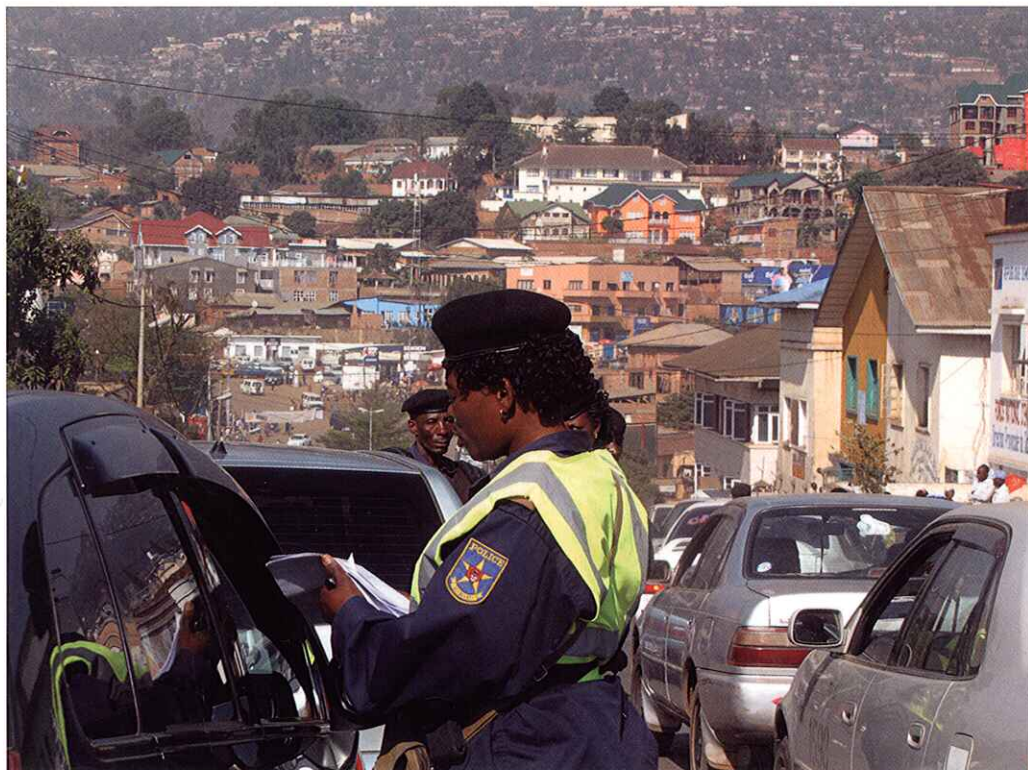


# Conjonctures congolaises 2014

Politiques, territoires et ressources naturelles :  
changements et continuités

Sous la direction de Stefaan MARYSSE et Jean OMASOMBO TSHONDA



# LES CONCESSIONS FORESTIÈRES DES COMMUNAUTÉS LOCALES : UNE AVANCÉE POTENTIELLE POUR LA FORESTERIE SOCIALE EN RDC

*Cédric Vermeulen<sup>1</sup> et Alain Karsenty<sup>2</sup>*

Attendus depuis plusieurs années, les textes d'application portant sur l'article 22 de la loi forestière (Loi 011/2002 portant Code forestier) viennent enfin de trouver une première concrétisation. Une bonne nouvelle pour tous ceux qui espéraient un texte qui mette enfin en œuvre la foresterie sociale en RDC. Ce 2 août 2014, en effet, le décret 14/018 « fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales » a été signé par la primature. Cette contribution se propose d'analyser le texte promulgué par le Gouvernement sur un sujet d'importance pour la gestion participative des forêts et des ressources naturelles en RDC.

## Un secteur forestier en mutation

Les forêts de la RDC couvrent 155 millions d'hectares, dont 99 millions d'hectares de forêts denses humides. Cela représente 67 % du territoire national. Selon l'« État des forêts 2010 », le taux annuel moyen de déboisement dans les forêts denses humides aurait augmenté, passant de 0,15 % (taux brut) sur la période 1990-2000 à 0,32 % sur la période 2005-2010<sup>3</sup>. Les estimations les plus récentes suggèrent une nouvelle augmentation de la déforestation, avec près de 2 millions d'hectares perdus entre 2005 et 2010. Les principales causes directes de la déforestation sont l'agriculture paysanne et la collecte de bois de feu. Ces causes ont été bien établies par Defourny *et al.* (2011) au terme d'une étude très détaillée : « [...] c'est avant tout l'importance de la population présente qui détermine la quantité de forêts affectées par la déforestation et la dégradation ». Ces auteurs précisent que « la présence d'une concession forestière et d'exploitation minière ne

