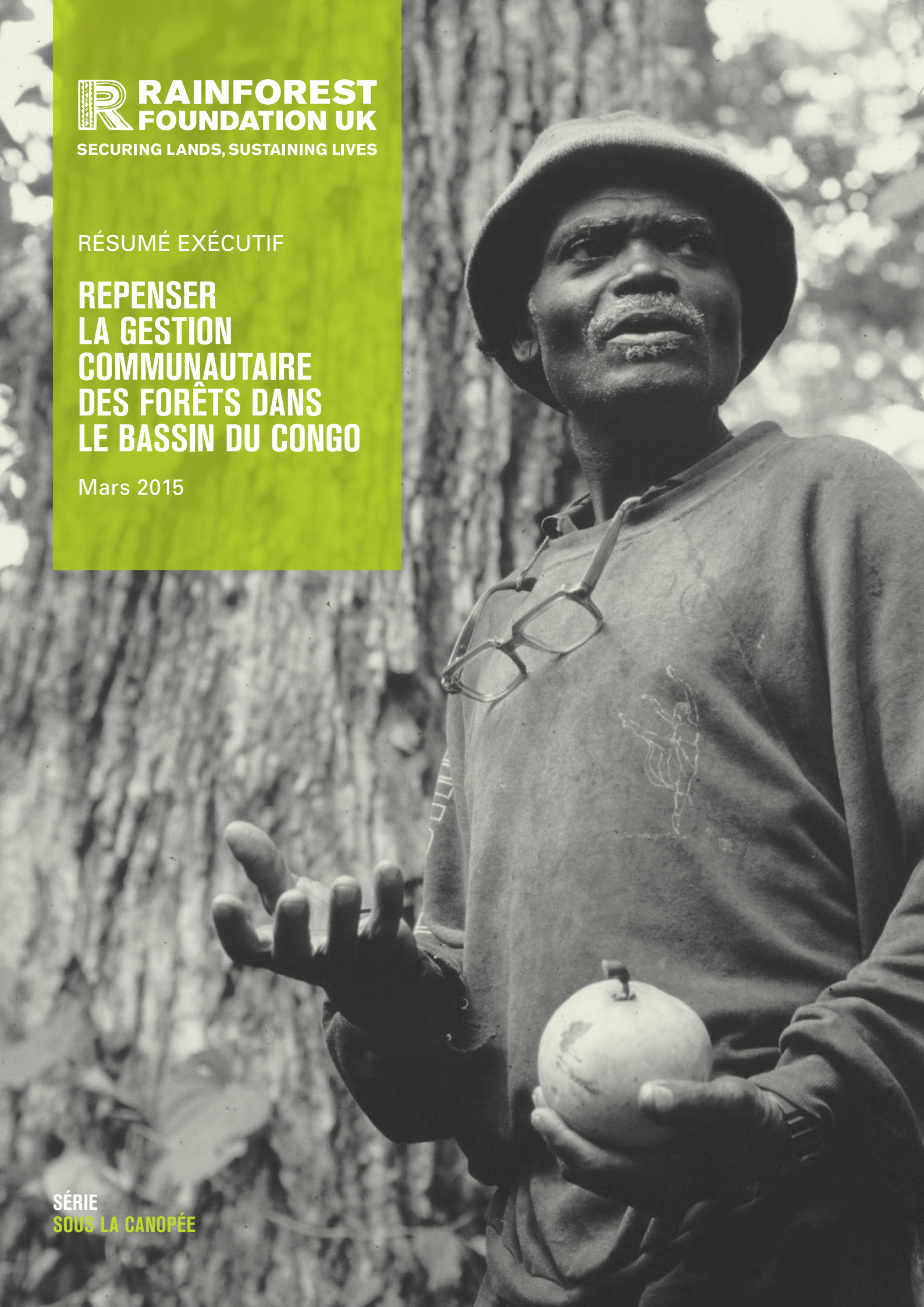
RAINFOREST FOUNDATION UK

SECURING LANDS, SUSTAINING LIVES

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

REPENSER LA GESTION COMMUNAUTAIRE DES FORÊTS DANS LE BASSIN DU CONGO

Mars 2015



SÉRIE
SOUS LA CANOPÉE

PRINCIPAUX CONSTATS



1 L'économie politique du secteur forestier de la région favorise actuellement principalement les intérêts étrangers à grande échelle au détriment des communautés locales et ce, même s'il existe un manque d'éléments tangibles démontrant que ce modèle contribue de manière significative au développement ;

