

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 (PFLN)
EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO**



**COMMISSION DES
FORETS D'AFRIQUE
CENTRALE**



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

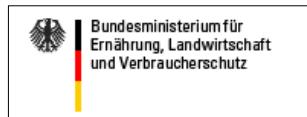
Mai 2007

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

**ETUDE NATIONALE SUR LE CADRE LEGISLATIF ET
REGLEMENTAIRE REGISSANT L'UTILISATION DES PRODUITS
FORESTIERS NON LIGNEUX (PFLN) EN REPUBLIQUE
DEMOCRATIQUE DU CONGO**

Par
Victor Vundu dia Massamba



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

Mai 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 afférentes.

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).

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	iv
ABREVIATIONS	vi
RESUME	vii
1. INTRODUCTION.....	9
1.1 Législation relative à l'environnement et aux ressources naturelles	9
1.2 Propriété et gestion des ressources naturelles	10
1.3 Importance des PFNL en RDC.....	12
1.3.1 Sur le plan alimentaire.....	12
1.3.2 Sur le plan médicinal	12
1.3.3 Sur le plan économique.....	12
1.3.4 Autres usages	13
2. TERMINOLOGIE.....	14
3. CADRE JURIDIQUE RELATIF AUX PFNL.....	16
3.1 Lois, règlements et mesures relatifs aux PFNL.....	16
3.2 Règles et modes traditionnelles de régulation des PFNL.....	16
3.3 Conditions légales de l'exploitation des PFNL	17
3.3.1 Exploitation (récolte ou cueillette) des PFNL végétaux	17
3.3.2 Exploitation des PFNL fauniques	19
3.3.3 Taxation et fiscalité relatives aux PFNL	20
4. CADRE INSTITUTIONNEL DE GESTION DES PFNL.....	22
4.1 Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature, Eaux et Forêts	22
4.2 Services d'intervention du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature, Eaux et Forêts	22
4.3 Intervenants paraétatiques et privés	23
5. AMELIORATION DU PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DU CADRE LEGAL	24
5.1 Contraintes de mise en œuvre du cadre légal.....	24
5.1.1 Contraintes relatives à la législation	24
5.1.2 Contraintes relatives à la gestion	24
5.1.3 Contraintes relatives au cadre institutionnel.....	24
5.2 Proposition d'amélioration des structures gérant les PFNL.....	25
6. BIBLIOGRAPHIE.....	26

ABREVIATIONS

CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Washington, 1973)
DGF	Direction de la gestion forestière
DRFC	Direction des ressources fauniques et chasse
ECNEF	Environnement, conservation de la nature, eaux et forêts.
ICCN	Institut congolais pour la conservation de la nature.
IJZBC	Institut des jardins zoologiques et botaniques du Congo
MECNEF	Ministère de l'environnement, conservation de la nature, eaux et forêts
ONG	Organisation non gouvernementale
PFNL	Produits forestiers non ligneux
RDC	République Démocratique du Congo
WWF	World Wilde Found For Nature/Fonds mondial pour la nature

RESUME

L'analyse de la législation de la République Démocratique du Congo (RDC) aboutit au constat selon lequel l'arsenal juridique régissant le secteur forestier et de la chasse semble complet dans la mesure où il comprend des dispositions constitutionnelles, des lois et des règlements. Les plus importants de ces textes sont la loi foncière, le code forestier et la loi sur la chasse. En outre la RDC a adhéré à plusieurs conventions internationales, telles que celles sur la biodiversité et le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES).

En droit congolais les ressources forestières et fauniques font partie du patrimoine national et appartiennent à l'Etat et, sauf dans des cas exceptionnels prévus par la loi, elles ne sont pas susceptibles d'appropriation par des particuliers. L'utilisation de ces ressources par des personnes de droit privé ou public (autres que l'Etat) est subordonnée à l'accomplissement des conditions légales et réglementaires, à travers des concessions et des autorisations. Ces dispositions ne concernent évidemment pas les prélèvements des produits forestiers opérés dans le cadre de l'exercice des droits d'usage reconnus aux populations locales riveraines des forêts.

L'importance des produits forestiers non ligneux (PFNL) en RDC est absolument indiscutable, car la majorité de sa population (60 à 70 pour cent) reste tributaire de la forêt et des produits qui en sont extraits. Grâce à la multiplicité d'usages qu'ils offrent, les PFNL sont susceptibles de répondre à la satisfaction de plusieurs besoins vitaux de la population : alimentaires, médicaux, socio-économiques, culturels etc.

Le socle du cadre juridique relatif à la gestion et à l'exploitation des PFNL est principalement constitué par deux textes : la loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier et la loi n°82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse. Ces deux lois contiennent des principes et règles visant l'exploitation durable des PFNL et sont venus ainsi valoriser certaines règles et traditions pratiquées depuis des décennies par des communautés locales en ce qui concerne la régulation de l'utilisation de ces produits.

Concernant les conditions légales d'exploitation des PFNL, la législation congolaise prévoit deux régimes distincts : celui de l'exploitation liée à l'exercice des droits d'usage forestiers consacrés au profit des communautés locales riveraines des forêts, laquelle est libre d'une part, et l'exploitation opérée dans un but lucratif qui est de ce fait soumise à un régime d'autorisation administrative (permis de récolte, permis de chasse, permis d'exportation) d'autre part.

Le commerce local et international des PFNL se développe de plus en plus et procure des revenus substantiels à ceux qui l'exercent, d'une part, et des recettes modestes au Trésor Public, d'autre part.

L'exploitation lucrative des PFNL est évidemment subordonnée au paiement des taxes et redevances tant à l'intérieur qu'au titre des droits de sortie. Mais face à l'exploitation illégale et à la fraude, favorisées par un laxisme de l'administration et la désorganisation de ses rouages et interventions, une grande partie des recettes dues pour cette exploitation échappe à l'Etat.

En effet le cadre institutionnel de gestion des PFNL, constitué principalement des services du Ministère de l'environnement, conservation de la nature, eaux et forêts (MECNEF) se bute à des contraintes de plusieurs ordres dont les plus remarquables sont une application difficile de la législation, l'absence d'une politique spécifique et l'inadéquation du cadre institutionnel de gestion, en particulier celui de gestion des PFNL.

C'est dans ce contexte qu'est faite, dans le cadre de la présente étude, une proposition d'amélioration du processus de gestion des PFNL, laquelle amélioration passe par une profonde réforme du cadre institutionnel, en plus de celle qui est en cours concernant le cadre légal. En effet depuis 2002 le pays a un nouveau code forestier où sont largement prises en compte les questions de gestion de PFNL.

