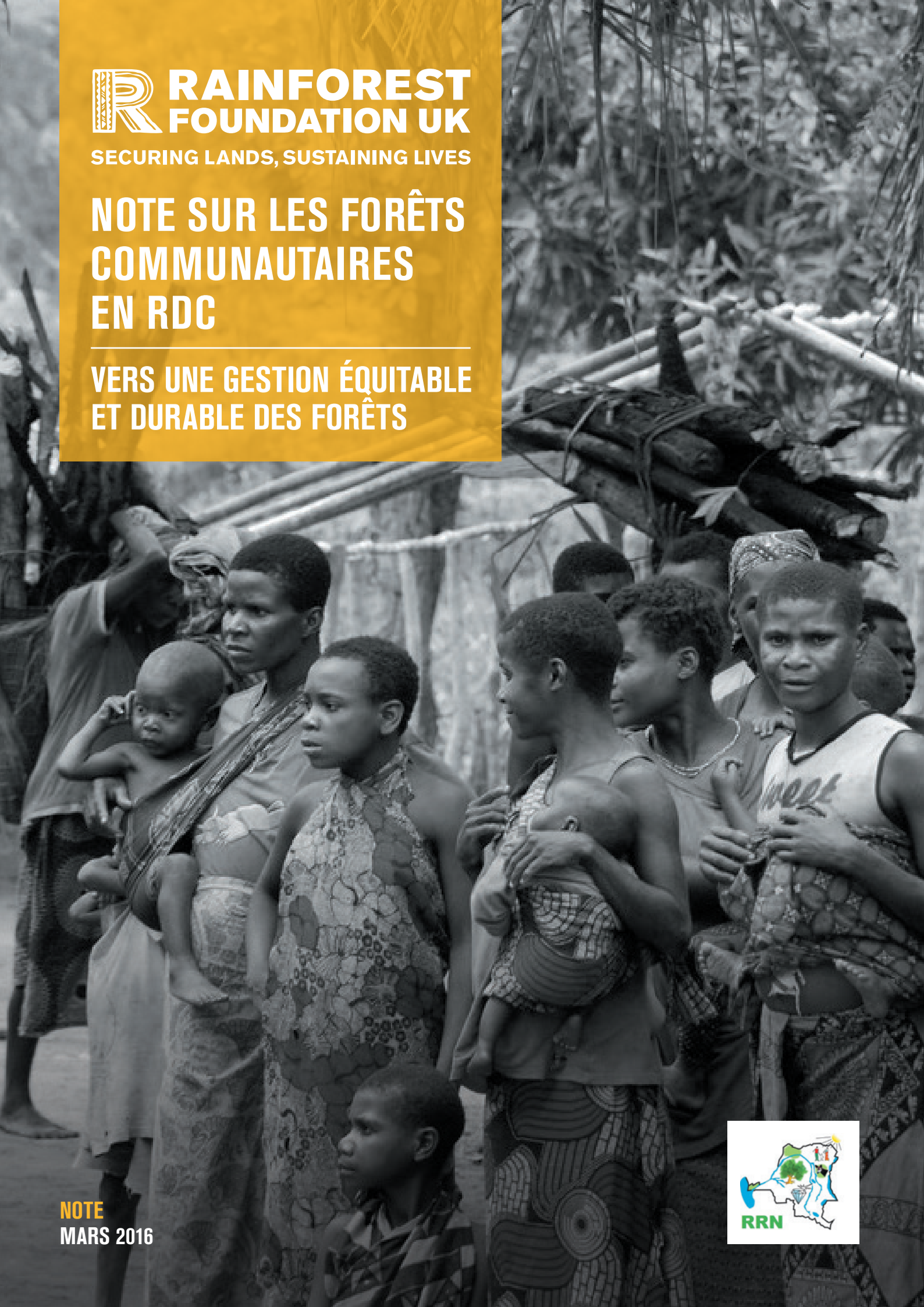
RAINFOREST FOUNDATION UK

SECURING LANDS, SUSTAINING LIVES

# NOTE SUR LES FORÊTS COMMUNAUTAIRES EN RDC

## VERS UNE GESTION ÉQUITABLE ET DURABLE DES FORÊTS



NOTE

MARS 2016

RRN



Le 9 février 2016, le Ministre de l'Environnement, Conservation de la Nature et Développement Durable de la République Démocratique du Congo (RDC) a signé l'arrêté 025[1], fixant les procédures de gestion et d'exploitation des concessions forestières des communautés locales, complétant ainsi le cadre juridique de mise en œuvre des forêts communautaires, 14 ans après que le concept ait initialement été introduit dans le Code forestier de 2002.