2 Les forêts communautaires offrent des opportunités sans précédent, bien que limitées, pour l'obtention par les communautés tributaires de la forêt de droits légaux sur les terres et les ressources forestières. Toutefois, pour que tous leurs avantages soient appréciés sur le long terme, il est nécessaire de réformer les lois nationales relatives aux terres et aux ressources pour permettre et faciliter le transfert des droits de possession et de propriété de la forêt de l'État aux communautés locales ;

3 Les modèles de forêts communautaires doivent être adaptés aux différentes réalités, ainsi qu'aux multiples perceptions et besoins du monde ;

4 Il est nécessaire d'assurer une représentativité adéquate et la non-discrimination dans la mise en œuvre de la foresterie communautaire.

INTRODUCTION

L'étude Repenser la gestion communautaire des forêts dans le bassin du Congo propose des recommandations spécifiques pour les politiques nationales et les divers intervenants sur la manière dont les forêts communautaires peuvent atteindre des résultats durables et équitables pour les populations forestières.

L'intégration des forêts communautaires au Code forestier du Cameroun de 1994 a créé un précédent juridique pour les communautés du bassin du Congo leur permettant de gérer leurs forêts locales bien qu'elles ne bénéficient pas d'une reconnaissance totale de leurs droits fonciers.

Toutefois, deux décennies plus tard, les progrès relatifs à la mise en œuvre effective des modèles de gestion communautaire des forêts ont été très limités dans la région. Vingt ans plus tard, uniquement 3 % des terres forestières du Cameroun ont été reconnues comme forêts communautaires et il existe quelques projets pilotes pour la création de forêts communautaires dans les autres pays du bassin du Congo - certains d'entre eux ne reposant sur aucune base légale.

Le résumé analytique de l'étude *Repenser la gestion communautaire des forêts dans le bassin du Congo* prend en compte les contraintes et opportunités de la gestion communautaire des forêts dans la région en examinant avec attention les systèmes autochtones et coutumiers de droits et de gestion des ressources forestières.

Le rapport présente un aperçu des systèmes de tenure forestière et de gouvernance dans le bassin du Congo, une brève analyse de la politique économique du secteur et une comparaison des politiques et cadres légaux forestiers nationaux en vigueur dans les pays de la région. L'étude met en évidence les conditions indispensables à la mise en œuvre d'une approche durable, équitable et basée sur les droits pour la gestion forestière dans la région. Elle examine les leçons tirées des modèles de gestion communautaire des forêts dans d'autres régions du monde et l'éventualité d'une adaptation de ces modèles dans le contexte du bassin du Congo. En conclusion, l'étude propose des recommandations spécifiques pour les politiques nationales et les divers intervenants.

QUE SONT LES FORÊTS COMMUNAUTAIRES ?

Dans son sens le plus large, la foresterie communautaire peut être considérée comme « la foresterie par le peuple et pour le peuple ».

Les communautés forestières locales du monde entier ont toujours été impliquées dans la gestion de leurs forêts à divers niveaux. Toutefois, l'expression « forêt communautaire » dans son sens courant implique que la responsabilité de la gestion d'une zone forestière, clairement et légalement définie, est transférée par l'État à une communauté pour le bien de cette dernière, généralement par le biais d'un groupe d'utilisateurs désignés ou élus. La communauté peut ne pas posséder les pleins droits de propriété, mais, dans le cas de certains pays du bassin du Congo, il est possible d'allouer la forêt communautaire pour une période renouvelable de 20 à 30 ans sur décision du gouvernement qui conserve un certain droit de surveillance et de contrôle.

C'est dans ce sens que ces termes sont utilisés dans le cadre de l'étude tout en reconnaissant que d'autres interprétations et définitions sont envisageables. En l'absence de cadres légaux dans les pays du bassin du Congo permettant une propriété collective intégrale des terres, les forêts communautaires offrent actuellement l'unique option légale permettant aux communautés de la région de faire valoir certains droits sur les ressources forestières dont elles dépendent.



