ressources de la forêt comme le gibier Ancrenaz et al. (1990) rapportent que 150.000 est le nombre d'animaux abattus annuellement de manière illicite, pour la seule zone de Conkouati au Kouilou. La viande issue de ces abattages est commercialisée sur le marché de Pointe-Noire sous l'impuissance des services compétents. Nsosso (2004) s'inspirant de cette étude et estimant le poids moyen de chaque animal à 20 kg est parvenu à une biomasse moyenne annuelle de 3 millions de kg représentant un chiffre d'affaire de 6 milliards de FCFA, au bénéfice des braconniers.

Mialoundama et al. (2005) rapportent que 3.457 kg de *Gnetum* sont commercialisés chaque jour et 1.260 t chaque année à Brazzaville. Louzinga et al. (1999) montrent que la quantité de *Gnetum* commercialisée annuellement dans la même ville est de l'ordre de 60 t représentant un chiffre d'affaires de 3 milliards de Francs CFA. Ils indiquent aussi que 80 t de Cola représentant une valeur de 200 millions de FCFA étaient commercialisées à la même période à Brazzaville.

Malgré des progrès perceptibles, qui se résument à la promulgation d'une nouvelle législation forestière en 2000, le cadre légal et réglementaire congolais n'est pas de nature à favoriser l'éclosion du secteur des PFNL. Il reste plus favorable au développement de l'industrie du bois d'œuvre, dont les objectifs visés sont la transformation de 85 pour cent du bois d'œuvre tiré de la forêt naturelle.

Peu d'initiatives juridiques et normatives sont prises en faveur des PFNL. Cet état de chose continue à confiner ces produits dans la nomenclature des produits forestiers accessoires que leur confère la législation forestière en vigueur.

Pourtant eu égard à ce qui précède, les PFNL peuvent également contribuer au PIB. Mais du fait des déficits dont leur encadrement juridique est l'objet, les activités de la filière se déroulent pour l'essentiel dans l'informel et échappent par conséquent à la comptabilité nationale.

D'où l'intérêt de la présente étude, dont l'objectif est de présenter une description analytique du cadre juridique et institutionnel des PFNL, suivie de l'évaluation des possibilités de réparation ou d'atténuation des déficits diagnostiqués.

2. TERMINOLOGIE

2.1 Termes utilisés

Le terme PFNL désigne l'ensemble des ressources et produits autre que le bois d'œuvre et d'industrie ainsi que leurs dérivés qui sont extraits d'écosystèmes forestiers et qui sont utilisés à des fins domestiques ou de commercialisation ou dotés d'une signification sociale, culturelle ou religieuse (FAO, 1991). Cette définition s'apparente à celle de Wickens (1991) qui inclut dans les PFNL, les plantes et autres matériels utilisés comme aliments, bois de feu, fourrage, etc. Les PFNL sont aussi des ressources qui procurent des biens et services pour la subsistance et le commerce autre que le bois commercialisable Okafor (1991).

Ces PFNL sont d'une très grande diversité et offrent des possibilités énormes pour bon nombre de pays et de populations. Tewateri et Campbell (1996) soulignent qu'en Inde, une évaluation du Ministère de l'Environnement et des Forêts a montré que 220 millions de tonnes de bois de feu, 250 millions de tonnes d'herbe et de fourrage verts et 12 millions de m³ de bois sont extraits des forêts indiennes chaque année. La valeur de ces produits est estimée à 10 milliards de dollars des Etats-Unis d'Amérique (Mukherje, 1994). Toujours en Inde, les PFNL fournissent environ 40 pour cent des recettes forestières officielles totales et 55 pour cent des emplois du secteur.

En Amazonie brésilienne, comme dans d'autres forêts tropicales, les populations locales extraient toutes sortes de PFNL de la forêt, tant pour leur usage personnel que comme matière première pour l'artisanat.

Au regard de ce qui précède, on peut relever le fait que les législations forestières congolaises publiées au cours des années 60, 70 et 80 n'ont jamais fait allusion à ces terminologies qui, il faut le reconnaître, doivent être considéré comme ressource à promouvoir au même titre que le bois d'œuvre et/ou la faune sauvage.

Toutefois, le seul produit dont il est fait une évocation dans les codes forestiers des années 70 et 80 est le bois de chauffe ou bois énergie, pour lequel un permis d'exploitation était et/ou est délivré par l'administration forestière.

2.2 Définition des PFNL

La loi 16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier use de l'expression produits forestiers accessoires (art. 70) pour désigner les PFNL.

L'article 96 précise que la taxe sur les produits forestiers accessoires est fixée par tarif selon les produits et que ce tarif est fixé par arrêté conjoint du ministre chargé des eaux et forêts et du ministre chargé des finances.

Le décret n° 2002-437 du 31 décembre 2002 fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts précise à l'article 103 que les produits forestiers accessoires comprennent : a) le bois énergie et de service et ; b) les produits forestiers non ligneux tels que la microfaune, les champignons, les rotins, les sèves, les plantes alimentaires, médicinales et à usage divers. Ces usages sont notamment, la construction des cases avec les perches, gaulettes et feuilles de marantacées et la confection d'objets d'art.

Il est par ailleurs précisé à l'article 104 que pour promouvoir l'utilisation des produits forestiers accessoires, l'administration des eaux et forêts met en œuvre des programmes visant : a) l'inventaire des produits aux fins d'améliorer leur connaissance ; b) la promotion de la consommation des produits ; et c) la formulation des mesures de conservation pour les produits menacés de disparition.

Il est aussi dit que ces mesures peuvent viser un ou plusieurs produits à la fois et se rapporter à la limitation des prélèvements, l'interdiction de certaines méthodes ou zones de récolte et la domestication des espèces les plus exploitées. Il est aussi dit que ces mesures sont prises de concert avec les populations concernées.

Mais l'on peut aussi se demander, dans quelle catégorie range-t-on les produits de l'artisanat conçu parfois à partir du matériau bois ou en combinaison avec d'autres produits accessoires ?

Du contenu que la législation forestière et le décret d'application de la loi n° 16-2000 portant code forestier donnent aux termes ci-dessus, on peut déplorer le fait que le décret use du terme PFNL, alors que la loi n'en fait aucune évocation et se contente du terme produits forestiers accessoires.

De plus, le procédé d'énumération des produits forestiers accessoires utilisés, s'il donne une indication des produits auxquels il est fait allusion, ne permet pas d'avoir une bonne maîtrise, lisibilité et perception de l'ensemble des produits concernés. Le gestionnaire des PFNL à savoir, le service central chargé de la gestion des PFNL est, d'une part obligé de définir le spectre des produits à promouvoir et d'autre part, de proposer les mesures normatives et juridiques permettant d'aboutir concrètement au résultat attendu, c'est-à-dire, la proposition des produits promus à faire au ministre chargé des eaux et forêts, pour la prise d'arrêté devant fixer la taxe desdits produits.

3. CADRE JURIDIQUE RELATIF AUX PFNL

3.1 Enumération des textes et autres mesures prises pour la réglementation en matière de PFNL

3.1.1 Démarche mise en œuvre dans l'élaboration des politiques et du cadre légal pour la gestion des ressources naturelles y compris les PFNL

La démarche entreprise dans l'élaboration des textes législatifs a consisté à une analyse préalable des secteurs forêt, faune et environnement. Pour ce faire deux exercices de planification, le PAFN et le PNAE ont été élaborés et adoptés par le Gouvernement en 1994.

Ces deux exercices ont été inspirés par les principes de gestion durable adoptés à Rio de Janeiro en 1992 et ont jeté les bases d'une planification forestière et environnementale fondée sur la connaissance accrue des ressources forestières, fauniques et environnementales au moyen des inventaires et des études multi ressources pour l'élaboration des plans d'aménagement.

Le PAFN a aussi prévu l'implication des populations locales et autochtones, des ONG et des Associations ainsi que du secteur privé dans la gestion des ressources naturelles et environnementales, la constitution d'un domaine forestier permanent et non permanent, la création de nouvelles aires protégées dotées de plans d'aménagement, l'élaboration de nouveaux textes de lois fondés sur la gestion durable.

Le chemin ainsi balisé a donc permis l'adoption d'un ensemble cohérent de politiques de développement forestier, de gestion pérenne des ressources environnementales, de stratégies et de textes de lois dont l'énumération suit.

Ce cadre juridique relatif aux PFNL se présente de la manière suivante :

Au niveau international, il s'agit de :

- La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) du 3 mars 1973 ;
- L'Accord de Lusaka sur les opérations concertées de coercition visant le commerce illicite de la faune et de la flore sauvages adopté en 1994. Cet accord auquel le Congo fait partie intéresse les pays de l'Afrique de l'Est et de la SADEC. Il lutte contre la fraude des produits de la faune et de la flore ;
- La convention sur la diversité biologique;
- L'application des lois forestières et la gouvernance en Afrique (AFLEG) d'octobre 2003.