---

<sup>1</sup> Axe Gestion des Ressources forestières, Département BIOSE, Faculté de Gembloux Agro Bio Tech, Université de Liège, 2, passage des Déportés, 5030 Gembloux, Belgique.  
cvermeulen@ulg.ac.be

<sup>2</sup> CIRAD-BSEF, CIRAD, Département « Environnements et Sociétés », TA C-105/D, Campus de Baillarguet, 34398 Montpellier Cedex 5, France.

<sup>3</sup> Si l'on considère le taux annuel net de déforestation (c'est-à-dire en prenant en compte les plantations et la régénération naturelle), ces chiffres tombent à 0,11 et 0,22 % respectivement.

semble pas jouer un rôle dans la déforestation/dégradation, du moins aux échelles nationales et sous-nationales étudiées ».

Les concessions forestières industrielles couvrent environ 12 millions d'hectares. Elles sont très peu productives (2-4 m<sup>3</sup> de volume de bois d'œuvre extrait en moyenne par hectare exploité), du fait notamment des coûts de transport très élevés imputables au mauvais état général des infrastructures. Le volume annuel de bois d'œuvre produit par ces concessions est d'environ 300 000 m<sup>3</sup>, ce qui est faible au regard d'autres pays d'Afrique centrale (la foresterie industrielle au Cameroun produit en moyenne 2,2 millions de m<sup>3</sup>) et du potentiel théorique. Le secteur artisanal mobilise bien plus de bois que le secteur industriel, avec plus d'un million de m<sup>3</sup> de volume de sciage produit annuellement, correspondant à 3,4 millions de m<sup>3</sup> équivalent bois rond (Lescuyer *et al.* 2014). Une partie de la production industrielle et, surtout, artisanale est exportée, souvent de manière illicite, dans les pays voisins de l'est de la RDC.

Le Cameroun a été le premier pays d'Afrique centrale à ouvrir la voie à des forêts communautaires légalement reconnues, avec sa loi forestière de 1994. Les autres pays ont fini par emboîter le pas au Cameroun, avec notamment la loi de 2001 au Gabon, la loi de 2002 en RDC, et, tout récemment, le projet de nouveau Code forestier en République du Congo, qui prévoit l'avènement de forêts communautaires. Le bilan des forêts communautaires au Cameroun est très mitigé (Cuny 2011), tant du fait d'un cadre administratif défavorable et de phénomènes de capture du pouvoir par les « élites », que des problèmes d'action collective dans des « communautés » souvent traversées de conflits et marquées par des comportements individualistes fréquents (Vermeulen *et al.* 2006 ; Ezzine De Blas *et al.* 2011). La foresterie communautaire camerounaise a d'une certaine manière ouvert la boîte de Pandore ; elle a levé l'interdit psychologique qui pesait sur les populations locales. Aujourd'hui, chacun se sent le droit de prélever du bois pour en organiser une commercialisation illégale sous couvert de foresterie communautaire. Ainsi, alors que la foresterie communautaire constitue une opportunité d'accéder officiellement à la ressource en bois, en pratique elle constitue aussi aujourd'hui un paravent à l'exploitation illégale. Néanmoins, les activités productives d'un certain nombre de forêts communautaires ont permis une amélioration du niveau de vie des populations (Julve *et al.* 2007 ; Beauchamps & Ingram 2011). Encore limitées en surface (894 872 ha sous conventions définitives, selon le ministère des Forêts en 2013), les forêts communautaires progressent notamment dans les zones les plus peuplées et les moins enclavées, là où l'accès aux marchés peut se faire de manière relativement autonome et à moindres frais. En revanche, dans les zones enclavées, les communautés sont dépendantes des intermédiaires ou des concessionnaires industriels pour commercialiser leurs produits, en particulier le bois.

## Un texte d'avenir pour les communautés locales de RDC

Le décret publié<sup>4</sup> trouve toute son importance en ce qu'il ouvre concrètement la porte à la gestion participative des massifs forestiers à travers une gestion basée sur la communauté, c'est-à-dire une forme de foresterie communautaire. Ainsi, la RDC rejoint les pays du bassin du Congo qui reconnaissent les communautés locales, aux côtés de l'État et des opérateurs industriels, comme des partenaires actifs dans la gestion forestière. Une avancée considérable, que le Code forestier de 2002 avait déjà consacrée en son article 22, mais qui n'avait jusqu'ici pas encore trouvé de textes d'application.