Mots clés : Produits forestiers non ligneux, cadre légal, propriété, gestion des ressources naturelles, accès à la ressource, lutte contre la pauvreté.

1. INTRODUCTION

Les produits forestiers non ligneux (PFLN) dans les pays dotés de superficie forestière considérable telle la République Démocratique du Congo (RDC) sont d'une importance remarquable. Malgré leur importance et leurs énormes potentialités, l'on constate par contre une très faible valorisation des PFLN en Afrique Centrale, un accès légal difficile à ces produits et une exploitation à grande échelle malaisée par les différentes couches sociales concernées. Cela se justifie notamment par un cadre légal, réglementaire et institutionnel inappropriate d'une part, et d'autre part, par une faible connaissance de la ressource, un manque d'informations/des données sur le rôle des PFLN dans l'économie de ménage et la sécurité alimentaire.

Vue l'importance du cadre légal pour la gestion et l'utilisation durable des PFLN, le présent document, après avoir décrit cet aspect en RDC, propose des grandes lignes pour une amélioration du processus de mise en œuvre du cadre légal.

1.1 Législation relative à l'environnement et aux ressources naturelles

La législation de la RDC en matière de l'environnement et des ressources naturelles est constituée de textes légaux et réglementaires dont les plus remarquables sont :

- La constitution actuelle qui constitue un net progrès par rapport aux textes antérieurs, dans la mesure où elle est la toute première, dans le pays, à poser des principes et directives non équivoques en ce qui concerne la protection de l'environnement et l'utilisation des ressources naturelles. Ce texte consacre la souveraineté de l'Etat congolais sur le sol, le sous-sol et toutes les autres ressources naturelles comprises sur le territoire national, d'une part, et fixe les règles de base visant la protection de l'environnement et de la santé des populations ainsi que la gouvernance des susdites ressources¹, d'autres part.
- La loi n°021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, communément dénommée loi foncière, qui fixe le statut des biens meubles et immeubles, du patrimoine, des sûretés et des règles en rapport avec les concessions foncières et les terres dites coutumières. Cette loi a institué une propriété exclusive au profit de l'Etat sur le sol, le sous-sol et les produits naturels d'où en résultent les bois. De plus elle fait partie de toutes les terres coutumières et des terres domaniales (domaine privé de l'Etat).
- La loi n°82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse, qui prévoit les conditions et les règles relatives à la pratique de la chasse. Elle complète la loi 69-041 précitée sur le régime des réserves et domaines de chasse. En plus il y a l'arrêté ministériel n°014/CAB/MIN/ENV/2004 du 12 février 2004 relatif aux mesures d'exécution de cette loi.
- Le décret du 12 juillet 1932 et celui du 21 avril 1937 qui traitent respectivement des concessions de pêche et de la pratique de la pêche en général.
- La loi n°011-2002 du 29 août 2002 portant code forestier, lequel donne le régime applicable à la conservation, à l'exploitation et à la mise en valeur des ressources forestières. Ce régime vise la promotion d'une gestion rationnelle et durable des ressources forestières pour accroître leur contribution au développement social, économique et culturel des générations présentes, tout en préservant lesdites ressources au profit des générations futures.
- L'arrêté interministériel n°066/CAB/MIN/FIN-BUD et n°067/CAB/MIN/AFFET/ 2003 du 27 mars 2003 fixant les taux des taxes et redevances en matière forestière et faunique ainsi que l'arrêté n°119/CAB/MIN/ECNT95 du 30 décembre 1995.

¹ Constitution de la RDC, 18 février 2006 : articles 9 et 53 à 57.

Enfin il y a lieu de citer certaines conventions internationales et certains traités auxquels la RDC fait partie et dont les plus concernés au regard des PFNL sont :

- la Convention phytosanitaire pour l'Afrique au Sud du Sahara (1954) ;
- la Convention africaine sur la conservation de la nature et les ressources naturelles (Alger, 15 septembre 1968) ;
- la Convention de Ramsar (2 février 1971) ;
- la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Bonn, 23 juin 1979) ;
- la Convention sur la diversité biologique (Rio de Janeiro, 4 juin 1992) ;
- la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Washington, 3 mars 1973).

1.2 Propriété et gestion des ressources naturelles

En droit congolais, on ne peut parler de la propriété privée des ressources naturelles. Celles-ci forment une composante du patrimoine national et appartiennent à l'Etat congolais, qui a la charge de fixer les règles et les conditions de leur gestion et de leur utilisation. Il s'agit d'un principe juridique fondamental consacré par la plupart des textes législatifs et réglementaires cités plus haut (sous-titre 1.1).

En application de ce principe devenu constitutionnel, tous les textes de loi relatifs aux ressources naturelles confirment l'appropriation de celles-ci au profit de l'Etat et fixent les règles selon lesquelles elles peuvent être gérées et utilisées par d'autres personnes. C'est ainsi que :

- la loi foncière susmentionnée stipule que le sol (y compris le sous-sol ainsi que les produits naturels) est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat. Le patrimoine foncier étant divisé en domaines public et privé, seul le domaine privé est ouvert à l'utilisation et à la gestion par des particuliers suivant des procédures spécifiques (art. 53 à 57) ;
- la loi n°82-002 sur la chasse précise que la faune sauvage congolaise composée de tous les animaux sauvages de toutes catégories, est propriété de l'Etat, elle fait partie du patrimoine national et doit être gérée comme telle (art.2) ;
- le code forestier (loi n°011-2002 du 29août 2002) précise que les forêts constituent la propriété de l'Etat et que leur exploitation et leur utilisation par les personnes physiques ou morales, de droit privé ou de droit public, sont régies par ses propres dispositions et celles de ses mesures d'exécution.

Toutefois, il importe de souligner l'existence d'une limitation quant à l'application de ce principe, une limitation due soit à la lacune de la loi soit à une exception expressément prévue par elle. Il en est ainsi notamment :

- *En matière foncière.* La loi a versé les terres occupées par les communautés locales dans les terres domaniales et a prévu qu'une ordonnance du Président de la République viendra régler les droits de jouissance régulièrement acquis sur ces terres. Or cette ordonnance n'est jamais intervenue. Dès lors on considère qu'à défaut de ce texte, les communautés locales continuent d'exercer leurs droits sur ces terres y compris celui de propriété (articles 387 à 389)².

² Prof. Kalambay Lumpungu : Droit Civil, Régime Foncier et Immobilier, vol.II, pages 66-74, Ed. PUA et PUC, 1999

Ces trois articles stipulent successivement ce qui suit :

Article 387 : les terres occupées par les communautés locales deviennent à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, des terres domaniales.

Article 388 : Les terres domaniales occupées par les communautés locales sont celles que ces communautés habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque, individuelle ou collective conformément aux coutumes et usages locaux.