CONTRAINTES : LE MODÈLE DE GESTION COMMUNAUTAIRE DES FORÊTS

Une économie politique des forêts défavorisant les communautés

Contrairement aux progrès limités liés aux forêts communautaires dans le bassin du Congo durant les deux précédentes décennies, les forêts allouées aux concessions industrielles et aux aires protégées ont connu une expansion importante dans plusieurs régions. Les espaces attribués à ces fins sont généralement gérés par des intérêts étrangers et souvent sur des terres qui peuvent être utilisées ou revendiquées par les communautés locales et autochtones conformément à leurs systèmes coutumiers. Toutefois, en dépit des investissements des bailleurs de fonds se chiffrant en centaines de millions de dollars, la majorité du secteur forestier commercial demeure chaotique et mal géré. De plus, il existe peu d'éléments tangibles montrant que la distribution au « compte-goutte » de la richesse provenant de l'exploitation forestière ou de la conservation stricte de la nature ne se soit jamais matérialisée.



50 MILLION HECTARES

L'exploitation forestière à l'échelle industrielle représente de loin la plus grande utilisation des terres de la région avec des concessions comptant pour près de 50 millions d'hectares de forêt tropicale

55%

Uniquement 55 % de ces concessions sont gérés selon des plans d'aménagement approuvés par le gouvernement

1%

Actuellement, moins de 1 pour cent des terres forestières du bassin du Congo est formellement géré par les communautés

L'exploitation forestière à l'échelle industrielle représente de loin la plus grande utilisation des terres de la région avec des concessions comptant pour près de 50 millions d'hectares de forêt tropicale soit pratiquement cent fois l'étendue actuellement désignée comme forêts communautaires. Uniquement 55 % de ces concessions sont gérés selon des plans d'aménagement approuvés par le gouvernement dont 4,4 millions ou 10 % sont certifiées par le Forest Stewardship Council[1], (FSC). Même l'existence de concessions sous aménagement ou de concessions certifiées ne garantit pas forcément la gestion efficace et durable des forêts.

Plusieurs responsabilités de développement des États du bassin du Congo dans les zones forestières ont été transférées aux entreprises d'exploitation forestière étrangères. Les « *cahiers des charges* » (un contrat social) que ces entreprises sont légalement obligées de négocier avec les communautés locales, pour la construction et l'entretien des routes, des écoles ou installations médicales locales, sont insuffisants ou peu respectés, particulièrement au regard de la valeur du bois dans les zones coutumières. Ils peuvent également entraîner des conflits et d'autres discordes sociales. Il existe des preuves que l'exploitation forestière industrielle soutient l'économie informelle, mais ses bénéfices tendent à être limités dans le temps aux cycles de coupe de bois de courte durée et ils sont souvent attribués aux travailleurs immigrés.

Les taxes des régions forestières du bassin du Congo sont extrêmement faibles comparées à celles fixées ailleurs dans le monde et à la valeur du bois présent dans la zone forestière[2].

La collecte des taxes forestières par les gouvernements est souvent faible ; les taxes pouvant également être détournées au profit des agents forestiers et des décisionnaires[3].

En effet, la légitimité du régime de concession dans le bassin du Congo a été fragilisée dans une large mesure par des processus opaques d'allocation des terres et des structures de gestion tierces qui ont parfois été liées aux intérêts particuliers dans les hautes sphères politiques et étatiques[4].

De plus en plus d'études suggèrent fortement que les tentatives de conservation strictes visant à protéger principalement la « grande faune charismatique » comme les éléphants, les gorilles, les chimpanzés ont souvent dépossédé davantage les communautés des terres et des droits et ont un impact sur les activités de subsistance. Les efforts visant à définir des domaines de gestion communautaire des ressources associés aux parcs nationaux et aux autres aires protégées semblent être très secondaires par rapport aux objectifs de conservation[5].

Les récents rapports d'évaluation de deux des plus grands bailleurs de fonds des programmes du secteur forestier du bassin du Congo durant les deux dernières décennies, l'Agence française de développement (AFD) et la Banque mondiale, indiquent que l'exploitation forestière industrielle et la conservation stricte de la nature n'ont pas été en mesure de contribuer significativement à la réduction de la pauvreté[6].

L'expansion plus récente des secteurs agricole et minier exerce une pression supplémentaire sur les terres forestières.