## Une longue gestation et de vifs débats

L'attente de plus de douze années entre la promulgation de la loi et celle du décret s'explique, entre autres, par des divergences, au sein des acteurs de la société civile congolaise comme au sein du ministère, sur plusieurs points clés du texte en préparation depuis 2009. Les premières divergences ont porté sur la notion de « concessions » en faveur des communautés, certains acteurs préférant ne parler que de « forêts des communautés locales », pour éviter toute dérive de celles-ci vers les concessions industrielles de production de bois d'œuvre. En réalité, le Code forestier utilise bien le terme de concession. Ce qui, compte tenu de l'article 53 de la loi foncière (« le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État ») et de la réaffirmation par le Code forestier que « les forêts constituent la propriété de l'État », est conforme au fait que la concession, qu'elle soit foncière ou forestière, est le seul canal d'accès légal au foncier et aux ressources en RDC. L'innovation principale du Code forestier venait de l'article 22 : « Une communauté locale peut, à sa demande, obtenir à titre de concession forestière une partie ou la totalité des forêts protégées parmi les forêts régulièrement possédées en vertu de la coutume. » Cet article reconnaissait la distinction entre le fait de la possession et le droit de propriété, et ouvrait la voie à une conception intéressante combinant une catégorie « moderne » (la concession) et une réalité coutumière (le terroir, évoqué à l'art. 1, al. 17 du Code forestier). Cette distinction est, par exemple, absente des textes concernant les forêts communautaires au Cameroun.

Les autres points de dissension autour du texte concernaient la limite de superficie cumulable et le caractère irrévocable ou non de la nouvelle catégorie. La difficulté est venue du fait que les acteurs ont eu le plus grand mal à assimiler la conception dualiste que proposait le Code forestier, et ne faisaient pas la distinction entre la « forêt des communautés locales » et la « concession ». Dans le projet initial du décret, qui remonte à 2008 et qui n'avait pas vraiment explicité cette distinction entre les deux catégories, la superficie initiale proposée était de

<sup>4</sup> Disponible notamment sur <http://cd.chm-cbd.net/implementation/gestion-foreriere/decret-concessions-forestieres-communautes-locales-1-.pdf>

10 000 ha, ce que plusieurs acteurs de la société civile trouvaient insuffisant et proposaient de porter à 50 000 ha ou plus. En fait, il est apparu dans les discussions qu'il était essentiel de savoir si cette limite portait sur la catégorie « concession » ou sur la « forêt des communautés locales (FCL) ». Le décret répond clairement à cette question en précisant que (art. 18) : « La superficie d'une FCL est fonction de l'étendue de la possession coutumière » (donc sans plafond prédéfini), tandis que la « concession forestière » attribuée à une communauté locale en un seul ou plusieurs tenants ne peut dépasser 50 000 ha. Nous reviendrons sur les implications d'un plafond de superficie dix fois plus élevé que celui de 5000 ha des forêts communautaires au Cameroun.

Un autre point de débat était la question de « l'irrévocabilité » de la forêt communautaire, une fois celle-ci attribuée. En filigrane, les avocats de l'irrévocabilité souhaitaient qu'une forme de reconnaissance de la propriété coutumière soit ainsi consacrée implicitement, quels que soient les usages. Le décret évite l'écueil en s'en tenant au constat du fait d'un terroir coutumier (dont la question de la révoabilité est donc sans objet) et en précisant que la gestion de la concession se fera « conformément au Code forestier et aux dispositions spécifiques fixées par un arrêté du ministre [...] ainsi qu'aux coutumes locales pour autant que celles-ci ne soient pas contraires aux lois et à l'ordre public ». Le Code forestier indiquant que toute concession doit être aménagée (art. 71 : « Toute activité de gestion et d'exploitation forestières est soumise à l'élaboration préalable d'un plan d'aménagement forestier »), l'attribution de la concession devrait pouvoir être annulée si sa gestion n'était pas conforme aux obligations présentes et à venir dans le cadre du futur arrêté. Mais l'article 15 précise qu'il est question de l'attribution d'une « concession forestière perpétuelle » à la communauté locale, ce qui veut dire sans durée prédéterminée pour solliciter un renouvellement. Les concessions communautaires ont ainsi de grandes chances d'être formellement « irrévocables », même si l'autorisation d'exploiter le bois et les autres ressources pourra ne pas être accordée ou renouvelée si des règles de gestion conformes aux textes réglementaires ne sont pas observées.