Article 389 : Les droits de jouissance régulièrement acquis sur ces terres seront réglés par une ordonnance du Président de la République.

- *En matière forestière.* Le code forestier prévoit que les forêts naturelles ou plantées comprises dans les terres régulièrement concédées en vertu de la législation foncière appartiennent à leurs concessionnaires ; tout comme les arbres situés dans un village ou son environnement immédiat ou dans un champ collectif ou individuel sont la propriété collective ou individuelle de la personne à laquelle revient le champ (art. 8 et 9).

Ces deux articles s'inscrivent dans la logique de la législation selon laquelle la concession foncière confère le droit de disposer des produits s'y trouvant dont les arbres. De même la libre disposition des arbres situés dans l'environnement immédiat d'un village ou dans un champ se fonde sur la mise en valeur de l'espace concerné, notamment par l'entretien et la sauvegarde des arbres.

Au vu de ce qui précède, on conclut que la gestion et l'utilisation des ressources naturelles par des personnes physiques ou morales de droit public ou privé se réalisent à travers des contrats de concession et des autorisations administratives telles que les :

- concessions foncières ordinaires ou perpétuelles, dans les villes et centres urbains ou en milieu rural ;
- concessions de pêche et permis de pêche ;
- concessions de domaines de chasse (tourisme cynégétique) et permis de chasse ;
- concessions forestières d'exploitation, de conservation, de tourisme ou de chasse, d'utilisation de la biodiversité, permis de coupe, permis de récolte.

Enfin, le code forestier consacre les droits d'usage forestiers au profit des populations riveraines des forêts, classées ou de production permanente, droits résultants des coutumes et traditions locales et en vertu desquels ces populations peuvent prélever des ressources forestières, en vue de la satisfaction de leurs besoins domestiques, individuels ou communautaires (article 36, 39 à 44). De même toutes les forêts peuvent être grevées de servitudes foncières au profit des titulaires des fonds et des communautés locales.

1.3 Importance des PFNL en RDC

L'importance des PFNL est perçue à travers les rôles sociaux, économiques et même culturels que ces produits remplissent dans la vie quotidienne des populations, en particulier celles des milieux paysans.

La RDC compte environ 58 millions d'habitants dont 70 pour cent, soit près de 40 millions, vivent en milieux ruraux. Par ailleurs les forêts congolaises couvrent plus de la moitié (52,50 pour cent du territoire national dont la superficie est de 2.345.000 km³. On constate donc qu'environ 50 pour cent de la population congolaise sont largement tributaires des produits tirés de la forêt, plus précisément des PFNL⁴. Cette dépendance est d'autant plus remarquable que les PFNL sont susceptibles d'usages multiples et peuvent donc répondre à la satisfaction de la plupart des besoins de l'existence de l'homme : alimentation, médecine, construction, revenus économiques, cérémonies rituelles, ustensiles domestiques.

1.3.1 Sur le plan alimentaire

Les PFNL constituent une source alimentaire soit de premier ordre, dans les régions où l'agriculture n'est pas développée, soit complémentaire là où l'agriculture est systématique. Des aliments et des boissons proviennent de différentes plantes dont on extrait des fruits, graines, feuilles, tiges, écorces, racines, champignons. Par exemple, le « mfumwa » (Gnetum) donne une recette devenue très compétitive par rapport aux recettes traditionnelles tels que les haricots et des légumes.

Quant aux PFNL d'origine animale, la viande de gibier est consommée à grande échelle à travers le pays, en particulier le long de grandes voies de communication et dans les centres urbains⁵.

1.3.2 Sur le plan médicinal

Dans un pays, comme la RDC où les problèmes de santé publique se posent avec acuité en raison non seulement de la rareté sinon du manque des formations sanitaires modernes, surtout en milieu rural, mais aussi de la carence du personnel médical et des produits pharmaceutiques, les populations recourent quotidiennement au service des plantes médicinales. Bien plus, on remarque notamment dans les grands centres urbains tels que Kinshasa, le développement de la médecine tradi-moderne qui permet à ses pratiquants d'administrer des soins à une frange importante de la population contre des maladies telles que l'hépatite, l'hémorroïde, la gastrite, la carie dentaire, la stérilité, l'impuissance sexuelle.

1.3.3 Sur le plan économique

Les PFNL sont également une source indéniable des revenus économiques au profit d'un grand nombre des ménages. Les pratiquants « Kinois » (habitants de Kinshasa) de la médecine traditionnelle réalisent des bénéfices sur la vente de leurs potions à des prix parfois supérieurs à ceux des produits pharmaceutiques traitant les mêmes maladies.

Le commerce de la viande de chasse procure à ses auteurs d'importants revenus par mois, soit \$EU + 200 (voir chapitre 3 relatif aux permis de chasse).

³ Richard Eba'a Atyi et V. Vundu : Proposition d'un cadre général d'une stratégie de contrôle forestier en RDC, WWF, février 2005.

⁴ Idem.

⁵ Rapport de la Banque Mondiale sur les « forêts en appuis à la relance économique et au développement durable en RDC », 2003.

1.3.4 Autres usages

Les PFNL servent à plusieurs autres usages tout aussi importants. Mais étant donné l'impossibilité de donner une liste exhaustive de ces usages, voici quelques cas illustratifs :

- les rondins perches servent à la fabrication des portes, fenêtres et chevrons des toits de paillotes ;
- certaines peaux d'animaux fournissent des cuirs et autres fourrures ;
- des dépouilles et autres parties d'animaux telles que la tête de singe, la queue de buffle, symbolisant la force, la puissance et la ruse, sont utilisées dans des cérémonies rituelles ;
- les végétaux comme le « *Pausinystalia johimbe* » sont très utilisés comme substance aphrodisiaque.

2. TERMINOLOGIE

La définition attribuée aux PFNL a toujours été l'objet de multiples discussions. Celle contenue dans ce rapport émane du code forestier de la RDC. Par ailleurs, quelques termes couramment utilisés en matière de gestion forestière y sont également définis.

Produit forestier non ligneux

Tout produit forestier autre que le bois, tels que les rotins, les écorces, les racines, les rameaux, les feuilles, les fruits, les semences, les résines, les gommes, le latex, les plantes médicinales (art. 1er , code forestier).

Menus produits forestiers

Terme utilisé par le guide d'exploitant forestier pour désigner le PFNL. Mais actuellement, ce guide étant abrogé par le code forestier, le terme n'est désormais utilisé que comme référence.

Communauté locale

Population traditionnelle organisée sur la base de la coutume et unie par des liens de solidarité clanique ou parentale qui fondent sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre par son attachement à un terroir déterminé (art. 1er code forestier).