# POURQUOI EST-CE IMPORTANT?

La signature de l'arrêté 025 est sans aucun doute l'avancée juridique la plus importante et attendue dans le domaine des forêts tropicales du bassin du Congo au cours des dernières années. Jusqu'à 75 millions d'hectares de forêt, dont des dizaines de millions de personnes dépendent pour leurs moyens de subsistance, seront potentiellement disponibles pour la gestion communautaire des forêts. Toutefois, cette extraordinaire opportunité de développer une foresterie de grande ampleur en faveur des populations défavorisées revêt des défis importants. En l'absence de solides capacités administratives pour gérer les forêts communautaires aux niveaux des secteurs, des provinces et de l'Etat central, les dispositions de loi et leur mise en œuvre pourraient être détournées de leur objectif premier et ouvrir la porte à une corruption, une mauvaise gestion et des dommages environnementaux.

Dans la continuité de la note réalisée par RFUK sur le décret 14/018 fixant les modalités d'attribution des « concessions forestières des communautés locales » publiée en août 2014, ce document examine certaines des caractéristiques essentielles, les défis et les opportunités majeurs créés par cette législation. Il révèle la nécessité pour le gouvernement, la société civile et les acteurs internationaux d'engager une vision collective et à long terme pour la foresterie communautaire en RDC.



[1] Arrêté Ministeriel 025 portant dispositions spécifiques relatives à la gestion et à l'exploitation de la Concession Forestière Des Communautés Locales

# DES ARGUMENTS CONVAINCANTS POUR UNE APPROCHE NOUVELLE DE LA GESTION DES FORÊTS

Deux décennies de réformes forestières et des centaines de millions de dollars d'aide internationale en faveur du paradigme actuel de la gestion forestière - la « gestion durable des forêts » et la stricte conservation de la nature - ont apporté des résultats sociaux et environnementaux très modestes.

Il en va de même pour la précarité de l'industrie forestière qui n'a su respecter aucune des conditions émises en 2005 lors de l'instauration du moratoire sur l'exploitation forestière. Rappelons à ce titre que seulement une des concessions existantes fonctionne avec un plan de gestion approuvé par le gouvernement[2].

Les supposés bénéfices et retombées attendus sous forme de recettes fiscales ou encore d'aide directe au développement ont été insignifiants, alors que les conflits avec les communautés locales sont devenus monnaie courante[3].

Le revers de la médaille, le système des aires protégées, a lui aussi connu des impacts très limités. Une importante étude de RFUK qui sera publiée prochainement, portant sur 34 aires protégées dans la région du bassin du Congo, a notamment relevé des impacts graves sur les moyens d'existence des populations locales, la situation des droits de l'homme et particulièrement des droits fonciers, sans identifier de preuves qui attesteraient de la réussite de ce modèle quant à sa mission de protection de la biodiversité. Le rapport souligne notamment une forte baisse des populations de méga-faune[4].