La place des chefs coutumiers dans la forêt communautaire avait également fait l'objet de débats. Pour certains, il était important de ne pas marginaliser le chef traditionnel, tandis que d'autres redoutaient que la désignation de celui-ci comme responsable de la forêt communautaire ne facilite une « capture par les élites », observée par exemple au Cameroun. Le décret cherche à prévenir un tel risque de « capture » en précisant que « la concession forestière de la communauté locale reste un bien indivisible de la communauté locale tout entière, qui n'appartient ni à l'association ni à la société constituée encore moins au(x) représentant(s) de la communauté [...] ». On ne saurait être plus clair, même si, connaissant l'importance du pouvoir des chefs coutumiers en RDC, on peut craindre que cette intention ne se dilue dans la réalité de la culture et des rapports de force locaux en faveur des « chefs ».

## L'importance de la communauté, de la parenté et de la coutume

Selon l'article 2 du décret, une communauté locale est définie comme « une population traditionnellement 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. » Cette triade incarnée par la communauté, les liens de parenté et le terroir représente des garants forts qui, en théorie, devraient permettre que seules les populations locales au sens strict du terme puissent faire la demande d'une concession, à l'exclusion de toute ONG, administration, ou encore association ne représentant qu'une partie de la communauté. Il est remarquable de constater que la loi n'évoque pas le village administratif comme définition de la communauté. La RDC se distingue ainsi fortement du Cameroun ou du Gabon, qui ne fondent la demande de forêt communautaire que sur l'entité de résidence reconnue par l'État, en négligeant sciemment la dimension clanique ou lignagère. Une originalité de la RDC, qui présente les inconvénients de ses avantages : les liens « claniques ou de parenté » dépassant souvent largement le strict cadre du village, il est possible, comme le soulignent Vundu dia Massamba & Kalambay Lumpungu (2013), que de nombreux ayants droit issus de plusieurs lieux de résidence se manifestent pour un « terroir » déterminé.

*A contrario*, il y a la question des populations migrantes, déplacées ou accueillies en marge du processus. Il existe, en effet, des milliers de villages en RDC qui accueillent sur leurs terres des migrants, parfois en plus grand nombre que les détenteurs originels de la terre. Ces derniers sont souvent présents depuis des décennies, mais toujours exclus de la détention traditionnelle du sol et des ressources. Que se passera-t-il si ces populations migrantes, consommatrices de la ressource au même titre que les ayants droit coutumiers, sont exclues, sous couvert de la coutume, des processus de gestion et du partage des bénéfices issus des concessions ? Les analyses sur la gestion des espaces-ressources s'accordent sur le fait que l'exclusion mène à des comportements de prédation, en particulier dans le cas des populations migrantes (voir notamment Laurent & Mathieu 1994).

## La question du genre

La large place donnée à la coutume pose également la question du genre. Lorsque le texte évoque les chefs de clans, de lignées, les notables, il évoque implicitement, dans ces sociétés patriarcales, essentiellement des hommes. Or, les femmes sont des utilisatrices très importantes de l'écosystème forestier. Comment garantir que leur voix sera entendue dans de pareilles conditions ? La foresterie communautaire camerounaise, qui n'évoque pas les structures traditionnelles et laisse *a priori* plus de place aux femmes, a pourtant montré (Tobith & Cuny 2006) que celles-ci ne sont pas suffisamment représentées lors des phases de décision telles que la constitution de l'entité juridique, l'attribution de la forêt, ou la sou-

mission des dossiers auprès de l'Administration – alors qu'elles s'impliquent lors des étapes initiales : réunions, identification, élaboration du plan simple de gestion de la forêt. Il est à craindre que le modèle basé sur la coutume et les entités culturelles (clans, lignages, familles...) proposé pour la RDC ne marginalise fortement les femmes.

## **La reconnaissance d'une réalité duale : une avancée considérable**

Le décret consacre la reconnaissance d'une foresterie communautaire à double niveau, ce que, notamment, la législation camerounaise a omis.