Concession forestière

Droit exclusif attribué par l'Etat à une personne, moyennant un contrat forestier, et consistant à prélever dans la zone concédée tous les bois exploitables en vue de leur transformation ou de leur exportation, à l'exclusion d'un quelconque droit sur le fonds de terre et les autres produits forestiers (art. 21 et 94, code forestier).

Dépouille

Ensemble ou partie quelconque d'un animal de chasse mort ainsi que toute partie enlevée d'un animal de chasse vivant (art. 1 loi sur la chasse).

Domaine de chasse

Aire érigée par le ministre en charge de la chasse pour des fins cynégétiques et dont la gestion et l'aménagement relèvent de l'Etat (art. 1er loi sur la chasse).

Droits d'usage forestiers

Droits résultant de coutumes et traditions locales conformes aux lois et à l'ordre public, et en vertu desquels les populations vivant à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier peuvent prélever des ressources forestières, en vue de satisfaire leurs besoins domestiques, individuels ou communautaires (art. 36 code forestier).

Exploitation forestière

Activité consistant notamment dans l'abattage, le façonnage et le transport du bois ou de tout autre produit ligneux ainsi que le prélèvement dans un but économique des autres produits forestiers. Il s'agit également non seulement de la coupe ou de la récolte des produits forestiers, mais aussi de l'utilisation de la forêt à des fins touristiques ou récréatives (art. 1 et 96, code forestier).

Faune

Ensemble de tous les animaux sauvages de toutes catégories : vertébrés et invertébrés, mammifères, oiseaux, reptiles et toutes les autres espèces d'animaux sauvages (art. 1er, loi sur la chasse).

Forêt

Terrain recouvert d'une formation végétale à base d'arbres ou d'arbustes aptes à fournir des produits forestiers, à abriter la faune sauvage et à exercer un effet direct ou indirect sur le sol, le climat ou le régime des eaux (art. 1er, code forestier).

Forêt de communauté locale

Forêt attribuée gratuitement à une communauté locale parmi les forêts protégées régulièrement possédées en vertu de la coutume.

Forêt sacrée

Forêt érigée par une communauté locale sur la base des traditions et croyances mystico religieuses se rapportant généralement à un événement ou un phénomène extraordinaire naturel inexplicable normalement ou à la présence dans la forêt des espèces de flore et/ou de faune (totem), et/où toute activité humaine est interdite, sauf en cas de nécessité au regard de la pratique des rites essentiellement d'ordre culturel, ancestral ou de divinité (définition libre).

Gestion durable

Gestion permettant de maintenir la diversité biologique de la forêt, sa productivité, sa faculté de régénération, sa vitalité et sa capacité d'exercer de manière pérenne, ses fonctions économiques, écologiques et sociales pertinentes, sans causer de préjudice à d'autres écosystèmes (code forestier gabonais).

3. CADRE JURIDIQUE RELATIF AUX PFNL

Dans le présent chapitre il est question respectivement de recenser les lois, règlements et mesures administratives ou autres visant la réglementation de l'utilisation et la gestion des produits forestiers non ligneux, d'analyser les règles et modes traditionnelles régulant l'exploitation et la gestion de ces produits et de préciser les conditions légales concernant leur commercialisation, y compris les procédures de délivrance des permis d'exploitation, les structures des prix et la fiscalité s'y rapportant.

3.1 Lois, règlements et mesures relatifs aux PFNL

Deux textes de loi constituent le siège de la matière relative aux produits forestiers non ligneux : la loi n°011-2002 du 29 août 2002 portant code forestier et la loi n°82-2002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse.

La loi sur la chasse est assortie des mesures réglementaires tel que l'arrêté ministériel n°014/CAB/MIN/ENV/2004 du 12 février 2004 relatif aux mesures d'exécution de la loi n°82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse, tandis que les mesures d'exécution du code forestier sont encore au stade de leur élaboration.

3.2 Règles et modes traditionnelles de régulation des PFNL

Les populations locales ont pendant longtemps pratiqué des us et coutumes permettant la régulation des PFNL, lesquelles favorisaient la gestion durable de la ressource. A titre illustratif on peut citer :

- la création et l'entretien des forêts sacrées ;
- la pratique des coupe-feux saisonniers en vue d'assurer la défense des forêts environnantes des villages ;
- la pratique des jachères favorisant la régénération et la reconstitution des végétaux utiles à l'alimentation ou à la médecine ;
- la domestication de certaines espèces végétales telles que le palmier à huile, le safoutier (*Dacryodes edulis*) ;
- l'interdiction d'abattage de certaines essences porteuses des Chenilles.

Toutefois en raison de plusieurs facteurs tels que l'explosion démographique, le recul des règles coutumières, l'accroissement des besoins vitaux traditionnels et l'apparition de l'esprit mercantile, la mauvaise gouvernance ayant entraîné les conflits socio-politiques et l'accroissement de la pauvreté, ces populations ont abandonné la plupart des traditions régulatrices pour adopter des méthodes de récolte qui détruisent la ressource ou compromettent sa pérennité. Les cas les plus stigmatisés sont la déforestation par des pratiques agricoles, la pratique des feux de brousse comme mode de chasse, ou encore la capture des oiseaux au moyen des filets.

Face à la persistance de telles méthodes, la loi seule ne suffit pas. D'où la nécessité d'initier et de promouvoir la recherche visant notamment :

- les techniques d'extraction, de conditionnement et de conservation des PFNL ;
- la domestication des espèces végétales et animales menacées de disparition ;
- la gestion responsable des plantes médicinales et l'étude sur la dynamique des populations en relation avec leur biotope et leurs aménagements ;

- la formation et la sensibilisation des populations sur les textes légaux et la nécessité de la gestion durable de la ressource⁶.

3.3 Conditions légales de l'exploitation des PFNL

Par exploitation nous entendons non seulement la récolte ou la cueillette des PFNL opérés à titre de droits d'usage mais aussi celle qui rentre dans le cadre de la commercialisation de ces produits.

De plus il paraît utile de faire une nette distinction entre les produits végétaux, d'une part et ceux d'origine faunique d'autre part. C'est dans cette logique que nous faisons état respectivement de l'exploitation des PFNL végétaux et fauniques, avant de donner, dans la mesure du possible, un aperçu sur la taxation et la fiscalité qui s'y rapportent.

3.3.1 Exploitation (récolte ou cueillette) des PFNL végétaux

C'est une fois de plus le code forestier qui constitue le texte de base en ce qui concerne l'exploitation des PFNL végétaux, notamment à travers ses dispositions telles que les articles 36 à 44. A la lumière desdites dispositions on peut conclure à une différence de régime entre les produits prélevés en vertu des droits d'usage et ceux dont le prélèvement est soumis à la détention des autorisations (permis).