1 AFD, 2013
2 RFUK/Forests Monitor, Concessions to Poverty; The environmental, social and economic impacts of industrial logging concessions in Africa's rainforests, 2007
3 Communiqué de presse de Global Witness: 28 octobre 2013 : 90 Percent of DR Congo's Logging Revenues Lost to Tax Avoidance in 2012
4 Labrousse, 2000
5 Voir étude de RFUK à paraitre.
6 AFD 2013 ; et IEG 2013 : XV

MODÈLES DE FORÊTS COMMUNAUTAIRES NON VIABLES ET DÉFINIS DE MANIÈRE INAPPROPRIÉE

Le paradigme défaillant de l'exploitation forestière / de conservation stricte de la nature donne l'opportunité de développer des politiques forestières davantage axées sur les personnes. Toutefois, les initiatives de gestion communautaire des forêts ont, jusqu'à présent, largement échoué à transférer les droits ou bénéfices aux communautés locales.

L'ampleur des concessions d'exploitation forestière, des permis miniers, des aires protégées et des plantations agro-industrielles empêchent des millions de personnes, vivant dans la forêt, d'établir des forêts communautaires ou des formes plus sécurisées de droit s sur les terres forestières. Les systèmes obsolètes de classification des terres et des forêts donnent à l'État la propriété intégrale des terres et indiquent que les forêts communautaires constituent une partie des domaines forestiers ruraux (ou non permanents), à savoir une « catégorie résiduelle » de l'utilisation des terres sujette à une reclassification. Les limites de taille, de durée et d'activités autorisées dans les forêts communautaires posent des problèmes supplémentaires aux populations locales.

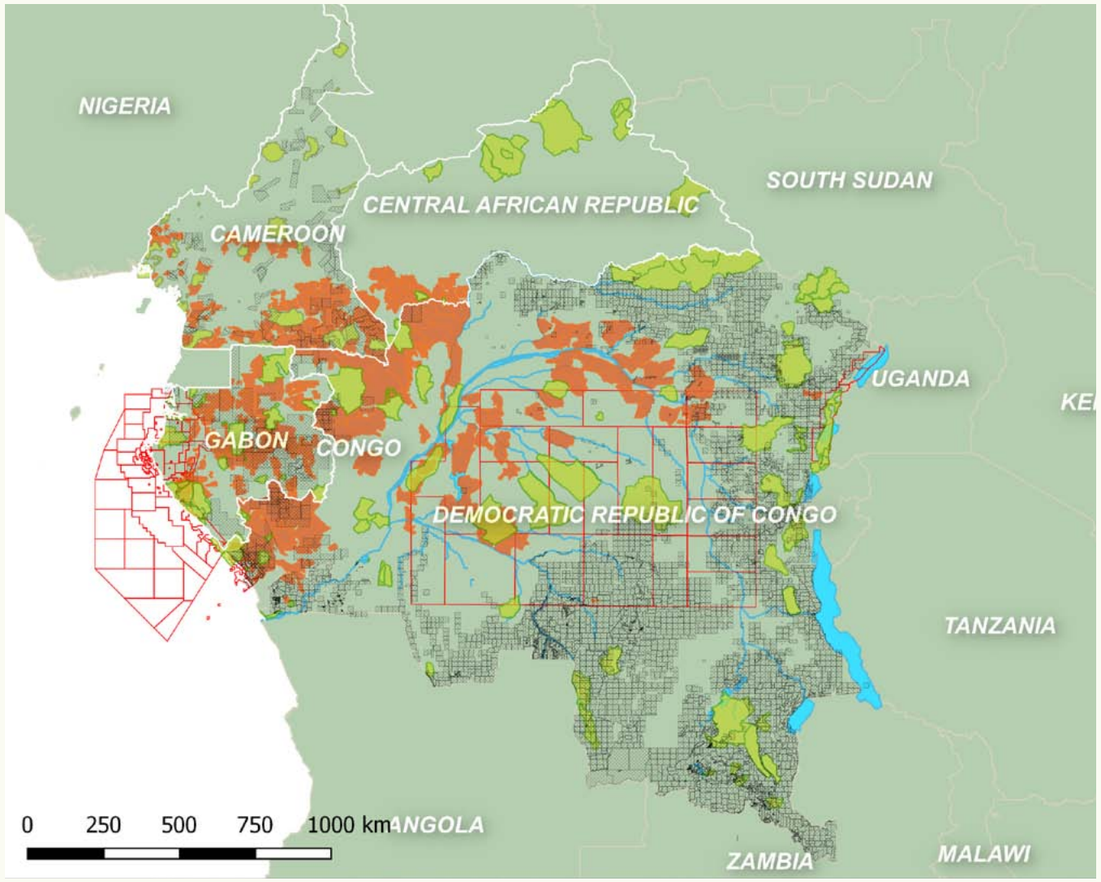
En outre, la région a connu une prolifération de politiques de forêts communautaires reposant sur un schéma unique et imposées de l'extérieur qui sont mal adaptées aux systèmes coutumiers et aux besoins des personnes vivant dans la forêt, bien que des tentatives aient été réalisées pour remédier à ce problème en RDC[7]. Les procédures bureaucratiques lourdes et coûteuses ont mis les forêts communautaires hors de la portée des populations, ce qui peut conduire à l'accaparement et au contrôle des forêts soi-disant communautaires par des élites, le plus souvent par le biais d'accords d'exploitation impliquant des tiers.