Au niveau national, le dispositif légal et réglementaire se présente de la manière suivante :

- la loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier ;
- la loi n° 48/83 du 21 avril 1983 définissant les conditions de la conservation et de l'exploitation de la faune sauvage ;
- la loi n° 49/83 du 21 avril 1983 fixant les taxes prévues par la loi n°48/83 du 21 avril 1983 ;
- le décret n° 2002-437 du 31 décembre 2002 fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts ;
- le décret n° 85/879 du 6 juillet 1985 portant application de la loi n°48/83 du 21 avril 1983 ;
- le décret n° 2002-434 du 31 décembre 2002 portant organisation et fonctionnement du fonds forestier ;
- le décret n° 2002- 438 du 31 décembre 2002 fixant les modalités de répartition des cinquante pour cent de la taxe de superficie destinée au développement des départements ;

- l'arrêté n° 6379 du 31 décembre 2002 fixant la taxe sur les produits forestiers accessoires ;
- l'arrêté n°6380 du 31 décembre 2002 fixant la taxe de déboisement des forêts naturelles ;
- l'arrêté n° 6382 du 31 décembre 2002 fixant les modalités de calcul de la taxe de superficie ;
- l'arrêté n°6383 du 31 décembre 2002 fixant les taux de la taxe à l'exportation des produits forestiers bruts ou transformés des forêts naturelles ou des plantations ;
- l'arrêté n° 6386 du 31 décembre 2002 déterminant les zones de taxation forestière ;
- l'arrêté n° 0103 du 30 janvier 1984 réglementant l'exportation des produits de la faune et de la flore ;
- l'arrêté n° 663 du 03 mars 2003 fixant les mécanismes de recouvrement des recettes forestières ;
- l'arrêté n° 3772 du 12 août 1972 fixant les périodes de fermeture et d'ouverture de la chasse.

Les autres mesures prises sont notamment d'ordre politique et stratégique.

3.1.2 Mesures d'ordre politique et stratégique

Les mesures politiques et stratégiques prises sont entre autres :

- Le Programme Post-Conflict (PIPC) 2000-2002 ayant permis l'amorce d'une transition entre la phase de gestion des crises que le pays a connues et celle de la reprise de la croissance et du développement durable, permettant ainsi aux populations l'accès à l'emploi et l'amélioration des moyens d'existence durable ;
- La lutte contre la pauvreté dont les objectifs visés sont en harmonie avec ceux du NEPAD, du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) et de l'objectif du millénaire pour le développement (OMD). En effet au travers du DSRP, cadre unique de référence et de coordination de toutes les interventions en matière de développement, le gouvernement vise : a) l'amélioration des conditions de vie des populations par la satisfaction des moyens d'existence durables (revenu stable, alimentation saine et saine) ; b) l'accès à l'eau potable, aux services et aux soins de santé de qualité, à l'éducation, à un habitat adéquat et à une épargne, etc. Les axes prioritaires au nombre de cinq sont : a) promotion de la bonne gouvernance et consolidation du cadre macroéconomique ; b) secteurs clefs et relance du développement socioéconomique ; c) accès aux services sociaux de base et protection sociale ; d) développement des infrastructures et; e) renforcement de la lutte contre la pauvreté et le VIH/SIDA.

3.2 Règles et modes traditionnelles de régulation et de gestion des PFNL comme moyen de subsistance

Les droits traditionnels sont ceux liés aux activités que les populations riveraines exercent dans une forêt donnée, en vue de subvenir à leurs besoins de subsistance. Ces derniers se recrutent dans les domaines de l'agriculture, de la chasse, de la pêche et de l'utilisation des produits forestiers ligneux et non ligneux.

En effet, dans les sociétés traditionnelles, le sol est un bien sacré. Il est l'expression d'une alliance conclue par les ancêtres avec un espace et il exprime le lien mystique qui les unit à leurs descendants (Adouki, 1996).

Au Congo, ces différentes règles coutumières diffèrent assez rarement que l'on se trouve dans la partie septentrionale que dans la partie australe du pays. Partout ailleurs, l'autorité clanique ou le chef du lignage exerce l'autorité sur la et /ou les terres ancestrales ainsi que sur les ressources naturelles de ces terres ; elle définit les moyens d'accès aux ressources de la forêt et l'impôt « mpaku » à percevoir auprès des usagers desdites ressources.

Ce sont ces règles qui permettent à ces populations de prélever de la forêt les PFNL de façon rationnelle, non seulement pour satisfaire le besoin ressenti, mais aussi pour l'échange ou la vente qui généralement se traduit sous forme de troc entre les peuples autochtones/semi nomades et les populations locales.

Ce droit coutumier qui coexiste généralement sur le même espace avec le droit moderne est régulièrement mis en mal. Pour preuve, la loi n° 52/83 du 21 avril 1983 portant code domanial et foncier qui venait d'être abrogée, mais encore en vigueur de fait, avait littéralement proclamé dès sa promulgation en 1983, que toutes les terres étaient devenues propriété de l'Etat et que tous les titres fonciers obtenus antérieurement étaient abrogés.

Toutefois, celui-ci a été réhabilité en 1991, par un acte de la conférence nationale souveraine et par le cadre légal publié en 2004, constitué des lois suivantes : a) loi n° 9-2004 portant code du domaine de l'Etat ; b) loi n° 10-2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier ; c) loi n° 11-2004 portant procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique ; d) loi n° 13- 2004 relative aux activités de promotion immobilière et de construction d'ouvrage de bâtiment.

3.2.1 Bénéficiaire du droit d'usage

Malgré sa suprématie sur le droit coutumier, la loi forestière de 2000 reconnaît aux populations locales et autochtones, le droit d'exploiter les produits forestiers accessoires pour la satisfaction de leurs besoins et de leurs propres familles. Cette législation proclame que certains produits accessoires peuvent être commercialisés dans certains cas qu'elle précise. Cette utilisation est organisée dans le cadre du droit d'usage, dont il convient de préciser le lieu de jouissance et d'exercice.

3.2.1.1 Lieu de jouissance du droit d'usage

L'article 40 de la loi forestière stipule que dans les forêts protégées, les populations locales et de nationalité congolaise ou étrangère, sous réserve des règlements prévus définis, jouissent de droits d'usage qui leur permettent de : a) récolter les perches, gaulettes et autres produits ligneux nécessaires à la construction et à l'entretien de leurs habitations, meubles, ustensiles domestiques et outils, ainsi que les bois morts et les plantes d'intérêt culturel, alimentaire ou médicinal ; b) chasser, pêcher et récolter les produits dans les limites prévues par la loi et ; c) établir des cultures ou des ruches et faire paître leur bétail ou récolter du fourrage.

Ces droits d'usage sont proscrits de façon forte sous peine d'amende, dans le domaine privé de l'Etat, à moins d'une exception prévue par le texte portant son classement (décret) . Ce domaine est constitué des terres forestières qui ont fait l'objet d'un acte juridique.

Il est aussi dit, que le ministre chargé des eaux et forêts réglemente par arrêté, l'exercice de ces droits. Il peut notamment, limiter leur consistance et fixer les conditions de lieu, de temps, de quantités ou de méthodes à leur mise en œuvre.

3.2.1.2 Destination des PFNL tirés de la forêt

Aux termes des dispositions de l'article 42 du titre IV et du chapitre I, les produits prélevés de la forêt dans le cadre du droit d'usage sont réservés à la satisfaction des besoins personnels de leurs bénéficiaires. Ils ne peuvent faire l'objet d'aucune vente commerciale.

3.2.1.3 Bénéficiaire du droit d'exploitation des PFNL à commercialiser et modalités d'accès

L'accès et l'exploitation des PFNL sont assujettis à l'obtention d'un permis spécial (art.70 du code forestier). Celui-ci autorise aussi à son titulaire d'effectuer une exploitation à des fins commerciales.

Un arrêté du ministre chargé des eaux et forêts, détermine la liste des produits forestiers accessoires, les zones dans lesquelles il est attribué, les taxes à payer (tableau 1 du chapitre 3.4.3). Il est exclusivement réservé aux personnes physiques de nationalité congolaise, aux ONG et aux associations de droit congolais.

Ce permis autorise par ailleurs, l'exploitation lucrative des produits forestiers y compris ceux qui font l'objet d'une activité établie de longtemps parmi les populations locales. Cette exploitation est menée, soit en régie, soit par les titulaires de titre d'exploitation délivré par l'administration des eaux et forêts.