PFNL liés à l'exercice des droits d'usage

Les populations riveraines des forêts, ainsi que tout congolais dans certains cas (exemple : des congolais habitant en dehors de leurs communautés d'origine), peuvent en vertu de leurs droits d'usage forestiers, fondés sur les coutumes et traditions locales, prélever librement des ressources forestières (PFNL y compris) en vue de la satisfaction de leurs besoins domestiques individuels ou collectifs. Mais la liberté d'exercice de ces droits n'est pas totale dans la mesure où la loi prévoit des limites, dont les plus remarquables peuvent être identifiées comme suit :

- l'exercice des droits d'usage forestiers (articles 36, al. 1^{er}) peut se justifier par les coutumes seules et traditions locales qui ne sont pas contraire aux lois et à l'ordre public;
- la subordination de l'exercice de ces droits porte sur l'état de la forêt (article 36, alinéa 2) ;
- l'exercice de ces droits dans les forêts classées (aires protégées), est limité à la cueillette et au ramassage de quelques produits mentionnés de manière explicite par la loi, même si le plan d'aménagement de la forêt concernée peut en identifier d'autres (article 39). Il s'agit des fruits, plantes alimentaires ou médicinales, gommes, résines, miel, chenilles, escargots, grenouilles ou du bois destinés à la construction ou à toute usage artisanale ;
- l'agriculture, bien que pouvant être pratiquée dans les forêts protégées, demeure susceptible de prohibition dans certains cas, tenant ainsi la nécessité de la sauvegarde de la forêt ou de son intérêt futur (article 42) ;
- la pratique de l'agriculture est exclue dans les forêts de production permanente (article 44).

La commercialisation des PFNL prélevés à titre des droits d'usage n'est pas en principe autorisée; toutefois le gouverneur de province peut exceptionnellement fixer une liste des fruits et produits susceptibles de faire l'objet de commerce (article 37). Notons cependant que cette disposition n'est pas encore appliquée au niveau des provinces et municipalités, bien que la constitution de la république prévoit une forte décentralisation de l'administration.

⁶ Joël. J. Loumeto, RIAT-Congo, in Le Flamboyant n° 61-Avril 2006.

Exploitation soumise à des autorisations

En application des articles 7, 8, 98 et 107 du code forestier, un projet d'arrêté ministériel relatif à l'exploitation forestière actuellement en instance de signature par l'autorité compétente, soumet l'exploitation de certains PFNL tels que *Voacanga sp.*, *Rauwolfia vomitoria*, les résines, les racines décoratives etc. à l'obtention préalable des permis.

Il s'agit soit d'un permis ordinaire de récolte lorsque l'essence exploitée ne fait pas l'objet d'une mesure particulière de protection, soit d'un permis spécial de récolte, dans le cas d'un produit d'essence protégée comme celles concernées par la CITES⁷.

Le permis de récolte est délivré à tout congolais exerçant une activité de récolte des PFNL et lui confère le droit de prélever, dans un but commercial ou de recherche, des produits tels que les rotins, les écorces, les racines, les rameaux, les plantes médicinales ou les chenilles, (article 1er du code forestier). Il est délivré par le gouverneur de province pour une durée n'excédant pas un an, allant du 1er janvier au 31 décembre et couvre une superficie maximale de 50 ha. Le texte d'application de cette disposition étant encore en élaboration, il ne semble pas approprié d'en faire un commentaire qui soit responsable; il est conseillé donc d'attendre la publication du texte.

Le permis spécial de récolte est délivré pour le prélèvement d'un tonnage déterminé des PFNL protégés. Il est délivré par le Secrétaire Général en charge des forêts.

L'introduction sur le territoire national de tout matériel végétal forestier, vivant ou mort, est soumise à une autorisation préalable du Ministre en charge des forêts ou de son délégué, sur présentation d'un certificat d'origine ou d'un certificat phytosanitaire délivré par l'organisme compétent du pays de provenance.

Enfin l'exportation des PFNL est soumise à l'obtention préalable d'un permis d'exportation ordinaire pour les essences non protégées, d'un permis d'exportation spécial pour les végétaux protégés, en particulier ceux régis par la convention CITES⁸. Les végétaux, tels que le « fumbua » (Gnetum), font l'objet d'un intense trafic entre les chefs-lieux des provinces (Kisangani, Mbandaka, Kananga et Mbuji-Mayi) et la capitale Kinshasa. Des avions sont affrétés pour effectuer des navettes hebdomadaires afin de faciliter ce trafic. En outre on assiste à un développement remarquable de l'industrie pharmaceutique à base des plantes médicinales et dont les produits finis font régulièrement l'objet de prescription médicinale.

Quant à l'exportation, les végétaux les plus concernés au cours de ces trois dernières années (2003-2005) sont les racines sèches de « *Milletia dratsica* », les plantes aquatiques médicinales et les billons d'ébène fendus. Durant cette période la Direction de la gestion forestière (DGF) a délivré 14 permis d'exportation pour 253,15 tonnes de ces produits⁹.

⁷ CITES : Convention sur le Commerce International des espèces de faunes et de flore sauvages menacées d'extinction (Washington, 1973).

⁸ Arrêté n°014/CAB/MIN/ENV/2004 du 12 février 2004 suscité.

⁹ DGF/MECNEF : rapports d'activités annuels 2003, 2004 et 2005.

3.3.2 Exploitation des PFNL fauniques

L'exploitation des produits de la faune sauvage est régie par la loi n°82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse qui prévoit un régime d'autorisation et des dispositions relatives à la commercialisation de ces produits, notamment les permis de chasse. On distingue deux catégories de permis, à savoir les permis ordinaires de chasse et les permis spéciaux de chasse.

Les permis ordinaires de chasse

Les permis ordinaires de chasse sont les permis sportifs de petite et grande chasse, les petits et grands permis de tourisme, le permis rural de chasse et le permis collectif de chasse. Les deux derniers concernent les populations rurales:

- *Permis rural de chasse.* Il peut être délivré à tout congolais propriétaire d'une arme à feu non perfectionné de type fusil à piston ou à silex. Le titulaire doit habiter une collectivité ou une localité rurale et ne peut chasser que dans le ressort du territoire de résidence et des animaux non protégés dont la nomenclature est préalablement établie (article 53) ;
- *Permis collectif de chasse.* Il est accordé au chef d'une localité pour permettre à ses administrés de chasser en groupe sous la responsabilité du chef de la localité, (chef de village), suivant les coutumes locales et uniquement dans les strictes limites de leurs besoins alimentaires

Les permis spéciaux de chasse

La loi prévoit trois permis spéciaux de chasse à savoir : i) le permis scientifique de chasse, ii) le permis administratif et iii) le permis de capture commerciale. Celui-ci est délivré à toute personne désireuse de capturer et de détenir des animaux sauvages non protégés ou partiellement protégés (annexe 2 CITES). Il est valable pour douze mois et un nombre déterminé des spécimens.