# DES FORÊTS PAR LES COMMUNAUTÉS ET POUR LES COMMUNAUTÉS

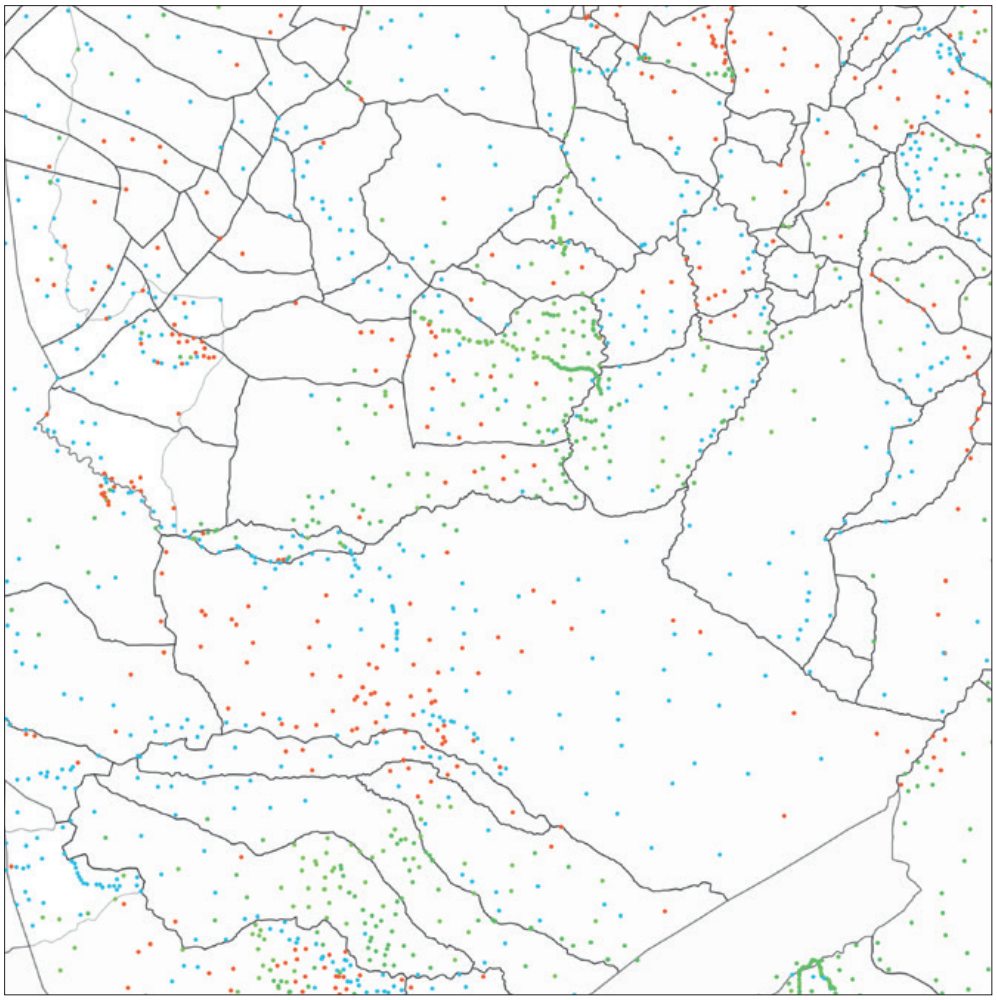
Basé sur des preuves scientifiques et économiques, il existe un consensus grandissant autour de la formalisation des systèmes fonciers coutumiers, établie comme l'une des stratégies les plus efficaces pour protéger les forêts et lutter contre la pauvreté[5]. Bien que, dans la pratique, la gestion communautaire « informelle » des forêts soit très répandue à travers le bassin du Congo, les quelques mesures formelles existantes se sont révélées lourdement bureaucratiques et mal adaptées aux besoins et aux réalités des communautés[6].

En RDC, la réglementation sur les forêts communautaires considère cet aspect, en permettant aux communautés elles-mêmes d'établir et de faire respecter les règles relatives à l'accès et l'utilisation des zones forestières selon leurs propres coutumes[7]. La Loi instaure plus de sécurité foncière pour les communautés et constitue un précédent juridique. En effet, elle établit un système de concessions communautaires détenues à perpétuité et pouvant aller jusqu'à un maximum de 50 000 hectares, une superficie dix fois supérieure à celle qui est autorisée dans d'autres pays de la région.

[2] Cites, Pc22 Doc. 12.1, « Rapport Sur L'avis De Commerce Non Prejudiciable Pour Pericopsis Elata En Republique Democratique Du Congo, » 19-23 October 2015, p.2,

[3] http://blog.mappingforrights.org/wpcontent/uploads/20160301PolicyBriefonDRCloggingmoratoriumFINALENG.pdf

[4] Pyhälä, A., A Osuna Orozco and S. Counsell (2016) Aires protégées dans le bassin du Congo : quels résultats pour les peuples et la biodiversité ?, The Rainforest Foundation UK, Londres.







