RAINFOREST FOUNDATION UK

SECURING LANDS, SUSTAINING LIVES

NOUVEAU DÉCRET RELATIF À LA FORESTERIE COMMUNAUTAIRE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Opportunités, risques et enjeux pour la gouvernance des forêts



BRIEFING

SEPTEMBRE 2014

OBJECTIF DE CE BRIEFING

Le 2 août 2014, le gouvernement de la République Démocratique du Congo (RDC) a adopté le décret 14/1018 définissant les modalités relatives à l'attribution des « concessions forestières des communautés locales », promulguant l'article 22 du Code forestier de 2002[1].

Ce briefing présente quelques opportunités et risques potentiels pour les forêts de la RDC du fait de la mise en place de cette nouvelle législation, ainsi que l'impact probable sur les futures réformes de gouvernance. Il s'agit seulement d'une déclaration préliminaire, dans la mesure où de nombreux facteurs doivent encore être déterminés, et ces derniers auront une incidence sur la mise en œuvre effective de cette nouvelle réglementation, notamment la manière dont arrêté définira les modalités relatives à la gestion des concessions communautaires. La Rainforest Foundation UK publiera prochainement une analyse détaillée de la façon dont la gestion des forêts communautaires se décline dans les différents pays du bassin du Congo.

SITUATION ACTUELLE EN RDC

43.4% de la superficie du pays **101 822 000 ha** est couverte par des forêts :

0% Surface officiellement allouée aux communautés

25.4% Surface allouée aux aires protégées

14.7% Surface allouée à l'exploitation industrielle du bois

PRINCIPAUX ENJEUX

1 Ce texte met en lumière des aspects positifs qui pourraient, éventuellement, rendre les concessions forestières communautaires plus accessibles et mieux adaptées aux besoins, contraintes et systèmes coutumiers des communautés locales en RDC, quoique pas toutes. Néanmoins, il ne pourra apporter des solutions durables et équitables sans qu'au préalable ne soient comblées des lacunes importantes en matière de capacités au sein de l'administration forestière nationale, provinciale et locale.

2 Sans une administration solide, certaines failles dans la loi et ses mesures d'application pourraient ouvrir la voie à une destruction massive de la forêt et d'autres effets pervers.

3 C'est pourquoi il est primordial de fonder le développement de la foresterie communautaire sur les « leçons tirées de l'expérience » en procédant par phases, de sorte à tester la mise en œuvre de la nouvelle règlementation et à renforcer les capacités permettant une gestion appropriée.

4 Les forêts communautaires doivent être en mesure de s'adapter aux évolutions futures afin d'être compatibles avec d'éventuelles avancées vers la sécurisation des droits fonciers communautaires. Néanmoins, elles devraient être progressivement intégrées à la réforme foncière actuelle, au processus de zonage et aux efforts visant à réduire les émissions liées à la déforestation et la dégradation des forêts (REDD).

[1] http://www.mappingforrights.org/files/DECRET%2014-018%20DU%2002%20AOUT2014%20SUR%20MODALITES%20ATTRIBUTION%20CONCES.pdf

Source de données : Commission des forets d'afrique centrale (COMIFAC), 2010

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU DÉCRET

Concrètement, ce nouvel élément de la législation congolaise semble bien mieux adapté à la réalité des communautés forestières, à leur utilisation traditionnelle des terres et à la propriété foncière coutumière, que ne le sont les règles restrictives et autoritaires relatives aux forêts communautaires appliquées ailleurs dans la région[2].

Le décret définit la superficie maximale de la concession communautaire à 50 000 hectares, ce qui est de dix fois supérieur à la superficie autorisée au Cameroun ou en République Centrafricaine (RCA). Ceci paraît mieux adapté aux tenures foncières coutumières existantes, en particulier celles des peuples autochtones (quoique pas tous). A supposer que des réformes foncières importantes soient mises en place à l'avenir en RDC, ce dispositif pourrait éventuellement faciliter la transition vers une sécurisation des droits fonciers en assurant la reconnaissance des droits de possession existants[3].

Les articles 2 et 15 précisent également que les droits de concession sont des prérogatives **perpétuelles**, ce qui constitue une amélioration significative par rapport aux 15 à 30 ans généralement attribués par les lois régissant les forêts communautaires. Des efforts ont été entrepris afin de placer la gestion des concessions communautaires aux mains des **représentants coutumiers** (article 7) et ainsi de **réduire le fardeau administratif** (**et** financier) pour les communautés souhaitant mettre en place des concessions forestières communautaires[4].