Le texte permet de distinguer :

- une réalité coutumière (les « forêts des communautés locales », assimilées au terroir) qui correspond à un rapport de fait et qui ne nécessite pas d'institutionnalisation, mais pourrait bénéficier, grâce à la cartographie participative, d'une reconnaissance politique traduite dans des principes de gestion ;
- une innovation institutionnelle (la « concession communautaire ») qui est constituée à partir de la réalité coutumière, mais qui en est distincte.

Les « forêts des communautés locales » peuvent s'étendre sur de vastes surfaces, ne sont pas forcément dotées de limites précises, peuvent être constituées (selon l'usage des ressources spécifique aux différentes communautés) de réseaux de pistes et de lieux d'activité éparpillés, et constituent un espace qui peut chevaucher – ou se superposer à – des catégories juridiques comme les concessions industrielles ou les aires protégées. Constituant un rapport de fait, il n'y avait aucune raison de les borner ou de les limiter en surface par un acte réglementaire. Réalité coutumière, elles doivent rester régies par la coutume prévalant dans les communautés concernées et la réglementation n'avait pas à lui imposer une structure de gouvernance. La cartographie participative, dont certaines ONG congolaises du Réseau Ressources naturelles (RRN) se sont faites les champions, peut aider à faire reconnaître socialement et politiquement cette réalité. Les cartes qui en sont issues peuvent constituer la base d'accords contractuels (par exemple entre un concessionnaire industriel et la communauté) pour parvenir à des accords de gestion des superpositions d'espace entre la forêt coutumière et la concession industrielle. Au Gabon, ces forêts des communautés locales sont désignées sous le nom de *finages* villageois et servent notamment à l'établissement d'un partenariat économique entre les exploitants et les communautés (des sommes d'argent sont affectées au développement communautaire par les concessionnaires en proportion du chevauchement des finages et de la concession attribuée par l'État à l'exploitant). La certification forestière favorise la conclusion de ce type d'accords entre les parties.

La « concession des communautés » constitue une entité propre sur laquelle les communautés disposent de *droits exclusifs* (les concessions seront « quittes

de tout droit », dit le décret, notamment pour l'exploitation du bois et d'autres ressources naturelles). Cette catégorie et les concessions industrielles ne peuvent se chevaucher, car il s'agit, non plus d'un rapport de fait, mais également d'un rapport de droit. Bien qu'issue de la réalité coutumière, cette catégorie en est distincte : comme le prévoit le décret, elle devra être dotée d'organes de gestion dont les membres seront responsables devant l'ensemble de la communauté. L'élection de ses dirigeants semble constituer la forme la plus appropriée pour assurer une « redevabilité » (*accountability*) correspondant à des responsabilités de gestion.

Notons cependant que, dans ce processus d'arbitrage, le législateur n'a pas prévu de processus de réservation au bénéfice des populations, comme le Gabon vient de le faire. Ce droit de « préemption » sur la forêt, sorte de « dossier avant le dossier de demande », constitue pourtant un outil intéressant pour garantir le droit d'accès à l'espace forestier. Intéressant, mais pas parfait, puisque, au Cameroun, ce même procédé de préemption a dérivé avec le temps vers des pratiques occultes d'exploitation industrielle sous couvert d'exploitation artisanale.

### **Des concessions versées au Domaine forestier permanent ?**

Contrairement au Cameroun, la RDC n'a pas inscrit dans sa législation la constitution d'un « domaine forestier permanent », catégorie d'aménagement du territoire qui est distincte du statut foncier. Le tableau de la page suivante permet de se représenter la place des forêts communautaires dans les catégories juridiques et administratives camerounaises.

Les concessions envisagées en RDC feront peut-être partie d'un futur domaine forestier permanent (DFP), si celui-ci est créé, et seront gérées comme telles. Une cohérence nécessaire et espérée dont ne peuvent se prévaloir les forêts communautaires du Gabon et du Cameroun. En ce qui concerne ce dernier pays, l'inscription dans le domaine forestier non permanent de forêts dont les principes de gestion ont été calqués sur ceux des forêts du domaine permanent (par exemple, l'obligation d'un plan de gestion permettant de renouveler la ressource ligneuse) a entraîné de nombreuses difficultés (Vermeulen 1997 ; Cerutti & Vandenhoute 2014) : comment appliquer des règles de foresterie classique sur des espaces agroforestiers où se déploie l'agriculture itinérante ? Il sera toutefois malaisé d'insérer la double dimension de la foresterie communautaire en RDC (concession communautaire vs terroir collectif restant) dans une logique administrative et cartographique souvent sommaire : en effet, si la vocation de la concession communautaire est bien de faire partie d'un futur DFP, le reste du terroir de la « forêt de la communauté locale » devrait plutôt faire partie d'un domaine non permanent (il reviendra, le cas échéant, aux autorités ou aux acteurs privés d'utiliser des instruments économiques pour inciter les populations à conserver les forêts dans ces espaces). Le futur DFP ne serait pas constitué uniquement de vastes blocs géométriques bien visibles sur une carte à l'échelle nationale, mais comprendrait également des