## LÉGENDE

- Agriculture
- Pêche
- Cueillette
- Chasse
- Autres
- Tenure Traditionnelle

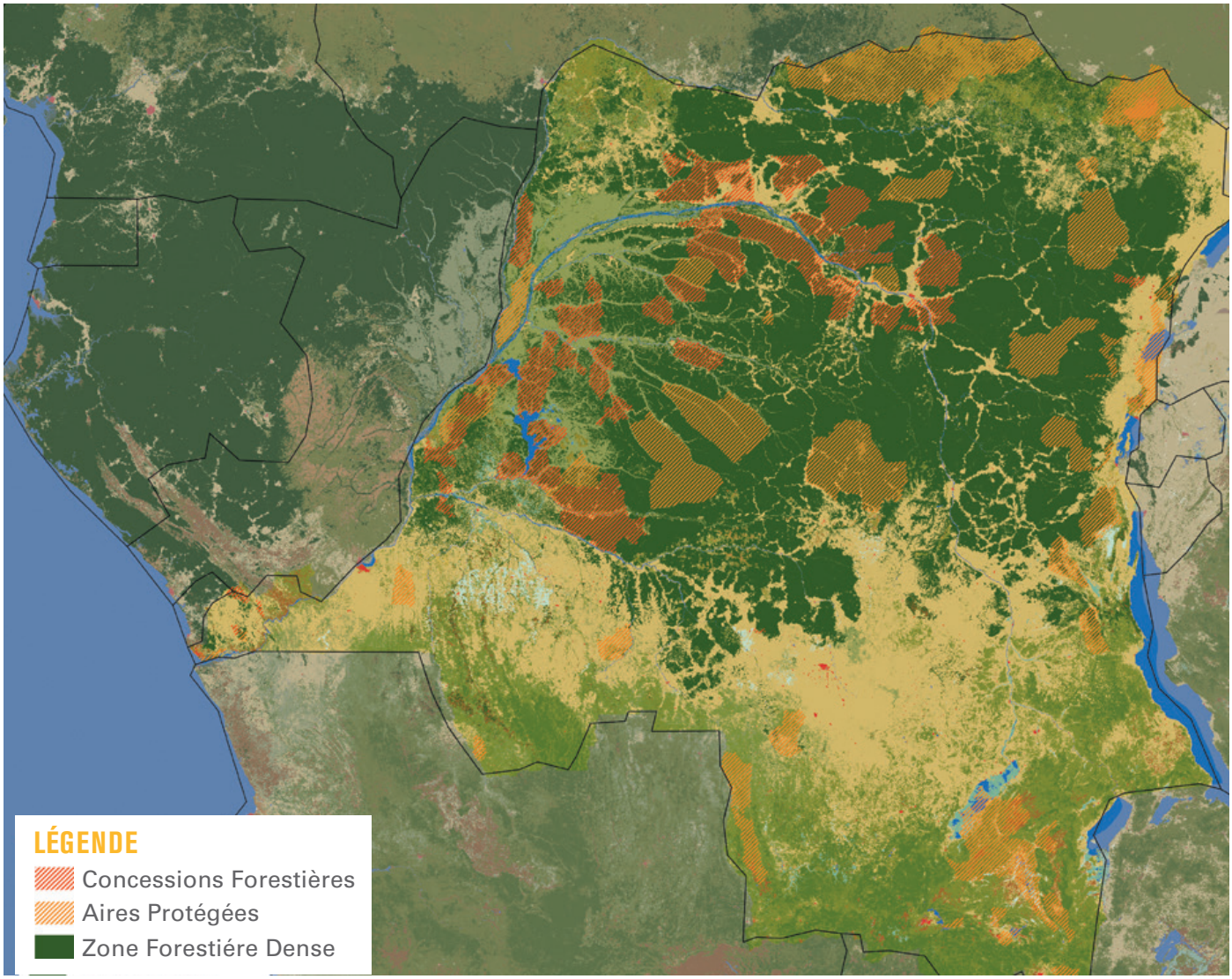
*Carte montrant un exemple de droits fonciers coutumiers et de modes d'utilisation des ressources forestières dans la province de l'Equateur. Ces systèmes de gestion communautaire des forêts sont généralement très bien définis et contigus à travers les forêts de la RDC, et pourraient être utilisés comme base pour formaliser des concessions forestières des communautés locales.*