Selon l'article 64 de la législation forestière, l'exploitation en régie comprend la coupe, le façonnage, le débardage et la vente des produits. L'exploitation et la délivrance de titres d'exploitation sont soumises aux prescriptions du plan d'aménagement, applicable selon les dispositions du décret n° 2002 – 437 du 31 décembre 2002 dont certaines dispositions sont indiquées ci-dessous au présent chapitre.

Comme on peut le comprendre, le permis spécial autorise aussi l'exploitation du bois d'œuvre à des quantités minorées et des produits forestiers accessoires.

Ce permis spécial fait aussi office de certificat d'origine et/ou de feuille de route nécessaire à la circulation et le contrôle des produits forestiers accessoires transportés comme précisé plus haut (sous-titre 3.2.1.4).

Ce cadre juridique normatif à la délivrance de la convention ou du permis spécial précise à chaque niveau de l'espace territorial, les conditions de récolte requises qui sont fonctions : a) du produit à exploiter (tableau 1 du chapitre 3.4.3) ; b) de la quantité des produits autorisée ; c) de la zone dans laquelle est attribué le permis spécial et ; d) des modalités de l'attribution du permis spécial

Ce permis est exclusivement réservé aux personnes physiques de nationalité congolaise, aux ONG et associations de droit congolais. Il est strictement personnel et non cessible (art.71 du code forestier).

Il n'est valable que dans les forêts protégées de l'Etat. Toutefois, il peut être utilisé dans les forêts relevant du domaine privé de l'Etat (aire protégée) et les forêts des collectivités locales ou territoriales, à la condition que les décrets de leur classement aient prévu une telle disposition (art. 41 du code forestier). Ces textes peuvent aussi reconnaître l'exercice des droits d'usage. Dans ce cas, la consistance et les conditions et modalités d'exploitation sont spécifiquement précisées (art.40 du code forestier).

Cette attribution de la convention ou du permis spécial ne peut se faire que si les mesures suivantes sont prises :

- l'inventaire de la ressource, notamment des PFNL qui doit précéder la mise en exploitation de la forêt (art.46 de la loi n° 16-2000) ;
- le permis de récolte délivré à l'issue d'une adjudication publique à l'initiative du ministre chargé des eaux et forêts (art.76 de la loi n° 16-2000) pour ce qui concerne le bois de plantation ;
- la délimitation des secteurs, zones, UFA et l'élaboration des plans d'aménagement correspondant (art.57 de la loi n° 16-2000) et (art.2 du décret 2002-437) ;
- la définition des professions de la forêt (art.46 et 47 du décret n° 2002 – 437) ;
- le dossier d'attribution, en terme de composition et de parcours (art. 49 du décret n° 2002 - 437) ;
- la tenue de cahier de chantier par tout exploitant forestier (art. 87 du décret n° 2002 – 437) ;
- l'accompagnement des produits forestiers par de feuilles de route lors de leur circulation ;
- le contenu du permis, qui inclut et/ou précise la zone d'exploitation, les essences et/ou les produits dont l'exploitation est autorisée, les quantités de produits à récolter, la durée de validité de la récolte qui est fonction du volume des produits ;
- l'élaboration du cahier de charges générales et du cahier de charges particulières, qui accompagnent toute convention d'aménagement ou de transformation et qui indiquent notamment, les conditions de renouvellement de la ressource, les conditions d'exploitation des produits, de transport, les modalités de paiement des charges financières et le programme de développement départemental (art.72 de la loi n° 16 – 2000 et 168 du décret n°2002 – 437).

3.2.1.4 Transport et/ou circulation des PFNL

Le permis spécial fait à la fois office de permis de récolte des produits forestiers accessoires et de document de transport des produits récoltés dont les spécifications sont portées au dos de la décision de récolte. Celui-ci porte et/ou indique aussi les quantités transportées aux fins de faciliter toute réquisition des agents des eaux et forêts lors des contrôles.

3.3 Commercialisation proprement dite des PFNL

3.3.1 Vente locale des PFNL

La vente et/ou l'exposition d'un produit forestier accessoire sur le marché oblige le vendeur ou l'exposant à l'obtention d'une patente (du fait de l'exercice du commerce sur la place publique) délivrée par le service des impôts, le paiement journalier de la taxe municipale généralement dérisoire contre remise d'un ticket dont la valeur varie de 50 à 100 FCFA.

3.3.2 Commercialisation et exportation des PFNL

3.3.2.1 Conditions préalables requises

La commercialisation et/ou l'exportation des produits forestiers issus de bois d'œuvre voire des produits forestiers accessoires est libéralisée (art. 80 du code forestier et 127 du décret 2002-437).

Les récolteurs des PFNL voire des produits de bois obtenus à partir d'un permis spécial ou d'une convention sont libres de procéder à l'exportation hors du pays de leurs produits, sous réserve du paiement de la taxe de sortie et d'observer les dispositions réglementaires en vigueur en la matière.

Cependant, l'exercice de cette activité par toute personne physique ou morale intéressée est assujettie, à l'obtention préalable d'un agrément du Ministère du commerce, après avis du ministre chargé des eaux et forêts, à l'exception des entreprises forestières (art. 127 du décret n° 2002- 437).

Le requérant présente auprès du ministre chargé des eaux et forêts, un dossier comprenant les pièces suivantes : a) une demande sur papier libre précisant, le nom, prénoms, date et lieu de naissance, adresse et résidence du requérant ; b) une copie légalisée de la pièce d'identité ; c) la nature des produits forestiers à commercialiser ; d) un extrait du casier judiciaire ; e) un certificat de nationalité ; f) une liste des biens meubles et immeubles au Congo et ; g) le numéro d'inscription au registre du commerce et du crédit mobilier.

Lorsqu'il s'agit d'une personne morale, le dossier est complété par la raison sociale, le siège social, les statuts de la société et le certificat de moralité. La liste des produits à exporter fait l'objet d'un arrêté du ministre chargé des eaux et forêts.

Les agents du corps des eaux et des forêts voire les agents de douane effectuent à tout moment, des contrôles pour s'assurer que les produits forestiers transportés ou exportés sont conformes aux indications portées sur les documents détenus et présentés.

La délivrance de l'autorisation d'exportation des PFNL et/ou d'autres produits forestiers est assurée par l'administration forestière sur présentation préalable du certificat d'origine du produit, du procès verbal de la commission d'expertise, de la carte professionnelle, d'un bulletin de spécification, du titre d'exploitation et du reçu de paiement de la taxe afférente à la délivrance de l'autorisation d'exportation.

3.3.2.2 Conditions réglementaires de la Commercialisation des PFNL

La loi dispose à sa section 2 du chapitre III (art.80) que la commercialisation du bois et des autres produits forestiers est libéralisée. Ces produits peuvent même être exportés à la condition de répondre aux normes internationales reconnues (art.83), notamment la délivrance d'un permis d'exportation ou de réexportation CITES timbré ou non, selon que le produit émerge en annexe II ou en annexe III. Celui-ci atteste et certifie la conformité des PFNL transportés, leur provenance et/ou leur origine, leur lieu de destination et les noms de leur transporteur et destinataire ainsi que leurs adresses.

A cet effet, un service public devant assurer le contrôle des produits forestiers à l'exportation et le suivi du marché a été créé (art.82). Celui-ci a l'obligation de produire et de publier régulièrement, une note de conjoncture sur la situation du secteur, notamment les prix de vente des produits forestiers à l'exportation, devant servir de base à la fixation de l'assiette de taxation. Aussi, ce service public a l'obligation de communiquer mensuellement, au plus tard le 15 du mois suivant et, annuellement, avant le 30 janvier de l'année suivante en trois exemplaires au Ministre chargé des Eaux et Forêts, à la Direction Générale des Eaux et Forêts et à l'Inspection Générale des Eaux et Forêts, les statistiques des produits forestiers exportés pour des besoins de suivi du comportement du marché international et du cours des prix des produits comme déjà précisé ci-dessus. Ces informations sont fournis pour tous les produits forestiers (art.130 du décret n° 2002 -437).

La possibilité de commercialisation et/ou d'exportation des produits forestiers est donc reconnue à tout usager qui s'engage à exploiter ces produits à condition de respecter la réglementation en vigueur en matière de taxation et de commerce.

Le régime fiscal des PFNL est différemment modulé selon qu'il s'applique à l'accès ou à la vente de ces produits.

3.4.1 Régime fiscal de l'accès aux PFNL

La fiscalité de l'accès aux PFNL est soumise à des règles qui varient en fonction du type de produit accessoire et du droit d'accès à la ressource, des quantités ou des produits concernés.