<b>Statut forestier</b> (issu du plan de zonage et des actes de classement)	<b>DOMAINE FORESTIER PERMANENT</b> (forêts classées ou en attente de classement)		<b>FORÊTS NON PERMANENTES</b> (dénommées « bande agroforestière » dans le plan de zonage)
<b>Dénomination administrative</b>	<b>FORÊTS DOMANIALES</b>	<b>FORÊTS COMMUNALES</b>	<b>FORÊTS COMMUNAUTAIRES</b>
<b>Statut juridique foncier</b>	Domaine privé de l'État	Domaine privé de la commune	Portion du Domaine national
<b>Affectations</b>	Forêts de production, forêts de protection, etc.	Forêts de production, forêts de protection, etc.	Portion du Domaine national, forêts des particuliers
			Domaine national, forêts des particuliers
			Espaces affectés (forêts privées) ou en attente d'affectation (immatriculation au profit de particuliers ou de communautés)

(Adapté de Karsenty, Pénelon & Mendouga 1997.)

espaces discontinus englobant les concessions communautaires sans les terroirs hors concession. Penser jusqu'au bout la dualité nécessaire de la foresterie communautaire constituera un défi pour les acteurs.

## Une approche participative ?

Le décret prévoit, en son article 4, que la communauté demandeuse joigne au dossier une « carte établie de manière participative en collaboration avec les communautés voisines et autres parties prenantes ». Si on peut saluer la présence des communautés voisines qui garantit un processus contradictoire dans la délimitation, cette disposition est cependant floue quant à ces « parties prenantes ». Bien qu'il soit louable que de nombreuses parties soient entendues dans le cadre de la création de vastes concessions, une liste limitative aurait été souhaitable, tant il est vrai que la mobilisation de ces dernières aux frais de la communauté locale représente une dépense considérable, comme l'a montré l'expérience au Cameroun (Julve *et al.* 2007). Notons également que le décret n'exige ni système d'information géographique, ni GPS, ni échelle, ni fond de carte, ce qui dispense les communautés de faire appel à des structures intermédiaires technocratiques (ONG, bureaux d'études) dont le rôle contre-productif et les prix prohibitifs ont été documentés, notamment au Cameroun (Vermeulen *et al.* 2006). Au Gabon, des plans simples de gestion faisant appel à des notions techniques les plus élémentaires possible, sans fond de carte exact, sont actuellement en phase de test. Le désavantage de cette formule « simplificatrice » réside en ce qu'elle prive les populations d'une base technique forte pour des négociations ultérieures avec l'État ou d'autres partenaires (notamment en cas d'éventuelle préemption pour une future concession de la part des communautés locales face à d'autres acteurs).

Pour revenir à la gestion participative, elle est pour l'instant limitée au processus de délimitation ; le texte ne prévoit aucune obligation de représentation de toutes les composantes de la communauté lorsqu'il évoque, en son article 18, des associations, sociétés coopératives ou comités de développement pour gérer la concession. On peut craindre que les groupes traditionnellement écartés du pouvoir coutumier (femmes, jeunes, migrants...) ne puissent prétendre officiellement à aucune place dans ces structures. L'expérience vécue au Gabon dans les premières forêts communautaires, et qui marginalise notamment les jeunes (Boldrini *et al.* 2013), risque de se reproduire.

## Un processus décentralisé

Une autre originalité du décret réside, sans doute, dans son caractère décentralisateur. À l'inverse de pays comme le Gabon ou le Cameroun, qui renvoient la décision d'attribution à une administration de tutelle centralisée et à la signature d'un ministre des Forêts, la RDC prévoit un processus décentralisé (limité à la province) et largement aux mains de l'administration territoriale (attribution et

signature par le gouverneur). Une situation qui entraînera peut-être une certaine émulation entre provinces dans l'attribution de ces concessions.