En plus de ces faiblesses, la probabilité de succès de la foresterie communautaire est davantage réduite par l'incomplétude ou l'incohérence du cadre légal et d'un manque de capacité des administrations forestières locales et provinciales.



[7] AFD 2013; and IEG 2013 : XV

Carte 1 – Allocation des concessions forestières, pétrolières et pétrochimiques, minières et des aires protégées dans le bassin du Congo



Source: World Resources Institute, RFUK/MappingForRights

OPPORTUNITÉS : VERS UNE GESTION COMMUNAUTAIRE PLUS DURABLE ET ÉQUITABLE DES FORÊTS DU BASSIN DU CONGO.

Leçons tirées du monde entier

Les recherches suggèrent que les systèmes traditionnels de tenure et de gouvernance des forêts du bassin du Congo sont demeurés généralement stables, résilients et flexibles, même s'ils sont maintenant menacés par une pression accrue des industries extractives sur les terres forestières. Un point de départ essentiel pour la recherche d'arrangements durables pour la tenure forestière est par conséquent une meilleure compréhension des systèmes coutumiers régissant les droits aux terres. Les recherches menées pour cette étude suggèrent que ceux-ci soient reconnus comme base légale de la gestion des forêts. Par rapport à l'Amérique latine et dans une moindre mesure à l'Asie, ces systèmes sont insuffisamment documentés, mais les nouvelles techniques de cartographie participative (telles que www.MappingForRights.org) commencent à combler ce manque de connaissances.

Des exemples du monde entier montrent qu'avec l'environnement légal et politique approprié, la gestion communautaire des forêts peut fonctionner et être en effet préférable sur le long terme aux allocations de concessions forestières à grande échelle, aussi bien en termes de réduction de la pauvreté que de protection des forêts et de la biodiversité. Les expériences provenant d'Amérique latine et d'Asie suggèrent fortement que les meilleurs résultats émergent dans les endroits où ces modèles sont fondés sur des droits largement reconnus, sécurisés et garantis par la loi permettant aux communautés d'établir et de faire respecter elles-mêmes les règles régissant l'accès et l'exploitation des forêts.

La question de la représentativité (assurer la représentation légitime d'une communauté donnée ou d'une entité similaire par les personnes possédant le mandat de les représenter) est également d'une importance cruciale. La politique forestière communautaire est souvent basée sur le « mythe de la communauté »[8] - l'idée que ces communautés sont des groupes homogènes et harmonieux de personnes partageant des intérêts communs et travaillant selon un agenda similaire. En réalité, les communautés de la plupart des pays sont divisées selon des lignes sociales, ethniques, d'âge et de genre, chaque groupe possédant des besoins, des droits et des opportunités différents, pouvant éventuellement être en conflit les uns avec les autres et qui doivent être négociés et pris en compte.