3.4.2 Droit d'usage

La législation forestière ainsi que les textes d'application ne dictent aucune disposition fiscale quant à la récolte des PFNL par le biais des droits d'usage.

On conclut que l'accès aux PFNL dans le cadre des droits d'usage, qui est limité à la satisfaction du besoin personnel, de sa famille ou celui d'autrui ne donne droit à aucun prélèvement fiscal de la part de l'administration forestière.

3.4.3 Permis d'exploitation des produits forestiers

La législation du 20 novembre 2000 dispose que l'exploitation lucrative des PFNL par permis spécial donne lieu uniquement à la perception du prix de vente des produits forestiers concernés.

Peu importe du type de produit forestier dont le prélèvement est autorisé. Il peut s'agir aussi bien de produits accessoires comme les perches et le bois d'œuvre.

Peu importe également que le permis ait été accordé dans une forêt communale ou des collectivités locales ou territoriales, une forêt du domaine forestier national.

Les tarifs de la taxe aux PFNL perçue par l'administration forestière sont indiqués au tableau 1 ci-après.

Tableau 1.: Extrait de l'arrêté 6379 du 31 décembre 2002 fixant la taxe sur les produits forestiers accessoires perçue par l'administration forestière

Produits	Unités	Taxes (FCFA)
1. Poteaux (diamètre > 0,15 cm)	Pied	120
2. Perches (diamètre > 0,10 cm)	Pied	60
3. Gaulettes et Bambous	Pied	150
4. Bois de chauffe	Stère	150
5. Charbon de bois	Sac de 25- 30 kg	100
6. Bois d'ébène : Ebène gris	1 kg	150
Ebène noir	1 kg	200
7. Feuilles de Marantacées	Paquet de 1 kg	5
8. <i>Cola acuminata</i>	Panier ou sac < 25 kg > 50 kg	500 1.000
9. <i>Gnetum africanum</i>	Paquet de 250 g	5
10. <i>Gnetum bucholzianum</i>	Paquet de 250 g	5
11. Chenilles	Sac < 25 kg > 50 kg	500 1.000
12. Asperge « Mikaoua » <i>Laccosperma secundiflorum</i>	Tige	5
13. Rotin	Paquet	100
14. Liane	Paquet	50
15. Miel	Litre	50

Cet arrêté est contresigné par le Ministre de l'Economie Forestière et de l'Environnement et le Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget.

Les taxes fixées paraissent quelque peu insignifiantes lorsque le stère de bois de chauffe « bulu » rendu sur le marché à Brazzaville coûte plus de 12.000 FCFA, alors que sur le lieu de production celui-ci revient à 3.000FCFA. De même le sac de chenilles de 50 kg acheté sur le marché à Impfondo à l'extrême nord du pays à 25.000FCFA est vendu à Brazzaville à 75.000 FCFA, ce qui rapporte un gain moyen de 63.500 FCFA toutes taxes et autres dépenses exclues.

Si les PFNL peuvent contribuer à la lutte contre la pauvreté des populations au travers des gains qu'elles peuvent réaliser, une relecture de la taxe de certains produits est à envisager. Ces taxes devraient subir une hausse de l'ordre de 5 à 10 pour cent et cela est envisageable dans le cadre de l'étude sur la revue du secteur forestier congolais en cours de réalisation par la Banque Mondiale.

3.4.4 Régime fiscal de la vente des PFNL

En dehors des PFNL qui doivent faire l'objet d'une saisie pour avoir été illégalement prélevés de la forêt ou simplement parce qu'ils sont transportés ou vendus en violation de la réglementation en vigueur, tous les autres, qu'ils soient destinés à la vente sur le marché local ou à l'exportation, donnent lieu au paiement de certaines taxes.

3.4.5 Vente sur le marché local

La vente est soumise à la fiscalité relative à la patente pour exercice du commerce d'une part, et d'autre part, de la taxe municipale payable chaque jour selon la présence constatée sur le marché et dont le montant oscille autour de 75 à 100 FCFA. Le montant de la patente est perçu par le service des impôts.

3.4.6 Exportation des PFNL

Tout exportateur de PFNL est assujetti aux charges fiscales communes auxquelles tous les exportateurs de produits forestiers sont assujettis. Ces charges sont constituées des droits de sortie (taxe à l'exportation perçue par produit, taxe sur la délivrance du permis d'exportation CITES, taxe sur le chiffre d'affaire, etc.) et quelquefois et selon le produit considéré, à la taxe statistique ou d'informatique.

4. INSTITUTIONS CHARGEES DE LA GESTION DES PFNL

4.1 Quelques repères historiques

Les institutions chargées de la gestion des produits forestiers accessoires ont été identifiées par le programme d'action forestier national (PAFN).

Tout en suscitant de nouvelles vocations forestières, le PAFN a aussi prescrit les missions du nouveau cadre institutionnel, qui devrait matérialiser sur le terrain, le concept de la durabilité escomptée des ressources naturelles ainsi que de leurs écosystèmes.

Ainsi, en octobre 1997, après la fin des hostilités socio politiques, l'administration s'est dotée de nouvelles institutions qui assurent les tâches d'aménagement, de gestion quotidienne des ressources forestières dont les PFNL. Une Direction de la Valorisation des Ressources Forestières a été créée.

C'est au sein de cette dernière qu'est rattaché le Service Central de la Valorisation des PFNL dont malheureusement, les attributions définies ne sont reconnues par aucun texte réglementaire à ce jour.

Le décret n° 98-175 du 21 mai 1998 portant attribution et organisation de la direction générale de l'économie forestière (DGEF) précise à l'article 1er que, cette dernière est l'organe technique qui assiste le ministre dans l'exercice de ses attributions en matière de faune et des forêts. A ce titre, elle se voit dévolue les attributions suivantes :

- concevoir, proposer et faire appliquer la politique de développement du secteur forestier ;
- orienter, coordonner et contrôler les activités des directions centrales et régionales/départementales ;
- promouvoir des études relatives au développement du secteur forestier ;
- suivre et coordonner, au plan technique, les activités des services placés sous son autorité ;
- concevoir et suivre au plan technique, la mise en œuvre des plans, des programmes et des projets en matière de forêts, de faune et d'aires protégées, de conservation des sols, de bassins versants, de sources, de cours d'eau et de plan d'eau ;
- entretenir des relations de coopération avec les organismes nationaux, régionaux et internationaux spécialisés dans le domaine de sa compétence ;
- gérer la documentation et les archives de l'administration forestière.

Sept directions centrales et départementales relèvent de sa compétence à savoir :

- la Direction des Forêts ;
- la Direction de la Faune et des Aires Protégées ;
- la Direction de la Valorisation des Produits Forestiers ;
- la Direction Administrative et Financière ;
- les directions régionales/départementales de l'économie forestière ;
- la Direction des Parcs et Réserves.

Comme on peut le constater, c'est à la direction de la valorisation des produits forestiers qu'est dévolue les attributions de :

- concevoir et promouvoir les stratégies de mise en œuvre de la politique de valorisation des produits forestiers ligneux et non ligneux ;
- concevoir la réglementation en matière d'industrie du bois ;
- promouvoir la transformation et l'utilisation artisanale et industrielle des essences peu connues et des produits forestiers transformés ;

- veiller à l'application de la réglementation dans les industries forestières ;
- participer à l'élaboration des titres d'exploitation ;
- assister les artisans et les industries du bois dans leurs activités ;
- entretenir des relations de coopération avec les organismes nationaux, régionaux et internationaux dans les domaines de sa compétence.

Cette Direction comprend deux services : a) le Service des Industries du Bois et ; b) le Service de la Valorisation des PFNL.

Si l'analyse intuitive peut permettre la lecture des attributs du Service des Industries du Bois au travers des missions de sa direction, celles du Service de la Valorisation des PFNL comme il a déjà été signalé ci-dessus, ne sont pas du tout perceptibles.

Cependant, l'innovation au niveau de l'organisation de la Direction Générale de l'Economie Forestière (DGEF) est qu'on trouve en aval dans les Directions Départementales de l'Economie Forestière, la représentativité de la DVRF, ce qui augure tout de même un regain de confiance, à un moment où on parle de plus en plus de la décentralisation des structures étatiques, gage d'un développement des régions et/ou des départements.

4.2 Autres institutions importantes impliquées dans la filière des PFNL

La législation forestière, la loi n°16 – 2000 du 20 novembre 2000 consacre à son article 1er, la gestion concertée et participative des ressources forestières et fauniques dont les acteurs sont : le secteur privé, les ONG nationales et internationales, les populations locales et autochtones, les administrations et/ou ministères impliqués dans la gestion des ressources forestières.