### **Quelles formations végétales ?**

Le texte parle spécifiquement de « forêts » des communautés locales. Si on se réfère au Code forestier de 2002, sont définis comme « forêts » « les terrains recouverts d'une formation végétale à base d'arbres ou d'arbustes aptes à fournir des produits forestiers, abriter la faune sauvage et exercer un effet direct ou indirect sur le sol, le climat ou le régime des eaux ». Faut-il comprendre là que les vastes espaces de savane (formation végétale « à base » de graminées vivaces, mais contenant des éléments ligneux à moins de 10 % de découvert) détenus par les ayants droit teke sur le plateau éponyme sont exclus de ce processus ? Ne pourrait-on pas imaginer que ces espaces soient pourtant gérés par les communautés locales à travers cet outil innovant que représentent les concessions forestières de communautés locales, notamment quant à leur potentiel de production de bois-énergie ?

### **Des concessions aux superficies excessives ?**

Le décret prévoit, en son article 18, que les dimensions de la concession seront fixées par la communauté locale elle-même à partir du terroir coutumier (non limité en surface), avec un plafond de 50 000 ha. Des dimensions maximales qui paraissent ambitieuses, tant elles diffèrent fortement de celles concédées par d'autres pays voisins (comme le Cameroun, où les forêts communautaires sont limitées à 5000 ha maximum).

On peut avoir des points de vue différents sur les conséquences de l'attribution de telles superficies. On peut considérer que celles-ci ouvrent la porte à la gestion de la grande faune (laquelle était également quasiment sans objet sur les petites surfaces proches des villages existant dans les pays voisins, en raison de la pression de la chasse et des domaines vitaux des principales espèces). Une voie confirmée par la notion d'écotourisme mentionnée à l'article 20, qui ouvre l'éventualité de concessions gérées *via* des systèmes non consommateurs de la ressource (safari de vision, séjours écotouristiques, etc.). En outre, si les communautés choisissent de tenter des formes de conservation rémunérées (perspective ouverte par différents mécanismes possibles, comme le processus REDD+ ou les paiements pour services environnementaux), les rémunérations devraient être en rapport avec la surface. À condition, toutefois, d'être capable de la contrôler !

Un autre point de vue peut être, dans la mesure où le décret ne prévoit (outre la conservation) qu'une exploitation artisanale de ces concessions communautaires (c'est-à-dire exclut tout contrat avec des exploitants industriels), que 50 000 hectares constituent une superficie bien supérieure aux capacités d'exploitation autonome et de contrôle des communautés. G. Lescuyer, un des meilleurs analystes de la foresterie artisanale en Afrique centrale, avait, après une mission de terrain

en Ituri en 2010, déjà exprimé ses doutes sur le plafond de 10 000 ha envisagé à l'époque :

« La plupart des propositions visant aujourd'hui à préciser la définition et le fonctionnement des forêts des communautés rurales retiennent une base spatiale étendue, d'au moins 10 000 hectares. Il paraît peu réaliste à court et à moyen terme de retenir cette étendue pour penser une exploitation forestière communautaire, pour plusieurs raisons. La première raison tient à la difficulté de la communauté d'exercer un réel contrôle de cet espace quand il existe très peu – voire aucune – pistes d'accès au massif. L'expérience de gestion communautaire de Banana est là aussi révélatrice de telles difficultés : il faut 17 h de marche en forêt pour atteindre la limite de l'espace communautaire estimé à 42 500 ha (Brown & Makana 2010). Si cet espace correspond effectivement au terroir de ces villages, il n'en est pas pour autant un espace qui soit effectivement contrôlable par les communautés concernées. Une vision moins ambitieuse serait de retenir un espace de taille réduite et localisé à proximité relative des villages afin que les habitants soient réellement en mesure de surveiller l'exploitation durable de leurs ressources ligneuses. En outre, comme le montre l'exploitation artisanale, les forêts riveraines des villages regorgent encore de bois précieux. Limiter les coûts de transport des sciages constitue la deuxième raison pour cantonner l'exploitation forestière aux forêts proches des villages. En l'absence de piste de desserte et de véhicules permettant d'évacuer le bois de forêt, le transport des pièces de bois est un coût important et un travail très pénible. Plus la distance sera éloignée, plus le coût de revient sera élevé, et donc plus l'exploitation se focalisera sur les bois à haute valeur marchande. On pourrait au contraire envisager une exploitation couvrant un nombre plus large d'espèces à la condition que les coûts d'exploitation demeurent inférieurs aux prix de vente des sciages, c'est-à-dire en minimisant les distances de transport » (Lescuyer 2010).