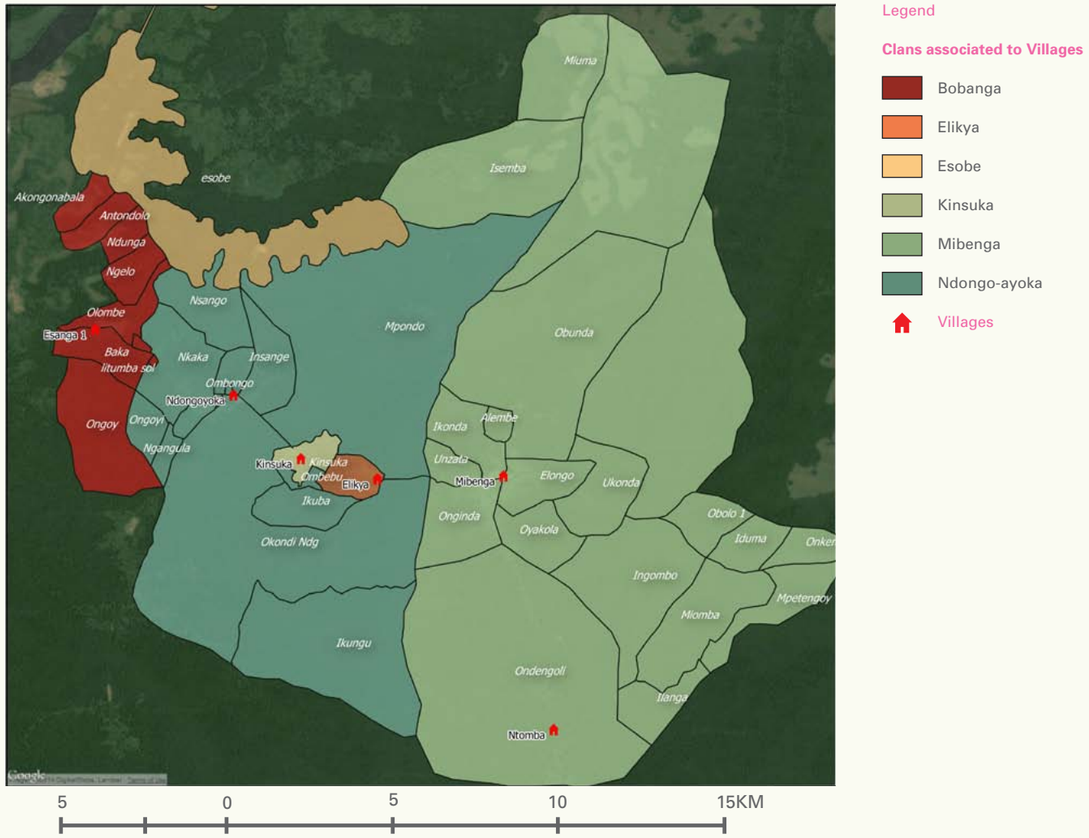
La politique forestière communautaire doit être sensible à ceux souvent exclus des processus de prise de décision tels que les peuples autochtones, les femmes et les jeunes et elle doit être basée sur le consentement libre, informé et préalable.

Il est essentiel que les communautés puissent décider de la manière dont la forêt doit être exploitée et gérée – au lieu de se voir imposer des modèles préconçus axés sur des objectifs financiers et/ou de conservation.

LES EXPÉRIENCES PROVENANT D'AMÉRIQUE LATINE ET D'ASIE SUGGÈRENT FORTEMENT QUE LES MEILLEURS RÉSULTATS ÉMERGENT DANS LES ENDROITS OÙ LES FORÊTS COMMUNAUTAIRES SONT FONDÉES SUR DES DROITS LARGEMENT RECONNUS, SÉCURISÉS ET GARANTIS PAR LA LOI PERMETTANT AUX COMMUNAUTÉS D'ÉTABLIR ET DE FAIRE RESPECTER ELLES-MÊMES LES RÈGLES RÉGISSANT L'ACCÈS ET L'EXPLOITATION DES FORÊTS

8 L'article 22 du Code Forestier de la RDC stipule qu'une communauté peut, en fonction de sa demande, obtenir un titre de concession forestière pour une section ou la totalité de la forêt protégée régulièrement utilisée en raison de sa coutume. Toutefois, la question de la responsabilité juridique dans le décret comporte également d'importants risques de capture par des élites. Le système mis en place repose sur un ou plusieurs « représentant(s) coutumier(s) assigné(s) » 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. Ceci est important parce que, à moins que les membres d'une communauté ne puissent définir un tel processus par eux-mêmes, l'autorité politique pourrait être donnée à des personnes non représentatives. Cette question de la responsabilité juridique peut s'avérer particulièrement problématique pour des groupes localement marginalisés tels que les peuples autochtones.