La participation de ces administrations et/ou ministères à la gestion des ressources forestières est prépondérante, notamment au niveau de la commission forestière, qui se compose outre le ministre des forêts et son DGEF, des représentants d'autres institutions.

Au niveau interne, on peut notamment citer la DFAP chargée de la gestion de la faune et des aires protégées, organe de gestion CITES, la DF chargée de la gestion des forêts, les directions départementales de l'économie forestière chargées entre autres, de la délivrance des décisions permettant l'exploitation des PFNL, le CNIAF chargé des inventaires et de l'aménagement des ressources forestières et fauniques et enfin, le service de l'exportation des produits forestiers et fauniques.

5. AMELIORATION DU PROCESSUS DE MISE EN OEUVRE DU CADRE LEGAL

5.1 Contraintes d'ordre institutionnel et socio-économique

L'examen du cadre légal régissant la régulation des PFNL indique qu'il existe depuis la mise en œuvre de la nouvelle vision forestière dictée par le PAFN, un service central chargé de la gestion des PFNL au sein de la DVRF. Aussi, il est noté une prise en compte des PFNL dans la gestion des ressources forestières et fauniques. Ce gain est aussi impulsée par l'adoption d'un cadre légal et réglementaire qui a identifié 15 produits forestiers accessoires pour lesquels des taxes doivent être perçues par l'administration forestière pour des tâches d'aménagement et de gestion des ressources forestières et fauniques.

Cette évolution tout à fait salubre est malheureusement, confrontée aux contraintes d'ordre juridique liées à la gestion et à l'utilisation des PFNL mais aussi, à d'autres contraintes liées à l'application du cadre légal.

Elles relèvent de certaines pesanteurs dont, les mauvaises conditions sociales des travailleurs, notamment le blocage des avancements sans effet financier décidé par le gouvernement en 1994. Cette situation augure des comportements contraires à l'éthique professionnelle du cadre voire une trahison du serment prêté devant le tribunal de grande instance. Ces comportements sont préjudiciables à l'ensemble du secteur forestier dont celui des PFNL.

L'hypertrophie de la pyramide du personnel de l'administration forestière n'augure pas non plus une application et un suivi régulier et à bon escient de la gestion des ressources forestières. Cette situation est particulièrement due à l'absence de recrutement de personnels dans la fonction publique depuis 1986 à 2004.

Ainsi, le vieillissement des cadres et agents et le départ à la retraite amenuisent les effectifs qui sont aujourd'hui de l'ordre de 763 personnels dont, 358 agents et cadres techniques, 328 agents et cadres administratifs et, 77 agents d'autres administrations, notamment, l'agriculture, l'enseignement, l'armée, l'industrie et les finances.

Il faut aussi noter que l'administration forestière emploie dans les concessions forestières sous exploitation d'écogardes dans le cadre de la mise en œuvre des unités de surveillance et de lutte antibraconnage. La prise en charge de ces écogardes qu'elle recrute et forme est assurée par les sociétés forestières conformément aux obligations contractuelles contenues dans les cahiers de charges générales et particulières.

De même, les projets de conservation généralement gérés par les ONG internationales recrutent aussi d'écogardes et d'écoguides pour les missions de gardiennage, de surveillance et de contrôle d'aires protégées. Ici encore ces ONG assurent les charges salariales ainsi que les autres droits à ces catégories de personnel.

Ces personnels ne disposent pas d'un statut stable. Ils ne sont ni agents de l'Etat, ni personnels des sociétés forestières ou des ONG internationales qui les utilisent.

Au niveau du Gouvernement, un effort a été fait en 2005, avec le recrutement de 200 agents et cet effort devrait se poursuivre – t – il en 2006, avec le recrutement de 200 autres agents, pourvu qu'il soit réellement embauché en tant que techniciens en matière des forêts, de la faune et de l'environnement.

La formation des personnels en matière des forêts et de la faune est un autre écueil. En effet, le système de formation au niveau des écoles et instituts de formation souffre de la dégradation des infrastructures mais aussi, des programmes de formation. A l'Ecole

Nationale des Eaux et Forêts (ENEF) de Mossendjo par exemple, les matières générales prédominent au détriment des matières techniques et l'enseignement des PFNL n'y est même pas assuré.

A l'Institut de Développement Rural (IDR), les programmes de formation sont restés les mêmes depuis la création de la filière eaux et forêts voici plus d'une décennie, même si des améliorations sont apportées lors des enseignements dispensés.

Les stages de recyclage et d'imprégnation aux nouvelles techniques et technologies de gestion de l'information forestière sont aussi absents. On peut déplorer le fait qu'un cadre ou agent recruté et travaillant dans l'administration forestière ne soit ni informé, ni initié aux nouveaux instruments de navigation en forêt comme le GPS et le cyber tracker.

La bonne gestion d'une structure ou d'une ressource, c'est aussi, les moyens matériels et financiers injectés pour créer les conditions viables et salvatrices pour la structure et/ou la ressource. S'il est noté une volonté de faire et de constituer une base des données des PFNL, celle-ci ne s'est pas encore matérialisée au niveau du service central chargé des PFNL, parce que les moyens matériels et financiers devant permettre leur traitement et leur modélisation ne sont pas affectés ni les animateurs formés à cet effet.

Aussi, l'insuffisance des moyens financiers alloués au secteur des PFNL n'augure pas un lendemain meilleur, à moins d'un soutien financier extérieur ou un sursaut du gouvernement garant des institutions de gestion mises en place.

Outre ces contraintes, il faut enfin noter la non légitimation par un texte réglementaire des attributions du service central chargé de la gestion des PFNL au sein de la DVRF.

5.2 Contraintes liées à l'application du cadre légal

Le secteur des ressources forestières en général souffre d'une déficience, due à la difficulté liée à l'application effective de la loi (Nsosso, 2003). En dépit d'un cadre légal assez bien structuré, la promotion de l'exploitation durable des ressources forestières est marquée par de nombreuses infractions.

Quelques facteurs déterminant les difficultés liées à l'application des lois :

- Manque ou faible niveau de vulgarisation des textes légaux. Ces textes sont connus de quelques cadres et non appréhendés par la plupart des personnels qui travaillent au niveau des brigades et des postes de contrôle des eaux et forêts. Ils sont par ailleurs ignorés des populations rurales et urbaines;
- Manque d'une culture juridique de la part des congolais en général. La loi forestière ainsi que la loi sur le domaine et le foncier du fait de leur non vulgarisation sont totalement méconnues. Aussi la majorité de la population ignore ses droits et devoirs parce qu'elle n'arrive pas à les faire valoir lors des arrestations pour cause d'infraction à la loi;
- Manque et/ou déficience de mécanismes efficaces de diffusion du cadre légal et usage des procédés et/ou pratiques rétrogrades contraires à la loi. Ces pratiques sont les interventions et/ou invectives intempestives généralement non justifiées usées par certaines personnes lorsqu'un parent est appréhendé pour infraction à la loi et que ce dernier doit payer une pénalité.

Outre ces facteurs on peut aussi noter :

- La dualité entre le droit coutumier et le droit moderne qui se côtoient sur le même espace est toujours demeuré un conflit non moins négligeable, même si le droit moderne reconnaît aux populations locales et autochtones le droit d'usage sur les terres et les ressources forestières ;

- L'insuffisance de clarté dans les dispositions législatifs et réglementaires régissant les produits forestiers accessoires est aussi une contrainte à relever. Si les autres ressources comme le bois d'œuvre, sont suffisamment documentées et jouissent d'une attention soutenue en ce sens que des commissions forestières se tiennent et réunissent un grand nombre d'acteurs, pour décider de l'attribution d'une concession forestière ou de l'installation d'une industrie forestière de transformation de bois, à l'opposé, les produits accessoires sont peu considérés et ne sont pas suffisamment documentés ;
- La libre latitude laissée aux usagers des PFNL de déclarer les produits et les lieux de leur récolte ou de leur collecte. Cette liberté ne contribue pas à la gestion durable et rationnelle des ressources. Elle favorise la contrebande et augure des comportements rétrogrades qui ne permettent pas à l'administration de réaliser le recouvrement des taxes attendues. Il y a aussi, le faible niveau de la taxe à payer et sa variabilité selon la filière considérée. Cette taxe varie de 5 FCFA pour la tige de près de 50 centimètres d'asperge « mikaua » (*Lacosperma secundiflorum*) à 1.000 FCFA le sac de 50 kilogrammes de « kazu » (*Cola accuminata*). Ces taux apparaissent minorés au regard des bénéfices réalisés par les usagers.