Les produits de chasse régulièrement détenus peuvent être commercialisés et exportés. Pour ce faire le titulaire est tenu de détenir un certificat de légitime détention délivré par les services provinciaux compétents et/ou obtenir au préalable un permis d'exportation délivré par le Directeur des ressources fauniques et de la chasse. Toutefois si l'exportation concerne une espèce protégée, le permis doit être conforme à celui prévu par la Convention CITES.

Notons que l'introduction sur le territoire congolais d'un animal étranger à la faune sauvage nationale est subordonnée à la présentation d'un permis d'importation délivré sur base du permis d'exportation du pays d'origine. Tout comme la réexportation du même spécimen est couvert par un permis de réexportation.

Le commerce des produits de chasse devient de plus en plus prospère, notamment à partir des milieux ruraux vers les grands centres urbains. Il constitue une source importante des revenus pour les ménages, surtout dans les centres urbains tel que Kinshasa où la viande de chasse est vendue à des prix 2 à 5 fois plus élevés que ceux pratiqués par les chasseurs, la différence profitant aux commerçants et aux transporteurs. Une étude menée dans la Ville de Kinshasa renseigne qu'un commerçant de la viande de chasse peut réaliser un revenu moyen d'environ \$EU 200 par mois¹⁰.

¹⁰ Rapport confidentiel de la Banque Mondiale sur les « forêts en appui à la relance économique et au développement durable en RDC, » 2003

Parmi les espèces fauniques faisant l'objet d'exportation on cite les perroquets gris (*Psittacus erithacus*), capturés principalement dans les forêts de l'Equateur, du Kasaï et du Bas-Congo. La RDC bénéficie d'un quota/CITES d'exportation de 10.000 spécimens et a constitué après le Cameroun l'un des principaux exportateurs de l'espèce au cours de la période de 1993 à 2002 avec 31 pour cent de l'ensemble du quota de toute l'Afrique.

L'Union Européenne demeure le plus grand importateur. Chaque spécimen est acheté sur le marché local à environ \$EU 20 ou plus, tandis qu'en Europe ce prix peut atteindre 100 à 120 Euro¹¹.

3.3.3 Taxation et fiscalité relatives aux PFNL

La taxation et la fiscalité relative aux PFNL diffèrent selon que ces produits sont d'origine végétale ou animale.

PFNL d'origine végétale

L'exploitation des PFNL végétaux liée à l'exercice des droits d'usage, que ce soit en forêts protégées (rurales) qu'en production permanente, demeure libre et ne donne pas lieu au paiement d'une taxe (ou redevance) ou encore à une compensation au profit du concessionnaire forestier. Sauf s'il est constaté une nette propension à la commercialisation des produits récoltés, auquel cas la loi autorise le ministre chargé des forêts de réglementer ladite exploitation, notamment en la soumettant au paiement d'une taxe ou d'une redevance (code forestier article 43,44 et 102). Cette dernière disposition n'est cependant pas encore appliquée. Cependant, il y a lieu de noter que l'application de ces dispositions n'est pas encore effective, les textes s'y rapportant étant encore au stade d'élaboration.

Quant à l'exportation de tous les autres PFNL, la loi la soumet au paiement de la taxe ou d'une redevance notamment en disposant qu'aucun exploitant forestier, aucun exportateur ni transformateur des produits forestiers ne peut, quel que soit le régime fiscal auquel il est soumis, être exonéré du paiement des droits, taxes et redevances prévues par elle ou ses mesures d'exécution (code forestier, article 120). Toutefois, jusqu'à ce jour le texte fixant cette taxe n'est pas encore pris. Généralement le taux est fixé en FF (Franc fiscal), soit en fait 1 FF = 1 USD

L'Administration forestière a réalisé au cours de trois dernières années des recettes de l'ordre de \$EU 1.535,975 en 2003, \$EU 2.475,12 en 2004 et \$EU 3.045 en 2005¹². Ces recettes concernent uniquement les produits tels que les plantes médicinales, les plantes décoratives et certaines autres écorces de valeur. La modicité de ces recettes montre à suffisance qu'il existe beaucoup de cas de fraude fiscale, notamment dans la partie orientale du pays secouée par la guerre et des conflits pendant longtemps.

PFNL fauniques

On entend par PFNL faunique les produits ou sous-produits d'origine animale acquis par la chasse.

Bien que la loi n°082-002 sur la chasse ne prévoit aucune disposition concernant les droits d'usage des populations riveraines des domaines et réserves de chasse, il y a lieu de penser que les dispositions du code forestier évoquées au paragraphe relatif à l'exercice des droits d'usage, sont aussi d'application quant aux prélèvements des produits fauniques dans les forêts de toutes catégories par les communautés locales riveraines.

¹¹ DGF/MECNEF : rapports d'activité Direction des Ressources Fauniques et de la Chasse (MECNEF).

¹² DGF/MECNEF : rapports d'activités annuels 2003, 2004 et 2005.

Sous réserve de ce qui vient d'être dit, toute exploitation des produits fauniques est en principe assujettie au paiement des taxes et redevances. Ceci découle de l'article 5, alinéa 2, de la loi n°082-002 sus évoquée aux termes duquel l'octroi de tous les types des permis ainsi que l'abattage ou la capture des animaux sauvages est subordonné au paiement d'une taxe.

C'est ainsi qu'en application de cette disposition, l'arrêté interministériel n°066/CAB/MIN/FIN-BUD et n°067/CAB/AFFET/2003 du 27 mars 2003 fixant les taux des taxes et redevances en matière forestière et faunique, détermine les taux des taxes relatives aux permis de chasse , à la détention des produits de la chasse, aux domaines de chasse, aux permis d'importation, d'exportation et de réexportation des espèces menacées, à la capture et à l'abattage d'animaux sauvages.

La règle comporte cependant une exception au profit des titulaires des permis rural et collectif de chasse, qui peuvent être exemptés du paiement des taxes dans certaines circonstances, notamment en raison de la modicité ou de l'absence des ressources des habitants d'une collectivité ou d'une localité (article 59, loi 82-002 du 28 mai 1982).

Les municipalités interviennent pour la perception des taxes sur le droit de marché au niveau des vendeurs des produits forestiers non ligneux. Parfois aussi, elles fixent les mercuriales municipales pour réglementer les prix des denrées alimentaires et permettre une homogénéisation des prix. On peut citer un exemple : chaque jour les vendeurs versent 100 FCFA (\$EU 0,20) à titre de droit de marché.