*Source: MappingForRights/GASHE*

[5] Voir par exemple http://www.wri.org/sites/default/files/securingrightsfullreportenglish.pdf
[6] Repenser la Gestion Communautaire des Forêts dans le Bassin du Congo - Chapitre 3
[7] Voir par exemple le Décret du 14/018, Article 7 et l' Arrêté 025, Article 4

# UN ESPACE POUR UNE EXPANSION NOUVELLE

Alors que les forêts communautaires dans les pays voisins ont été envisagées comme une catégorie résiduelle de forêt, essentiellement limitée aux zones les plus dégradées jugées impropres à l'exploitation commerciale ou à la conservation de la biodiversité, il existe potentiellement 75 millions d'hectares de forêts en RDC disponibles pour communautés et leur développement (en raison notamment du moratoire instauré sur l'attribution de nouvelles concessions forestières).




*A partir d'une estimation du couvert forestier de 103 millions d'hectares[8], cette carte montre qu'une superficie de 75 millions d'hectares est potentiellement disponible pour les forêts communautaires en RDC, une fois prises en compte les allocations existantes pour l'exploitation forestière industrielle et les aires protégées. Ce chiffre ne comprend pas les autres catégories de forêts telles que les forêts de savane sèches et mixtes.*

*Sources: ESA Land Cover data 2010, World Resources Institute.*

[8] La superficie forestière considérée comme appropriée pour les forêts communautaires a été estimée à partir des données de couverture du sol ESAs CCI, et du polygone convexe des données Intact Forests. Le polygone convexe a permis de déterminer l'étendue du couvert forestier, y compris les forêts secondaires et dégradées. Il n'existe pas de définition unique du couvert forestier et d'autres méthodes peuvent conduire à des calculs différents.

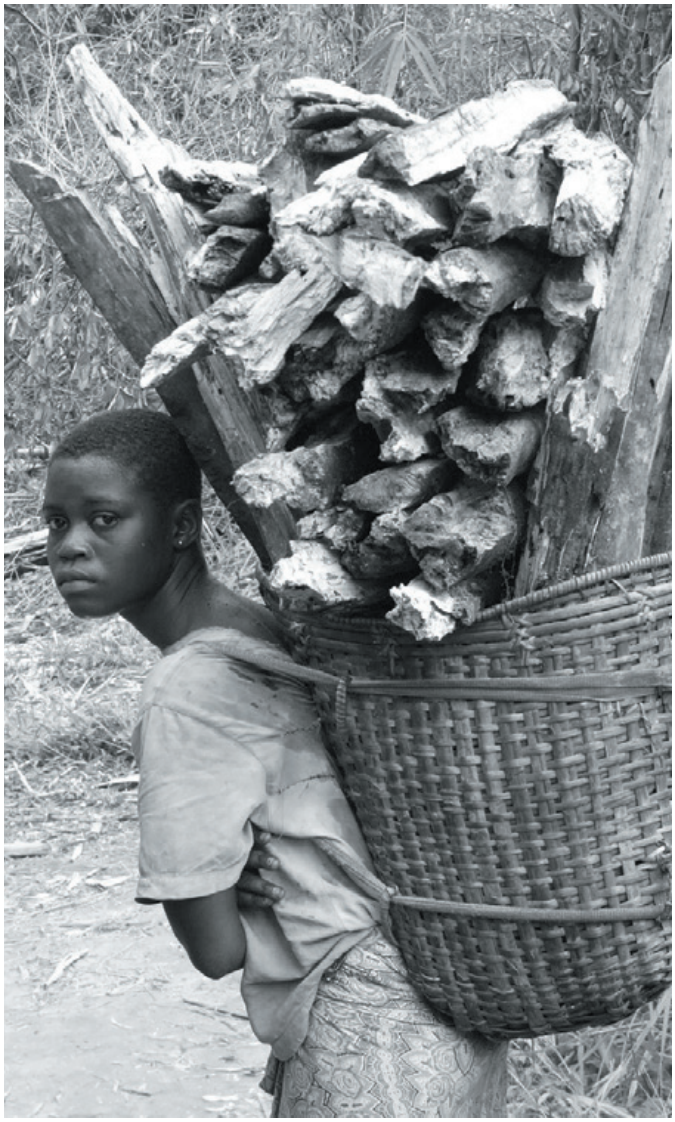
Les forêts communautaires offrent donc aux communautés tributaires de la forêt des possibilités sans précédent, même si limitées, d'acquérir des droits sur la terre et les ressources forestières. Cependant, pour pouvoir en apprécier tous les avantages sur le long terme, des leçons apprises dans d'autres régions du monde montrent qu'une réforme globale des lois nationales sur les terres et les ressources est un réel besoin pour permettre le transfert des droits de possession et de propriété de l'Etat aux communautés locales[9].