On peut donc conclure que malgré ces écueils, notamment la dualité entre ces deux systèmes de gestion des ressources de la forêt, les lois en vigueur sont parfois exemplaires mais leur manque de vulgarisation aura toujours des impacts négatifs en ce qui concerne leur application par les usagers.

5.3 Propositions pour l'amélioration du cadre juridique et institutionnel des PFNL

Les propositions qui suivent, trouvent leur repère dans la situation qui vient d'être analysée et dont les écueils risqueraient d'annihiler les acquis déjà obtenus par l'administration forestière ainsi que par les autres parties prenantes et compromettraient ainsi la vision future en matière des PFNL.

Les pistes nouvelles à explorer pour une régulation juridique, institutionnelle et fiscale des PFNL, devraient cadrer avec la situation de précarité des moyens d'existence durable déplorée et relevée au niveau des communautés de base, tout en tenant aussi compte du principe de précaution à observer, parce qu'il s'agit ici, de gérer durablement des ressources fragiles mais renouvelables que sont, les PFNL.

De plus, le secteur des PFNL devrait aussi contribuer à la lutte contre la pauvreté dont sont victimes les populations. Cet état de chose soulève le nécessaire augmentation de la taxe d'exploitation des filières PFNL maîtrisées pour entrevoir la croissance en matière de consommation des produits forestiers autres que le bois ou produits accessoires.

Il faut par ailleurs, apporter des solutions viables et pérennes à l'épineuse question de produits accessoires qui relèvent encore du domaine informel.

Les propositions qui s'avèrent nécessaires pour l'amélioration du cadre juridique et institutionnel des PFNL doivent être envisagées sur plusieurs plans.

5.3.1 Au plan de l'accès à la ressource et du cadre légal et réglementaire

Il serait bénéfique de trouver un modus vivendi entre le droit moderne et le droit coutumier.

La reconnaissance réelle du droit coutumier par l'Etat est le défi majeur à relever. Cet objectif apparaît comme un impératif pour lequel la résolution pourrait être envisagée dans le cadre de l'élaboration future des textes d'application des lois sur le domaine et le foncier publiées en 2004 : a) loi n° 9-2004 portant code du domaine de l'Etat ; b) loi n° 10-2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier ; c) loi n° 11-2004

portant procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et ; d) loi n° 13- 2004 relative aux activités de promotion immobilière et de construction d'ouvrage de bâtiment.

La législation forestière qui légifère sur les produits forestiers accessoires, devrait par ailleurs être amendée pour y introduire certaines dispositions relatives aux PFNL tout en posant leur accès au cadre juridique, notamment en y consacrant des dispositions spécifiques chaque fois que besoin est et, en abrogeant toutes les dispositions des textes réglementaires qui contredisent la loi ou des règlements supérieurs comme les décrets. Au besoin, des textes de même niveau hiérarchique que ceux qui ont été irrégulièrement pris pourraient être pris pour consacrer les nouveaux choix des pouvoirs publics.

Par ailleurs, il faudrait:

- Envisager la vulgarisation de ces textes pour qu'ils soient bien compris malgré les appréhensions des congolais et étrangers résidant au Congo;
- Susciter l'élaboration d'un plan d'affectation des terres, en s'inspirant de l'expérience dont dispose l'administration forestière dans la délimitation du territoire national forestier en espace unitaire de gestion. En effet, cette administration a déjà défini un domaine forestier permanent et non permanent, réparti les départements en zones et ces zones en UFA, espace défini pour l'aménagement et la gestion des terres et des activités forestières;
- Elaborer un cadre normatif et juridique de gestion des PFNL pour une gestion rationnelle et durable de ces produits. Celui-ci compléterait les normes en matière de gestion des forêts adoptées en décembre 2005 et pour lesquelles la prise d'un texte réglementaire est obligatoire;
- Entrevoir des facilités d'accès à l'exploitation des produits accessoires au profit des populations locales et autochtones et, leur permettre une exploitation lucrative des terres et de leurs ressources, quitte à fixer les règles de jeu, la fiscalité appropriée voire les limitations qui s'imposent pour prévenir des abus éventuels. Toutefois, les droits d'usage devraient être sauvegardés comme il est prévu dans les législations et réglementations forestières et fauniques en vigueur;
- Sécuriser davantage les documents d'origine et de transport y relatifs, afin d'éradiquer la pratique d'attribution illégale des produits forestiers accessoires, tout en maintenant, en encourageant l'exploitation en régie des PFNL d'une forêt de développement communautaire comme cela sera le cas dans l'UFA Kabo dans la Sangha.

5.3.2 Au plan juridique et institutionnel

Les propositions suivantes s'avèrent nécessaires pour l'amélioration du cadre juridique et institutionnelle des PFNL:

- Evoluer vers une approche filière et la domestication des PFNL pour leur meilleur valorisation et intégration dans l'économie nationale. A ce sujet, les attributions de la DVRF pourraient être revues;
- Parvenir à la spécialisation des zones d'exploitation des produits accessoires. Pour ce faire, la division actuelle du pays en zones et en unités forestières d'aménagement pourrait être complétée par des zones d'exploitation contrôlées des produits forestiers accessoires aux fins de mieux gérer ces produits. Ce mode de gestion des PFNL, notamment des chenilles et du gibier existe déjà dans les concessions forestières sous exploitation de ITBL où un territoire de 800 ha a été délimité au profit des populations de Enyellé dans le Nord Congo pour la récolte des chenilles et d'autres PFNL. Dans les UFA de Kabo et de Pokola attribuées à la CIB, plus 50.000 ha sont consacrés aux zones de chasse villageoises et de récoltes d'autres produits accessoires comme le koko, les fruits et les autres produits de la forêt. Ce mode de gestion qui implique plusieurs partenaires dans une UFA est schématisé à l'annexe 7.6 du présent rapport;
- Restructurer le permis spécial actuel autorisant la récolte et la commerciale des produits accessoires en l'adaptant soit à celui du permis sportif de chasse, soit à celui délivré pour la collecte et la circulation du bois de chauffe. Aussi, sa durée de validité d'un mois pourrait être revue à la hausse, par exemple fixée à trois mois.
- Renforcer les capacités opérationnelles des structures de formation et de recherche dans le domaine des PFNL. A ce sujet, les conclusions de l'atelier sur les PFNL organisé à Brazzaville du 26 au 29 juin 2006 par la Faculté des sciences de l'université Marien Ngouabi qui propose la création d'un institut de recherche pourrait être un mécanisme à exploiter. Entre autres les capacités opérationnelles de l'administration forestière devraient aussi être renforcées pour que celle-ci assure non seulement le contrôle de la circulation des PFNL mais aussi, la vulgarisation de la législation et la réglementation forestière.
- Rendre plus conviviale les relations entre tous les acteurs intervenant dans la gestion des produits forestiers. Pour cela, l'ethnobiologie pourrait s'avérer comme l'outil approprié pour réguler ces relations. L'ethnobiologie désigne, la biologie des sociétés, biologie ici étant pris dans un sens large. Cette science étend également son champ de recherches aux applications pratiques de la biologie, telles que l'usage des produits forestiers (médecine, rites, alimentation, chasse, etc.).

Il sera nécessaire de combler le vide juridique existant au niveau du service central chargé de la gestion des PFNL. Pour ce faire, une légitimation de ses attributions sera la mission primaire avant la prise de texte réglementaire.

L'étude réalisée en la matière (Tchokomakoua et al., 2002) pourrait être exploitée et servir comme piste de solution pour le recrutement d'écogardes et d'écoguides travaillant dans les aires protégées et les unités de surveillance de lutte antibraconnage dans les concessions forestières sous exploitation.

La constitution et la modélisation d'une base des données des PFNL comme instrument d'aide à la décision est d'une importance non négligeable.

5.3.3 Au plan fiscal

Il sera nécessaire de:

- Revoir de fond en comble la fiscalité des PFNL. A ce propos, l'étude sur la revue du secteur forestier en cours de réalisation pourrait être considérée comme une opportunité;
- Mettre en oeuvre des mécanismes plus efficaces visant la préservation des droits de l'Etat lors de la vente des PFNL par l'administration : a) augmentation du prix de vente prévu par la loi ; b) différenciation des PFNL selon leur importance près bien entendu l'adoption de l'approche filière des PFNL ; c) systématisation de la vente aux enchères publiques après une large publicité ; d) détermination des prix planchers et ; e) suppression des possibilités de vente de gré à gré actuelles.

Au regard de ce qui précède, l'amélioration du cadre légal régissant l'exploitation et l'utilisation durable des PFNL au Congo en particulier et dans tous les pays de la sous-région en général est un atout pour le développement de ce secteur.