Cependant, le décret présente certaines faiblesses conséquentes, et soulève des questions quant au cadre institutionnel qu'il conviendrait d'adopter pour sa mise en œuvre. Ces points sont décrits ci-dessous et présentés selon quatre thématiques interconnectées : limitation des droits, partage des bénéfices et représentation, lacunes juridiques et faiblesses institutionnelles.

LIMITATION DES DROITS ET COHÉRENCE JURIDIQUE

Il existe d'importantes objections relatives au niveau de droits que les communautwés locales sont en position d'attendre des forêts communautaires, surtout en lien avec la sécurité foncière qu'elles procureraient et leur niveau d'accessibilité pour la population rurale.

Les concessions forestières sont, par définition, dédiées à la production du bois[5] et ceci limite l'ampleur des droits fondamentalement reconnus. L'article 2 du Code forestier établit que les concessions forestières communautaires sont établies à partir du domaine des *Forêts Protégées*, qui est essentiellement une zone « panier » pouvant être convertie à d'autres usages, comme à celui des concessions d'exploitation industrielle du bois ou des aires protégées. Cela empêche automatiquement des milliers de communautés, qui occupent ou utilisent la terre relèvant d'autres catégories de forêts, d'établir des forêts communautaires au sein de ces zones.

Ceci met en lumière des injustices fondamentales au sein du système de classification des forêts en lui-même et des failles relatives au régime foncier général, dans l'incapacité de répondre à des demandes d'espace multiples et se superposant, incluant celles des secteurs minier, agricole et pétrolier[6]. Le décret reconnaît le principe de droits de possession existants sur les forêts en dehors des concessions communautaires, et que la sécurisation des droits fonciers ne devrait pas se limiter à ces zones. Néanmoins, dans la mesure où cela n'est pas clairement établi dans le cadre juridique du foncier, il existe un risque que cette ambiguïté juridique ne permette pas d'éviter que des terres traditionnelles, hors des concessions communautaires, ne soient perçues comme « vacantes » et de ce fait, disponibles pour les demandes d'autres intervenants.

[2] Les modèles de foresterie communautaire mis en place dans les autres pays du bassin du Congo sont très restrictifs en termes de superficie et de durée de la concession. De plus, elles répondent à des procédures excessivement bureaucratiques (et onéreuses), ce qui les place hors de portée de la plupart des communautés forestières sans un soutien externe important et ce qui les rend plus susceptibles d'être récupérées par les élites.

[3] Voir les articles 2 et 18 du décret.

[4] L'article 15 du décret stipule que l'attribution des concessions communautaires est un acte gratuit, mais les frais pour les communautés peuvent rapidement s'accumuler, surtout en l'absence de capacités institutionnelles substancielles.

[5] Code forestier, Préambule 2.2 « Dans la présente loi, la concession forestière se démarque nettement de la concession foncière et constitue un droit réel immobilier « sui generis » parce que portant uniquement sur le bois. »

[6] Consultez la carte d'attribution des ressources de la RDC, http://map.mappingforrights.org/

PARTAGE DES BÉNÉFICES ET REPRÉSENTATION LÉGALE

La question de la responsabilité juridique dans le texte laisse entrevoir d'importants risques d'accaparement par les élites. Le système mis en place repose sur un ou plusieurs « représentant(s) coutumier(s) assigné(s) » au sein de la communauté (en tant qu'entités juridiques), mais il ne précise pas comment ces représentants seront nommés ni la manière de prouver leur lien avec la forêt.

Il s'agit d'un point important car, à moins que les membres de la communauté puissent définir eux-mêmes un tel processus, il y a des risques que l'autorité politique soit remise à des personnes non représentatives, qui pourraient choisir d'agir selon des intérêts divergents de ceux de la communauté dans son ensemble. La question de la responsabilité juridique est particulièrement problématique pour les groupes marginalisés localement, comme les peuples autochtones. Toute mesure d'application devra établir des sauvegardes suffisantes et clairement définir les responsabilités, rôles et procédures pour une gestion saine des concessions communautaires afin de promouvoir les intérêts de la communauté dans son ensemble, en prenant en compte les groupes faiblement représentés ou les groupes marginalisés.

LACUNES JURIDIQUES ET INCITATIONS NÉGATIVES

Les failles du texte relativement au soutien apporté par les tiers (voir articles 15 et 20) sont susceptibles d'encourager la corruption et de favoriser un comportement de recherche de profit.