A ce titre, il est important que les forêts communautaires ne soient pas considérées comme des cas isolés, mais plutôt comme faisant partie de processus plus larges d'aménagement du territoire. Elles devraient être intégrées dans les dispositions futures concernant la sécurisation des droits fonciers qui peuvent émerger du processus de réforme foncière nationale et du développement actuel de la loi sur les peuples autochtones.

## MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

Contrairement à la vision de « modèle unique » des forêts communautaires observée dans la sous-région, la loi congolaise accorde une flexibilité aussi bien concernant les modalités de gestion coutumière que les objectifs et usages spécifiques des forêts communautaires. Par exemple, les articles 65 et 67 de l'arrêté, qui ouvrent la possibilité pour les forêts communautaires d'être utilisées comme des espaces sous gestion autochtone et de conservation communautaire, pourraient dès lors être considérés comme un moyen pour le gouvernement de la RDC d'atteindre son objectif de 17% de couverture du territoire national placé sous statut d'aire protégée.

En théorie, les forêts communautaires pourraient également servir de base pour centraliser les bénéfices des communautés provenant des programmes REDD et autres initiatives de paiements pour services environnementaux (PSE). Les principaux programmes REDD en cours de développement en RDC reconnaissent l'importance des forêts communautaires comme un moyen de faciliter les paiements aux utilisateurs de la forêt pour prévenir la déforestation. Néanmoins, compte tenu des délais des projets respectifs, les attentes demeurent probablement irréalistes quant à la rapidité du processus et au nombre de forêts communautaires qui peuvent être établies et administrées de façon formelle.



[9] Repenser la Gestion Communautaire des Forêts dans le Bassin du Congo - Chapitre 5 http://www.mappingforrights.org/files/RFUK%20CBFM%20French%20report%20Online.pdf

# RISQUES ET ÉCUEILS

Bien que contenant des innovations juridiques, la loi sur les forêts communautaires revêt un certain nombre de défis et de faiblesses qui pourraient alimenter l'accaparement des ressources, la captation du pouvoir par des élites et générer d'autres effets pervers[10].

## LACUNES JURIDIQUES

À moins que des mesures soient mises en place, il est possible que les dispositions relatives à l'engagement de tierces parties[11] puissent être utilisées dans le but d'accéder facilement à des concessions très lucratives. Par ailleurs, la loi omet toute condition liée aux mécanismes de partage des bénéfices devant figurer dans de telles procédures contractuelles[12]. Cette omission constitue un risque que les communautés autorisent l'exploitation de leurs forêts en dessous de leur valeur réelle, et se retrouvent dépourvues de ressources.

## CAPTATION PAR DES ÉLITES ET INÉGALITÉS

La mise en place de mesures solides de surveillance, de suivi et de redevabilité au sein des communautés est une condition essentielle à une jouissance juste et appropriée des revenus et bénéfices générés[13]. Une participation adéquate de toute la communauté dans les processus de planification et de gestion, y compris des groupes marginalisés tels que les femmes et les peuples autochtones, doit être assurée tout au long des projets de forêts communautaires. Dans cette optique, certains aspects des structures de gestion proposées, énoncées aux articles 5 à 18 de l'arrêté 025, ainsi que le rôle et le mandat des chefs de la communauté mentionnés à l'article 21, requerront des garanties supplémentaires et des éclaircissements.

## RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

La foresterie communautaire en RDC ne dispose que de très faibles fondations et capacités. Le danger des années à venir pourrait être la prolifération de forêts communautaires, ce qui pourrait être disproportionné au vu des capacités des autorités forestières. Dans le contexte du processus national de décentralisation politique, les principales responsabilités de l'administration des forêts communautaires sont données aux entités territoriales décentralisées (ETD, « les secteurs »). Ces entités auront besoin de ressources techniques, financières et humaines pour répondre aux responsabilités qui leur incombent. De même, il sera important d'établir quel type de contrôle sur les forêts communautaires sera exercé aux niveaux local, provincial et national.