Carte 2 – Participative montrant des tenures communautaires, province du Bandundu, ouest de la RDC



Source: GASHE/RFUK (www.MappingForRights.org)

Les cartes participatives montrent des espaces forestiers clairement définis, propriétés coutumières de clans bantous. Ces données peuvent informer les processus relatifs à la gestion des terres dans la région dont les forêts communautaires

RECOMMENDATIONS

1 IL EST NÉCESSAIRE DE RÉFORMER LES LOIS NATIONALES RELATIVES AUX DROITS AUX TERRES ET AUX RESSOURCES POUR PERMETTRE ET FACILITER LE TRANSFERT DES DROITS DE POSSESSION ET DE PROPRIÉTÉ DE LA FORÊT DE L'ÉTAT AUX COMMUNAUTÉS LOCALES

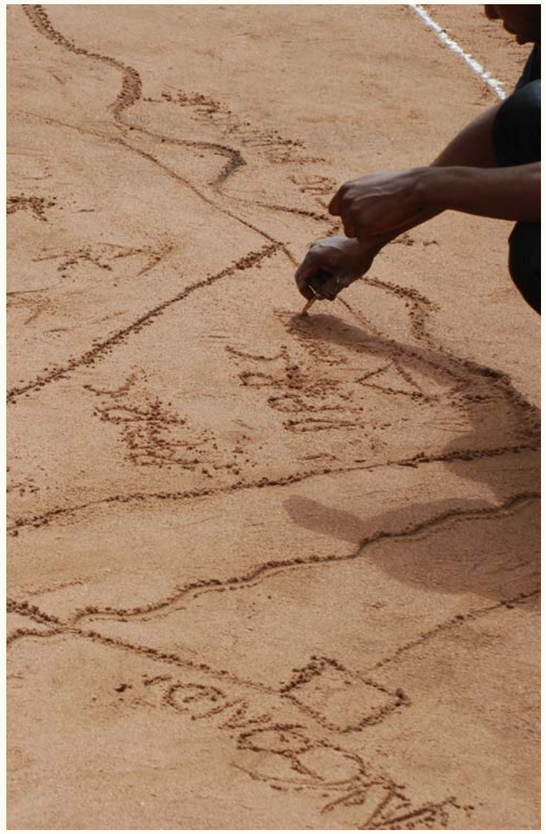
Le monopole de l'État sur les terres, dans tous les pays du bassin du Congo, associé au dualisme du domaine public/privé et aux systèmes obsolètes et restrictifs de classification des forêts sont insuffisants pour répondre à la réalité de l'occupation, de l'exploitation et de la possession coutumières des forêts. Il empêche une grande partie des populations forestières de pouvoir gérer légalement les forêts qu'elles ont traditionnellement possédées et occupées. Nous proposons ainsi les mesures suivantes :

- Les donateurs et les gouvernements devraient entreprendre un examen complet, public et multi-bailleurs de l'approche stratégique de développement du secteur forestier de la région sur le long terme et d'évaluer si elle atteint ses objectifs sociaux et environnementaux ;

- Vérifier comment l'expansion actuelle et planifiée des allocations de terre à grande échelle (par exemple pour les plantations de palmiers à huile) correspond aux responsabilités et engagements des gouvernements du bassin du Congo dans le cadre des processus internationaux relatifs à la conservation et à la gestion des forêts, particulièrement pour les pays signataires d'un APV FLEGT ou recevant des fonds de développement officiels liés à la REDD ;

- Galvaniser les processus en cours de réforme foncière, le zonage des forêts et d'autres initiatives dans la région pour clarifier et sécuriser les droits coutumiers. Ceci contribuerait à aligner les politiques nationales et le soutien des bailleurs de fonds avec les normes internationales et autres obligations légales afin de fournir un espace de développement autonome et de réduire et atténuer les conflits inévitables résultant des chevauchements des revendications territoriales.

- Élaborer des stratégies pour mettre un terme au monopole de l'État sur les terres et étendre les classifications des terres au-delà des domaines publics ou privés pour inclure une nouvelle catégorie permettant aux communautés locales de faire valoir leurs droits de propriété ou de possession.



[9] Veuillez consulter le rapport complet pour les recommandations spécifiques aux pays.