N.B : La Direction des ressources fauniques et de chasse réalise chaque année environ \$EU 50.000 des recettes des taxes sur la capture et l'exportation des perroquets gris.

4. CADRE INSTITUTIONNEL DE GESTION DES PFNL

Le cadre institutionnel de gestion des PFNL est constitué principalement du Ministère de l'environnement, conservation de la nature, eaux et forêts auquel incombe la responsabilité gouvernementale de régir le secteur forestier et qui l'assume par le truchement de certaines de ses structures sur l'ensemble du territoire national. Mais en vertu de la politique et des stratégies de la gestion participative, d'autres opérateurs parapublics et privés, y compris ceux de la société civile, sont impliqués à un niveau ou à un autre à cette gestion.

4.1 Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature, Eaux et Forêts

L'analyse de la législation en vigueur¹³ permet de synthétiser comme suit le mandat du Ministère de l'environnement, conservation de la nature, eaux et forêt en ce qui concerne le secteur forestier :

- l'élaboration et la mise en œuvre de la politique forestière nationale ;
- la gestion, l'administration, la conservation, la surveillance et la police des forêts ;
- la préparation des projets des textes légaux et réglementaires en rapport avec le secteur forestier ;
- la promotion et la coordination de toutes les activités relatives à l'exploitation des ressources forestières ;
- la création et la gestion des aires protégées et réserves apparentées ;
- la création et la gestion des écosystèmes des eaux et forêts. (cf. Code forestier, ord. n° 75-231 du 22/07/1975 et décret n°03/27 du 16/09/2003).

De toute évidence cette mission implique la gestion des PFNL.

4.2 Services d'intervention du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature, Eaux et Forêts¹⁴

Le cadre organique du Ministère de l'environnement, conservation de la nature, eaux et forêts renseigne l'existence de trois services centraux et provinciaux qui s'occupent de la gestion des PFNL.

En ce qui concerne les services centraux, les directions suivantes s'occupent de la gestion des PFNL :

- La Direction de la gestion forestière (DGF). Elle est chargée essentiellement de l'application de la réglementation forestière, de l'encadrement et de la promotion de l'industrie forestière. Au sein de cette direction fonctionne un bureau dit « Bureau des Exportations des menus produits forestiers ». Les permis d'exportation des PFNL sont préparés à ce niveau.
- La Direction des ressources fauniques et chasse (DRFC). Sa mission consiste à sauvegarder les ressources fauniques et leurs habitats, gérer rationnellement lesdites ressources en rapport avec les normes nationales et internationales dans les réserves et domaines de chasse ainsi que dans les zones libres, évaluer les populations animales existantes par les inventaires, déterminer les quotas des prélèvements pour tous les modes d'exploitation.
- La Direction de contrôle et inspection (DCI). Elle assure le contrôle forestier et faunique. Il s'agit du contrôle sur l'exploitation forestière et les opérations de chasse.

¹³ Code forestier, loi n°82-002 du 28 mai 1982, Ord. N°75-231 du 22 juillet 1975, Décret n°03/027 du 16 septembre 2003

¹⁴ Cadre Organique du MECNEF, 1998

En ce qui concerne les services provinciaux du MECNEF, le Chef-lieu de chaque province est formé de plusieurs bureaux dont :

- le Bureau de la conservation de la nature, qui veille à la gestion des forêts, de la chasse et de la pêche. C'est notamment cette structure qui régente les permis de récolte des PFNL ;
- le Bureau de contrôle et inspection, qui est chargé de tous les contrôles dans le domaine de l'environnement, en particulier en matière forestière et faunique.

Les interventions de la Division provinciale du MECNEF sont relayées au niveau de chaque district, par un Bureau spécifique, et au niveau de chaque territoire ou de chaque commune par une supervision du MECNEF.

4.3 Intervenants paraétatiques et privés

Outre le MECNEF et en vertu de la loi certains organismes et entités sont appelés à contribuer à la gestion des PFNL soit en tant qu'entreprises publiques placées sous la tutelle technique et administrative du MECNEF où ils assurent le relais des interventions de ce ministère dans le secteur. Soit en tant que parties prenantes devant être impliquées dans la gestion C'est le cas de :

En tant qu'entreprises publiques :

- l'ICCN assure la gestion des aires protégées, règle la récolte des PFNL au titre des droits d'usage forestier ainsi que des activités de tourisme cynégétique ;
- l'IJZBC pour des objectifs d'attraction, de divertissement et d'éducation mésologique, héberge des espèces fauniques et végétales dans les jardins zoologiques et botaniques ;
- toute autre institution ayant le mandat de gérer une forêt classée et exerçant les mêmes prérogatives que l'ICCN en ce qui concerne l'exercice des droits d'usage.

En tant que parties prenantes :

- le concessionnaire forestier est tenu, à travers le plan d'aménagement de sa concession forestière, de prendre dûment en compte les objectifs de la gestion durable des ressources fauniques et végétales de la forêt et proposer des mesures appropriées pour une utilisation durable;
- les membres de la communauté locale sont tenus d'appliquer une exploitation durable tant des ressources se trouvant dans leurs forêts (forêts communautaires) que celles prélevées à titre de droits d'usage dans les concessions forestières ou dans les aires protégées ; et
- les ONGs dont l'objet statutaire principal consiste à assurer l'encadrement des populations rurales (locales) pour une gestion durable des ressources forestières, en servant d'interface entre les pouvoirs publics et lesdites populations. De telles ONGs sont très nombreuses en RDC. On peut citer CENADEP, AVOCATS VERTS et AMAR sur le plan national, WWF, AWF et CARE INTERNATIONAL sur le plan international. Mais aucune d'entre elles ne s'occupent spécifiquement de PFNL.

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

5.1 Contraintes de mise en œuvre du cadre légal

La mise en œuvre du cadre légal relatif à la gestion des PFNL subit beaucoup des contraintes qu'il importe d'aplanir en vue de son amélioration. Ces contraintes sont liées à la législation, à la gestion et au cadre institutionnel.

5.1.1 Contraintes relatives à la législation

La législation en vigueur demeure problématique dans son application. On constate en effet que le code forestier promulgué en avril 2002 ne s'applique pas encore de manière aisée, étant donné qu'il n'a pas encore été suffisamment vulgarisé, d'une part, et d'autre part que les mesures d'exécution sont encore en chantier, laissant ainsi des questions telles que l'organisation de la foresterie communautaire, de l'encadrement des exploitants forestiers artisanaux, de la réglementation des PFNL, sans solution appropriée.