L'article 75 de l'arrêté reconnaît que plusieurs guides de gestion, d'outils et de modèles n'ont pas encore été développés. Ce travail requiert une approche intégrée entre les différents acteurs qui travaillent sur ces aspects techniques (par exemple: les ONG, les universitaires, les cabinets de consultants, etc.). Il impliquerait l'élaboration de plans simples de gestion des forêts communautaires, de contrats d'exploitation, de permis d'exploitation forestière communautaire ou de manuels de cartographie participative, etc. Autant d'outils qui auraient besoin d'être testés sur le terrain et révisés si nécessaire. Les communautés et leurs institutions coutumières auront elles aussi besoin de renforcer leurs capacités non seulement pour déposer un dossier de demande pour la création d'une forêt communautaire, mais aussi pour connaître et maitriser les procédures de mise en œuvre et de gestion.

[10] Certains de ces risques ont été examinés dans la note sur le Décret 14/1018 réalisée par RFUK: http://www.mappingforrights.org/files/37742%20RFUK%20CF%20Briefing%20Statement%20French.pdf

[11] Voir Décret 14/018, Articles 15 and 20 , and Arrêté 025, Articles 2 and 34

[12] Voir 025, Arrêté 34, 35, 36, 50

[13] Voir Arrêté 025, Articles 62 à 64

# RECOMMANDATIONS

Le gouvernement de la RDC, ainsi que la société civile congolaise qui a travaillé à ses cotés pour le développement de la nouvelle réglementation, doivent être félicités pour l'adoption d'une législation qui dépasse ses équivalents régionaux dans ses possibilités de véritablement déléguer les responsabilités de gestion forestière aux communautés locales. Cependant, bon nombre de conditions favorables doivent être réunies pour que ce processus puisse se réaliser:

## ENVISAGER UN PROCESSUS SUR LE LONG TERME

Il n'y a pas de solution miracle. La mise en œuvre d'un processus de forêt communautaire durable et intégré en RDC devra bénéficier des investissements conséquents qui ont été accordés à l'exploitation forestière industrielle et aux aires protégées au cours des deux dernières décennies[14]. Cela ne sera possible qu'avec l'assurance de niveaux élevés d'engagement et de coordination des agences gouvernementales, des ONG et des partenaires au développement, et dépendra de l'application d'une initiative menée selon une approche consensuelle, intégrée et durable qui permette ce nouveau processus. **La Table Ronde nationale** sur la foresterie communautaire, dont la première édition a déjà été tenue, est un signe très positif d'une volonté de coopérer dans cette entreprise. L'une des missions prioritaires assignées à la Table Ronde est la rédaction d'une proposition de **Stratégie nationale pour la foresterie communautaire** en RDC, qui apporterait un cadre d'action aux différents acteurs impliqués dans le développement des forêts communautaires.

## UNE CONSTRUCTION PROGRESSIVE

Compte tenu des risques importants soulignés plus haut, il est souhaitable qu'une approche progressive pour le développement des forêts communautaires en RDC soit adoptée. Idéalement, une « phase expérimentale » devrait être approuvée, au cours de laquelle l'allocation de forêts communautaires serait limitée à un certain nombre de projets pilotes qui puissent représenter différents contextes sociaux et géographiques. Cela permettrait le développement des capacités requises, la mise en place de cas pilotes et la redéfinition de la législation informée par le suivi et l'évaluation des résultats des premiers projets pilotes , ainsi que le renforcement des institutions pertinentes.

## FORGER UNE EXPERTISE ET BÂTIR UN CONSENSUS

La nouvelle Table Ronde nationale sur la foresterie communautaire offrira un espace pour les experts forestiers et les praticiens du développement pour partager expériences et savoirs, échanger sur les bonnes pratiques retenues de ces expériences ainsi que celles d'autres régions du monde, et commanditer un travail de recherche pour établir une base de données qui soutienne le développement avancé de cette politique. Ce travail devra être soigneusement documenté et utilisé pour informer les futurs développements.