2 LES MODÈLES DE FORÊT COMMUNAUTAIRE DOIVENT ÊTRE ADAPTÉS AUX MULTIPLES RÉALITÉS, AUX PERCEPTIONS ET AUX BESOINS DU MONDE

Trouver un modèle unique de forêts communautaires reflétant la diversité des intérêts n'est ni possible ni souhaitable[10]. Le défi est de trouver des méthodes et processus qui permettront aux peuples autochtones et locaux de construire des modèles de gestion forestière répondant à leurs valeurs et institutions locales. Toutefois, les modèles de forêts communautaires doivent être compatibles avec les progrès futurs possibles vers des formes plus sécurisées de droits aux terres. Nous proposons les mesures suivantes :

- Reconnaissance légale de l'exploitation des terres et des ressources par les communautés forestières et les peuples autochtones comme formes valables d'exploitation des terres ; intégration des normes internationales, des traités et des accords pertinents aux lois relatives à la tenure ;
- Une diversité de modèles – une gamme d'options de mise en œuvre devrait être mise à la disposition des communautés locales pour exercer ces droits de la manière qui leur convient. Le défi est de conserver la flexibilité dans la conception des modèles de forêts communautaires pour s'adapter à différents contextes sociaux, aux perceptions et aux besoins du monde tout en maintenant une surveillance réglementaire pour éviter les abus ;
- Favoriser les politiques de décentralisation pour réellement transférer les responsabilités de gestion et développer les institutions nécessaires à la gestion des divers besoins des forêts communautaires.



3 IL EST NÉCESSAIRE D'ASSURER UNE REPRÉSENTATIVITÉ ADÉQUATE ET LA NON-DISCRIMINATION DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA FORESTERIE COMMUNAUTAIRE AFIN D'EN ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ

Il est indispensable que les modèles de foresterie communautaire tiennent dûment compte des complexités de la représentation au niveau de la communauté et des différents modèles de prise de décision traditionnelle dans les communautés forestières. Une attention particulière est également requise en ce qui concerne les groupes marginalisés tels que les peuples autochtones. Cette approche peut présenter des avantages en termes de minimisation du potentiel de corruption et de maximisation de l'efficacité des mécanismes de prise de décision et de gestion.

Carte d'une tenure coutumière dans la province du Bandundu à l'ouest de la RDC.

La carte montre des espaces forestiers clairement définis liés à différents clans Bantu. Ceux-ci pourraient constituer la base des forêts communautaires ou d'autres arrangements fonciers dans la région.



[10] Meizen-Dick and Mwangi, 2008

Abbreviations

AFD	Agence Française de Développement
AWF	African Wildlife Foundation
CAR	Central African Republic
CBFM	Community Based Forest Management
CBNRM	Community Based Natural Resource Management
CED	Centre pour l'environnement et Développement
DFID	(UK) Department for International Development
DRC	Democratic Republic of Congo
EC	European Commission
FAO	Food and Agriculture Organisation (of the United Nations)
FLEGT	Forest Law Enforcement Governance and Trade
FMU	Forest Management Unit
ha	Hectare
ILO	International Labour Organisation
nPFD	Non-Permanent Forest Domain
PA	Protected Area
PFD	Permanent Forest Domain
PSFE	Programme Sectoriel Forets et Environnment
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and Degradation
RFA	Redevance forestière annuelle
VPA	Voluntary Partnership Agreement
WCS	Wildlife Conservation Society
WWF	World Wide Fund for Nature

Remerciements

Nous remercions particulièrement Marlène Buchy, Ruth Malleson et Jérémie Gilbert pour leurs contributions à l'étude. Nous remercions également Samuel Diéval, Rachel Agnew, Julia Christian, Indra Van Gisbergen, Allison Hoare, Duncan McQueen, Alphonse Muhindo, Reiner Tegtmeyer, Joseph Bobia, Samuel Nguiffo, Olivia Woodburne, Cath Long, Lambert Mabiala, Theophile Gata, Alain Karsenty, Stuart Wilson, Eugenio Sartoretto, James Acworth, Phil Burnham, Demarco John, Robert Moise, Helen Newing, Rodrigue Ngonzo, Jérôme Sitamon, les auteurs de la série de USAID/FCMC sur les "leçons apprises de la foresterie communautaire et de leur pertinence pour REDD+" et le DFID pour son appui.



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

Registered Charity No. 1138287
Registered Company No. 7391285

SOUS LA CANOPÉE

Une série d'études de la Rainforest Foundation UK.

Ces enquêtes étudient de près les questions qui touchent les populations autochtones et traditionnelles des forêts tropicales. Des recommandations sont formulées à l'usage des autorités locales et internationales, du secteur privé, des institutions et des ONG, afin d'impulser un changement bénéfique.

Design by
999
999DESIGN.COM

Imprimé sur du papier 100% recycle post-consommation

Etude réalisée par
Joe Eisen, Simon Counsell
and Francesca Thornberry