6. BIBLIOGRAPHIE

- Adouki, D. 2004. Code de l'Environnement. 387 p.
- Flamboyant. 2004. N° 58. Atelier UE/FAO/SILVA: Forêts africaines et conventions de Rio. Comprendre et élargir. 27 p.
- Ancrenaz, M. et Lucas A. 1991. Projet de protection de la réserve de faune de conkouati et de réinsertion des jeunes anthropoïdes en République Populaire du Congo. 27 p.
- Auzel, P. 1999. Sites forestiers industriels et durabilité de l'exploitation de la faune dans le Sud-Est du Cameroun – (104 – 108). 120p.
- Barnett, R. 2000. Food for Thought : The utilization of wild meat in Eastern and Southern Africa. TRAFFIC - WWF- IUCN- (5 – 27). 263 p.
- Canopée. 1998. N° 12: Le Dja ne mourra pas. 27 p.
- Codjia, J. et Assogbadjo A. 2003. Les produits forestiers non ligneux et diversité des ressources forestières alimentaires d'importances économiques, nutritionnelles et culturelles. Revue Nature et Faune Vol. 19 n° 2- (1- 16). 47p.
- COMIFAC. 2004. Plan de convergence pour la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale- (1 – 6). 40 p.
- Dorst, J. et Dandelot P. 1972. Guide des grands mammifères d'Afrique. 285 p.
- Canopée. 2000. N° 18: Les forêts d'Afrique Centrale se vident – elles ? 20 p..
- Flamboyant. 1997. N° 44: Apports nouveaux et aspects pratiques de la question foncière africaine : Etude de l'approche civiliste et de celle du Common law. 35 p.
- Hecksweiller, P. 1990. La conservation des écosystèmes forestiers du Congo. Programme ECOFAC. 185 p.
- Houben, P. 2002. Etude préparatoire à la mise en œuvre du projet « développement d'alternatives au braconnage en Afrique Centrale ». (DABAC). Rapport final. 41 p.
- Louzinga, A. et al. 1999. Rapport de la mission d'enquête sur les produits forestiers non ligneux. 23 p.
- Madingou, J. 2006. Suivi de la gestion et de l'utilisation des ressources forestières et fauniques – contrôle et lutte contre l'exploitation illicite des ressources forestières et le braconnage au Congo. Rapport final. p 92 – 123.
- Mialoundama, F. et al. 2005. Potentiel des produits forestiers non ligneux, fonctionnement des filières actuelles et contexte légal au Congo Brazzaville. 62 p.
- Nkeoua, G. 2006. Appui à la mise en œuvre du plan de convergence de la Commission des Forêts d'Afrique Centrale – Harmonisation des politiques, des institutions, des législations et des fiscalités. 67 p.
- Nsosso, D., N'Dassé, G., Ndongou, A. et al. 2005. Bilan et analyse des expériences de partenariat en gestion forestière dans le Bassin du Congo. 191 p. Nsosso D., 2005. Etude complémentaire à l'étude bilan et analyse des expériences de partenariat en gestion forestière dans le Bassin du Congo : Etude de cas dans les concessions forestières CIB dans la Sangha. 56 p.

- Nature et Faune. 1999. N° 1: Le partage équitable des bénéfices de l'aménagement des aires protégées : le cas du parc national de Tarangire en Tanzanie . p 30 -33.
- RIAT – Congo. 2001. Utilisation et commercialisation des produits forestiers non ligneux à Brazzaville. Rapport scientifique du projet RIAT –Congo. 20 p.
- RIAT – Congo. 2001. Enquête ethnobotanique sur l'utilisation et la commercialisation des produits forestiers non ligneux à Brazzaville. Rapport scientifique du projet RIAT – Congo. 20 p.
- Tchokomakoua, V. et al. 2002. Professionnalisation des métiers de la conservation – Directives fixant le cadre du statut du personnel en service dans les aires protégées des Etats d'Afrique Centrale. 22 p.
- Thresher, P. 1996. Le revenu rural provenant de la faune sauvage africaine : aspects juridiques. Revue Nature et Faune Vol. 19 n° 2- (18 – 37). 48 p.
- WCS. 2003. Chasse et commerce de gibier en Afrique Centrale : Identifier les lacunes et développer des stratégies – Rapport de l'atelier tenu au parc national de la Lopé, Gabon. 102 p.

7. ANNEXES

7.1 Rappel des termes de référence de la présente étude

Sous la supervision générale et opérationnelle du Représentant Nationale de la FAO, la supervision générale et technique de la Division des Produits Forestiers (FOP), la supervision directe du Conseiller Technique du projet GCP/RAF/398/GER en collaboration avec le Consultant Régional sur le cadre législatif et en étroite coopération avec le point focal gouvernemental du projet, l'expert devra :

- faire des commentaires sûrs et suivre le plan de travail (outline) proposé par la FAO (voir annexe 1) à travers le consultant régional sur le cadre législatif des PFNL en Afrique Centrale ;
- faire une analyse critique du cadre juridique (législation forestière, code des pratiques forestières, environnementales, des ressources naturelles, de la faune etc.) en vigueur relatif à la gestion et à l'utilisation des PFNL dans le pays, notamment les PFNL comestibles (y compris la viande de chasse) ;
- rédiger une synthèse concise des principales tendances qui s'en dégagent, y compris la documentation de la situation actuelle, l'analyse des potentialités/contraintes et la proposition des changements requis et des ajustements nécessaires à la législation existante sur la production et le commerce des PFNL ;
- analyser les procédures pour la délivrance des permis d'exploitation/commercialisation des PFNL ;
- identifier les contraintes d'ordre juridique liées à la gestion et à l'utilisation des PFNL, tels que l'accès à la ressource, le transport des produits, la fiscalité et l'exportation des produits ;
- documenter les procédures appliquées (e.g. à travers des cadres de concertation, l'implication des acteurs concernés) pour l'élaboration des textes législatifs influençant la gestion et l'utilisation des PFNL au niveau national ;
- documenter les normes traditionnelles qui sont pertinentes pour la gestion et l'exploitation des PFNL comestibles et des conflits (potentiels) les normes traditionnelles et la loi forestière ;
- élaborer des propositions pour une amélioration et harmonisation du cadre légal dans le pays étudié et dans la sous région ;
- rédiger un rapport des activités et soumettre une ébauche du rapport final à la FAO pour amendement aux dates mentionnées dans le contrat (voir annexe 2) ;
- rédiger un résumé d'un à deux page(s) du rapport en précisant également les mots-clés.

7.2 Décision portant permis spécial des produits forestiers accessoires

MINISTERE DE L'ECONOMIE FORESTIERE
ET DE L'ENVIRONNEMENT

REPUBLIQUE DU CONGO
Unité* Travail* Progrès

DIRECTION GENERALE DE L'ECONOMIE
FORESTIERE

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE
L'ECONOMIE FORESTIER DE (x)

N° /MEFE/DGEF/DDEFX-SVF

DECISION PORTANT PERMIS SPECIAL (PRODUITS ACCESSOIRES)

Le Directeur Départemental de l'Economie Forestière du Pool,

Vu la constitution du 20 janvier 2002 ;
Vu la loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier.
Vu le décret n° 2002-437 du 31 décembre 2002 fixant les conditions de gestion et
D'utilisation des forêts ;
Vu le décret 2002-n° 2002-434 du 31 décembre 2002 portant organisation et
Fonctionnement du fonds forestier ;
Vu l'arrêté n° 12495 du 03 décembre 2004 définissant les Unités Forestières
D'aménagement du Secteur forestier et précisant les modalités de leur gestion et de
leur Exploitation ;
Vu l'arrêté n° 6379 du 31 décembre 2002 fixant la taxe sur les produits forestiers
Accessoires ;
Vu l'arrêté n° 663 du 03 mars 2003 fixant les mécanismes de recouvrement des
recettes
Des recettes forestières ;
Vu la demande de l'intéressé en date du

D E C I D E

Article 1^{er} : Sous réserve des droits des tiers, il est accordé à Mr/Mme

Un permis spécial portant sur :

Article 2 : Ce permis est situé dans le district de :

—

Zone

—

—

Article 3 : La somme totale de :

Est versée par l'intéressé pour le compte du fonds forestier

Article 4 : La validité de la présente décision fixée à un (01) mois à compter de la date signature ne peut être prorogée.

Brazzaville, le

Le Directeur Départemental
De l'Economie Forestière du Pool,

Le présent document est le modèle de décision qui est délivrée aux usagers des produits accessoires par les directions départementales de l'économie forestière.