La loi n°082-002 du 28 mai 1982 relative à la chasse n'a jamais fait l'objet de vulgarisation. D'ailleurs ses mesures d'exécution n'ont été publiées qu'en février 2004, soit 22 ans après et demeurent encore inconnues des populations concernées.

L'ordonnance loi n°69-041 du 22 août 2002 relative à la conservation de la nature ne prend pas en compte les droits coutumiers des populations riveraines de ces aires, qui sont exclues de la gestion et ne peuvent donc en tirer le bénéfice légitime ; d'où un climat continual des conflits de terre ainsi que de nombreuses actes de braconnage.

5.1.2 Contraintes relatives à la gestion

Il n'existe pas de politique forestière nationale assortie d'une planification. Le MECNEF a entrepris, avec l'appui des partenaires internationaux, des efforts pour la définition de cette politique, mais les résultats tardent à venir.

Par ailleurs, l'implication des parties prenantes, tels les exploitants, les communautés locales, les associations...en vue de la gestion participative de la forêt est encore timide et son processus n'a pas été formalisé .

5.1.3 Contraintes relatives au cadre institutionnel

Le cadre organique du MECNEF paraît insuffisant, inadéquat et désarticulé par rapport à l'ampleur des tâches qu'implique la gestion des ressources forestières et face aux dimensions continentales du pays. Par exemple, un seul bureau en province doit s'occuper de toutes les activités quotidiennes de gestion des forêts, de la chasse, de la pêche, etc.... sans compter l'ambiguïté de sa dénomination (conservation de la nature).

Evidemment au plus bas de l'échelle de la structure territoriale, le cadre institutionnel s'effrite davantage au point qu'il est difficile de préciser les tâches qui y sont exécutées ou encore les personnes qui doivent s'en occuper ainsi que leur profil.

Enfin, les municipalités n'interviennent dans le processus que pour percevoir des taxes parfois anarchiquement créées. Il n'existe pas des mercuriales municipales concernant les prix des denrées alimentaires et susceptibles de permettre une certaine harmonisation de ceux-ci.

5.2 Proposition d'amélioration des structures gérant les PFNL

L'amélioration des structures de gestion des PFNL en RDC passe nécessairement par une réforme de celles-ci. Cette réforme peut s'articuler autour des axes suivants :

- La définition d'une politique nationale et des stratégies spécifiques en ce qui concerne la gestion durable des PFNL.
- La restructuration des services forestiers provinciaux, notamment par la scission du bureau actuel de conservation de la nature en deux bureaux distincts, à savoir : i) un bureau des forêts où un accent particulier serait mis sur la gestion des PFNL d'essences végétales; et ii) un bureau de chasse conséquemment agencé pour faire face aux tâches d'encadrement des populations dans la conduite des opérations de chasse notamment au moyen des permis rural et collectif de chasse.
- La restructuration et le renforcement du bureau provincial de contrôle et inspection appuyée par la mise en œuvre d'une stratégie appropriée dudit contrôle¹⁵ ;
- Le quadrillage de l'ensemble du territoire national par l'installation des structures ad hoc à tous les niveaux de l'échelle de l'administration territoriale : provinces, districts et territoires ainsi que la définition des tâches spécifiques en ce qui concerne la gestion des PFNL. Par exemple, on pourrait limiter les attributions du service territorial de l'environnement aux seules activités d'encadrement des populations pour la gestion durable des PFNL.
- La formalisation, notamment au moyen d'une réglementation appropriée, tant au niveau central que provincial, du processus d'implication des parties prenantes, en particulier des populations riveraines des forêts, à la gestion durable des PFNL : sensibilisation, gestion participative, vulgarisation des méthodes de domestication, etc. La formalisation pourrait, par exemple, consister dans la fixation des délais d'émission des avis par les parties prenantes ainsi que dans la définition de la procédure de consultation.
- Le renforcement des capacités des structures concernées sur le plan des ressources humaines, de l'équipement technique et de la logistique.

Compte tenu de ce qui précède, il serait primordial de tenir dûment compte des impératifs de la forte décentralisation de l'Etat qui vient d'être institué par la nouvelle constitution du pays, afin d'éviter que les structures issues de cette réforme ne tombent rapidement dans l'inadéquation et la désarticulation actuellement décriées.

¹⁵ Proposition d'un cadre général de stratégie de contrôle forestier, WWF/RDC, 2006

6. BIBLIOGRAPHIE

Arrêté n°119/CAB/MIN/ECNT/95 du 30 décembre 1995 modifiant l'arrêté n° 066/CAB/MIN/ECNT/95 du 22 juillet 1993 portant modification des taux des taxes forestières.

Arrêté interministériel n°066/CAB/MIN/BUD-FIN et 067/CAB/MIN/AFFET/2003 du 27 mars 2003 fixant les taux des taxes et redevances en matière forestière et faunique.

Arrêté n°014/CAB/MIN/ENV/2004 du 12 février 2004 relatif aux mesures d'exécution de la loi n°82-002 du 22 mai 1982 portant réglementation de la chasse.

Banque Mondiale. 2003. Rapport confidentiel sur les « forêts en appuis à la relance économique et au développement durable en RDC ».

Code forestier, loi n°82-002 du 28 mai 1982, Ord. N°75-231 du 22 juillet 1975, Décret n°03/027 du 16 septembre 2003.

Constitution de la République Démocratique du Congo, du 18 février 2006 : articles 9 et 53 à 57.

Convention sur la diversité biologique, Rio de Janeiro 4 juin 1992.

Convention sur le Commerce International des Espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, Washington, 3 mars 1973.

Décret du 12 juillet 1932 portant réglementation de la cession de pêche.

Décret du 21 avril 1937 sur la pêche.

Eba'a A.R., Vundu dia M., 2005. Proposition d'un cadre général d'une stratégie de contrôle forestier en RDC, WWF.

Kalambay, L. 1999. Droit Civil, Régime Foncier et Immobilier, vol.II, pages 66-74, Ed. PUA et PUC.

Loi n°021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés.

Loi n°82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse.

Loi n°011-2002 du 29 août 2002 portant code forestier.

Loi n°016-01 du 31 décembre 2001 portant code forestier de la République Gabonaise.

Loumeto, J. 2006. RIAT-Congo, *Le Flamboyant* n°61.

MECNEF. Cadre organique 1998.

MECNEF. Rapports d'activités de la Direction de Gestion Forestière, 2003-2005.

MECNEF Rapports d'activités de la Direction des Ressources Fauniques et de la Chasse, 2003-2005.

Ordonnance-loi n°69-041 du 22 août 1969 relative à la conservation de la nature.

SNV-Cameroun, Exploitation et commercialisation des produits forestiers non ligneux au Cameroun.

WWF-RDC. 2006. Proposition d'un cadre général de stratégie de contrôle forestier.