[14] Par exemple, 109 millions de dollars ont été investis entre 1991 et 2001 pour la Réserve de biosphère du Guatemala et au Népal près de 250 millions de dollars ont été consacrés à la foresterie communautaire au cours des 30 dernières années.

# RECOMMANDATIONS

## PRÉSERVER L'ESPACE, ET ASSURER UNE SURVEILLANCE RAPPROCHÉE

Parallèlement au renforcement des capacités requises pour la gestion des forêts communautaires, des mesures devraient être prises pour garantir que les forêts riches en ressources de la RDC restent disponibles pour l'usage et au bénéfice des populations rurales. Ceci implique:

- Une réforme du régime foncier pour la reconnaissance des droits coutumiers collectifs ;
- Une intensification de la cartographie participative communautaire et le pilotage de la planification participative du territoire ;
- Le maintien du moratoire sur l'attribution de nouvelles concessions forestières ;
- Une analyse indépendante coûts/opportunités des impacts socio-économiques et environnementaux de l'exploitation forestière industrielle et de la stricte conservation de la nature devrait être menée et aboutir à ce que les concessions existantes ne respectant pas leurs objectifs de gestion (et ne répondant pas aux obligations de bénéfices locaux équitables) soient déclassifiées ou reclassées ;
- Une surveillance rapprochée des allocations forestières attribuées en vue de l'exploitation artisanale, de l'agro-industrie, de l'extraction minière et du développement des infrastructures sur des terres, qui seraient plus appropriées pour l'établissement de la forêt communautaire ;
- Une intensification de la surveillance et l'application de la loi dans le contexte de l'exploitation forestière illégale (à l'intérieur et à l'extérieur des concessions existantes), y compris l'utilisation de techniques émergentes de surveillance communautaire et d'approches communes de suivi.



## CRÉER UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE POUR LE CHANGEMENT

Les axes d'action pour la mise en œuvre des forêts communautaires comprennent:

- Tester différents modèles tels que le regroupement des forêts communautaires en unités économiquement viables, le développement des marchés domestiques du bois – actuellement alimentés par du bois illégalement abattu – via l'exploration de l'utilisation des produits forestiers non-ligneux et la gestion communautaire de zones de conservation ;
- Assurer un appui technique et financier aux politiques de décentralisation pour un véritable transfert des responsabilités de gestion dans les zones pilotes ;
- Développer et tester sur le terrain des outils de gestion des forêts communautaires tels que décrits à l'article 75 de l'arrêté ;
- Elaborer un registre et une base numérique de données géographiques qui renseignent les cas pilotes de forêts communautaires ainsi que d'autres projets de gestion communautaire des forêts ;
- Accompagner, sensibiliser et renforcer les capacités des communautés locales et de l'administration en charge des forêts pour acquérir les connaissances et les compétences nécessaires en vue d'assurer une gestion maitrisée et intégrée de la foresterie communautaire ;
- Soutenir la création de regroupements de forêts communautaires pour renforcer les capacités, reconnaitre l'existence économique collective, et améliorer l'accès au crédit et aux marchés ;
- Développer des mesures d'incitation pour un investissement responsable du secteur privé et public dans les forêts communautaires ;
- Identifier et suivre les menaces potentielles pesant sur les forêts communautaires, provenant d'autres revendications pour l'utilisation des terres, et informer l'échec de ces modèles concurrents dans leur mission de lutte contre la réduction de la pauvreté et/ou de conservation des forêts ;
- Suivre les développements en cours relatifs à l'exploitation forestière artisanale, notamment son encadrement juridique[14], et identifier les éventuelles contradictions et menaces qu'elle pourrait faire peser sur le développement de la foresterie communautaire ;
- Renforcer les interactions de la foresterie communautaire avec d'autres processus politiques tels que REDD et FLEGT. La réforme foncière, l'aménagement du territoire et le processus de décentralisation.

[14] Une révision/préparation de textes réglementaires relatifs à l'exportation artisanale est en cours.

RAINFOREST FOUNDATION UK
SECURING LANDS, SUSTAINING LIVES

233A Kentish Town Road
London NW5 2JT

Tel: +44 (0) 20 7485 0193
Fax: +44 (0) 20 7485 0315

info@rainforestuk.org
www.rainforestfoundationuk.org
www.mappingforrights.org