7.4 Extrait de la loi n° 49/83 du 21 avril 1983 sur la fiscalité en matière de faune sauvage

Les taxes de délivrance des titres de chasse au titre de l'exploitation de la faune sauvage sont fixées par catégorie/licence ainsi qu'il suit:

Première catégorie :

Permis de petite chasse Nationaux	15.000 FCFA
Permis de petite chasse Résidents	28.000 FCFA
Permis de petite chasse Passagers	30.000 FCFA

Deuxième catégorie :

Permis de grande chasse Nationaux	50.000 FCFA
Permis de grande chasse Résidents	100.000 FCFA
Permis de grande chasse Passagers	125.000 FCFA

Troisième catégorie :

Permis spécial de détention d'animaux vivants Nationaux	2.000 FCFA
Permis spécial de détention d'animaux vivants Résidents	10.000 FCFA

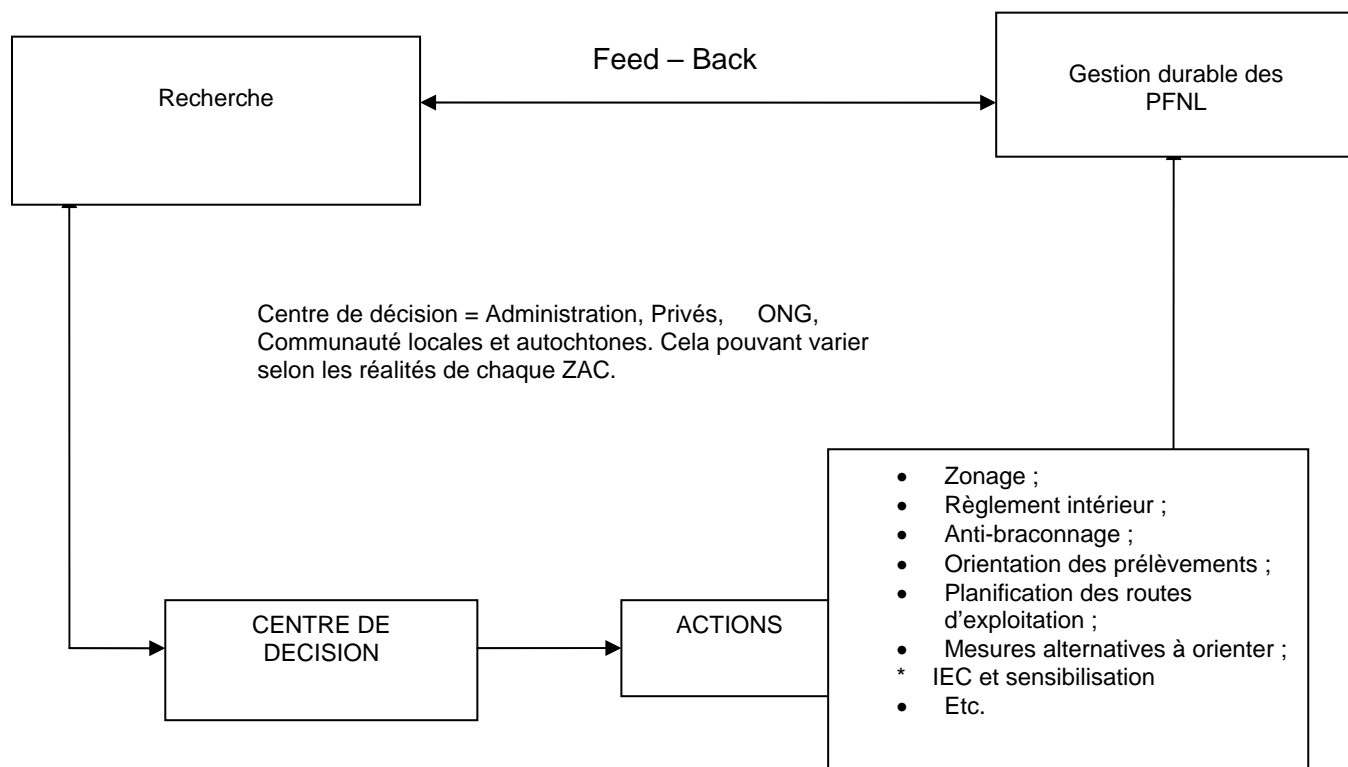
Taxes de délivrance des licences

Licence de guide de chasse Nationaux	200.000 FCFA
Licence de guide de chasse Résidents	500.000 FCFA
Licence d'entreprise de Tourisme cynégétique	800.000 FCFA
Licence de photographe professionnel Résidents	200.000 FCFA
Licence de cinéaste professionnel Nationaux	175.000 FCFA
Licence de cinéaste professionnel Résidents	400.000 FCFA
Licence de chasse commerciale aux crocodiles et varans	500.000 FCFA
Licence de capture professionnelle	300.000 FCFA

Tableau 2. Taxe d'abattage d'animaux autorisés à la chasse

Espèces	Nationaux	Résidents	Passagers
Buffle	12.000	15.000	20.000
Sitatunga	10.000	15.000	20.000
Guib harnaché	5.000	8.000	10.000
Hylochère	5.000	10.000	15.000
Céphalophe à dos jaune	5.000	8.000	10.000
Céphalophe bleu	1.500	2.000	2.000
Autres céphalophes	1.000	1.500	2.000
Potamochère	2.000	3.000	4.000
Chevrotain aquatique	2.000	2.500	3.000
Pangolin géant	200	500	1.000
Hyène tachetée	1.000	1.500	2.000
Chacal à flancs rayés	200	500	1.000
Tous cercocèbes	500	500	500
Tous cercopithèques	500	500	500
Mandrill et drill	1.000	1.000	1.000
Varan	500	1.500	2.500
Civette	500	1.500	2.500
Héron Goliath	200	300	500
Jabiru	200	300	500
Marabout	200	300	500
Pintade	300	500	700
Canard	100	200	300
Francolin	200	500	600
Outarde	300	500	600
Oie caronculée	300	500	600
Pélican	200	300	600
Toutes aigrettes	200	300	400
Grand calao	200	300	400

7.5 Proposition de modèle de schéma de partenariat multi acteurs pour la gestion concertée des PFNL



IEC = Information -Education – Communication sociale

ZAC = Zone d'Aménagement et de Conservation qui correspondra à la subdivision administrative d'un département/région devant inclure UFA, ZEC, ZRV

Dans le cadre de la présente proposition, le partenariat multi acteurs désigne, une plate forme constituée de différents intervenants (Etat, chercheurs, planificateurs,

Aménagistes/gestionnaires, privé, ONG, populations locales, etc.) animés d'un même idéal, la gestion concertée et participative de la ressource notamment, les PFNL (art. 1er du code forestier).

L'Etat, garant du droit écrit joue le rôle régalien sur l'ensemble des activités qui se mènent sur l'espace forestier. Il assure la modération lors des rencontres périodiques de la plate forme.

Les chercheurs se chargent des évaluations et suivis techniques et scientifiques des PFNL et autres ressources pour l'aide à la décision.

Les planificateurs élaborent le plan de gestion des PFNL et autres ressources dans la zone d'exploitation contrôlée (ZEC) et/ou dans la zone de récolte villageoise (ZRV) incluses dans la zone d'aménagement et de conservation (ZAC).

Les aménagistes/gestionnaires mettent en œuvre le plan de gestion des PFNL et d'autres ressources et en assurent la gestion quotidienne.

Le privé est entre autres, le pourvoyeur de fonds nécessaire à la mise en œuvre du plan de gestion des PFNL et d'autres ressources. Il peut être aussi gestionnaire de la ZEC que l'Etat peut lui amodier.

Les ONG sont les informateurs, éducateurs, encadreurs des populations et/ou communautés locales et autochtones qui doivent à court et/ou moyen terme devenir des acteurs qui se prennent en charge et assurent leurs moyens d'existence durable.

Les populations et/ou communautés locales et autochtones sont les pourvoyeurs secondaires de l'espace terrestre forestier en raison des droits coutumiers que la loi leur reconnaît sur la propriété des terres forestières et du fait aussi qu'elles y habitent depuis des temps immémoriaux.

Tous ces partenaires se retrouvent périodiquement au niveau de la plate forme désignée centre de décision et reconnu par un texte réglementaire pour prendre des mesures et/ou actions qui sont exécutées sous forme d'activités. Ces activités sont notamment, le zonage de la ZEC ou de la ZRV, l'élaboration et/ou la révision du règlement intérieur, le tracé des pistes et/ou des routes, le choix des parcellaires des prélèvements annuels des PFNL et d'autres ressources pour leur gestion durable, etc.