Des zones de cinquante mille hectares représentent des unités commerciales potentiellement très lucratives et elles pourraient être utilisées comme une manière de contourner le moratoire sur l'attribution des concessions d'exploitation industrielle du bois, en place depuis 2002[7]. Dans un tel scénario, les conditions administratives « allégées »ayant pour objectif de soulager les communautés établissant des forêts communautaires pourraient, en fait, s'avérer contre-productives, et être utilisées comme moyen, par des opérateurs peu scrupuleux, d'exploiter ces zones presque impunément, évitant ainsi les « charges » fiscales, administratives, techniques, environnementales et sociales impliquées dans la gestion des concessions industrielles. Ces failles doivent être compensées par la mise en œuvre de mesures d'application solides.

FAIBLESSES INSTITUTIONNELLES

La course à l'établissement de forêts communautaires au cours des prochaines années (par exemple par des entrepreneurs forestiers souhaitant avoir accès au bois, des ONG souhaitant développer des expériences communautaires, et des projets REDD) pourrait dépasser largement le niveau de capacité institutionnelle de l'administration centrale, et cela pourrait être pire à l'échelle provinciale ou locale.

Sans la mise en place d'une infrastructure institutionnelle dûment pourvue des ressources adéquates, il existe un risque important que le secteur de la foresterie communautaire en RDC soit hors de contrôle avant même sa mise en œuvre effective. Une prolifération de forêts communautaires mal gérées pourrait même fournir un prétexte pour lever le moratoire sur l'exploitation industrielle, limitant en fait l'espace pour l'auto-développement des communautés à l'avenir.

[7] Consultez la page http://blog.mappingforrights.org/wp-content/uploads/NGO-statement-Moratorium_April-2014_FINAL_FR3.pdf concernant l'état du secteur de l'exploitation industrielle du bois en RDC et le statut du moratoire

RECOMMANDATIONS INITIALES

Les résultats de la foresterie communautaire en RDC pourraient avoir des conséquences sur des réformes plus larges de la gouvernance des terres et des forêts, incluant le processus de zonage, la réforme foncière et les dispositifs REDD, et de ce fait, avoir un impact sur les moyens de subsistance de millions d'habitants qui vivent dans la seconde plus grande forêt équatoriale du monde et, à ce jour, la plus intacte.

C'est pourquoi, nous proposons :

1 La formation d'un groupe de travail national composé des différentes parties prenantes (représentants des communautés et des peuples autochtones, ONG nationales et internationales, agences gouvernementales, bailleurs, etc.) afin de construire un consensus sur les risques et opportunités en jeu, dont certains ont été présentés dans ce document ;

2 Une approche par phases pour développer le secteur de manière rationnelle ; de limiter dans un premier temps les attributions à un nombre restreint de projets pilotes en adoptant des paramètres sociaux et géographiques différents afin de tester la législation, d'évaluer les options de mise en œuvre, de tirer les leçons et de renforcer les capacités ;



3 De faire en sorte que le développement des forêts communautaires soit conforme aux processus de réforme actuels, en s'assurant en particulier que :

- Le calendrier des exercices de zonage (ou re-zonage) permette que les forêts communautaires constituent des éléments intrinsèques du plan de développement forestier, et non une considération venant après-coup qui les confine aux espaces résiduels entre d'autres utilisations des terres[8] ;
- Il soit compatible avec tout développement futur visant à renforcer les droits fonciers qui pourrait émerger du processus de réforme foncière ;
- Le moratoire sur l'allocation des concessions d'exploitation industrielle du bois (et toute autre affectation importante de terres) soit maintenu jusqu'à ce que les processus mentionnés ci-dessus soient terminés et répondent aux standards reconnus à l'échelle internationale ;
- Des politiques incitatives soient conservées afin d'engendrer des réformes plus larges et de renforcer les institutions, tout en sachant que la législation sur les forêts communautaires en elle-même ne constitue pas un fondement suffisant du consentement libre, prioritaire et éclairé (CLIP) ni des mécanismes de partage des bénéfices autour du développement de projets REDD+.

LES FORÊTS COMMUNAUTAIRES DOIVENT ÊTRE EN MESURE DE S'ADAPTER AUX ÉVOLUTIONS FUTURES AFIN D'ÊTRE COMPATIBLES AVEC D'ÉVENTUELLES AVANCÉES VERS LA SÉCURISATION DES DROITS FONCIERS COMMUNAUTAIRES.

[8] Voir le plan de zonage des forêts du Cameroun de 1995.



RAINFOREST FOUNDATION UK
SECURING LANDS, SUSTAINING LIVES

233A Kentish Town Road
Londres NW5 2JT

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

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

Design by
999
999DESIGN.COM

Registered Charity No. 1138287 | Registered Company No. 7391285