Il faut replacer ce débat sur la surface maximale des concessions communautaires dans le contexte des polémiques sur l'exploitation industrielle en RDC et le moratoire sur l'attribution de nouvelles concessions (Debroux *et al.* 2007), dont on évoque régulièrement la suspension, ce qui déclenche aussitôt une levée de boucliers des ONG environnementalistes congolaises et internationales. Alors que la forêt congolaise couvre plus de 100 millions d'hectares, les concessions industrielles n'en occupent qu'une douzaine de millions. L'objectif des opposants à l'industrie forestière est que la politique gouvernementale favorise un modèle de foresterie communautaire. Laisser les communautés demander un plafond élevé de superficie pour leur usage exclusif permet, au sens propre, « d'occuper le terrain » pour limiter les possibilités futures d'attribution de nouvelles surfaces de concessions industrielles, le jour où le moratoire sera levé.

Dans un pays où le Gouvernement central et les gouvernements provinciaux n'ont qu'une capacité très limitée de contrôler ce qui advient dans les zones éloignées des grands centres urbains, on peut se demander comment seront gérées des surfaces aussi étendues. Deux canaux d'enrichissement illicites vont rapidement apparaître :

- la multiplication de contrats avec des exploitants artisanaux, sans possibilité de contrôle de leurs activités ; ces derniers constituent, en effet, à la fois une source de dégradation de l'écosystème forestier, et à la fois un secteur informel qui peine à trouver des permis adaptés à son activité (Lescuyer *et al.* 2014). Le risque de voir ces acteurs, dont certains (tout comme certains acteurs industriels) ont des pratiques prédatrices envers les concessions de communautés locales, doit donc être considéré et, si possible, encadré ;
- des contrats clandestins de sous-traitance avec des exploitants industriels qui, eux aussi, exploiteront les concessions communautaires sans qu'il soit possible d'exercer un contrôle quelconque. En 2000, un exploitant industriel confiait à l'un des auteurs que si le Gouvernement privilégiait la foresterie communautaire aux dépens des industriels, ces derniers étaient prêts à s'adapter derechef en travaillant en sous-traitance des communautés, lesquelles seraient toutes disposées à recevoir une rente en échange des droits d'exploitation.

Ces risques existent, quelle que soit la taille des concessions attribuées aux communautés, mais ils sont d'autant plus élevés que les surfaces concernées le sont également. Ceci pourrait constituer un obstacle supplémentaire au contrôle de la légalité des bois dans le cadre du processus FLEGT.

## **Les concessions des communautés locales et le processus APV-FLEGT**

Dans un contexte mondial au sein duquel l'environnement est au cœur des préoccupations, l'Union européenne (UE) a lancé le programme d'application des réglementations forestières, gouvernance et commerce du bois et des produits dérivés<sup>5</sup>. Publié en 2003, ce plan d'action est la réponse de l'UE à l'exploitation illégale du bois (Frosio & Koutou 2010), phénomène responsable d'importants dégâts environnementaux et dommages sociaux. Différentes mesures sont prévues par le programme FLEGT, dont la promotion du commerce du bois légal, en mettant sur pied des accords de partenariat volontaire (APV), accords bilatéraux entre pays producteurs et l'UE (UE 2007).

La RDC est actuellement en train de négocier cet accord. Concrètement, cela va impliquer une mise à jour du cadre législatif, la mise en place d'un système de vérification de la légalité et une traçabilité du bois à l'échelle nationale. Lourdes de conséquences pour les acteurs locaux, ces innovations vont nécessiter une appropriation du processus et la maîtrise de compétences nouvelles. En tant que titres forestiers, les concessions forestières des communautés locales pourraient être

<sup>5</sup> Ce programme est le plus souvent désigné par l'acronyme anglais FLEGT signifiant Forest Law Enforcement, Governance and Trade.

incluses dans cet accord – à l’instar de ce qui a été conclu au Cameroun pour les forêts communautaires exploitées en régie – et devront alors assurer la légalité de leur production de bois. Ce qui sera d’autant plus difficile que la surface des concessions communautaires sera importante. De nombreux constats de terrain dans les pays plus avancés suggèrent que ces acteurs ignorent souvent le rôle qui leur sera dévolu (Nkodo 2011). Une étude récente (Julve *et al.* 2013) a testé la grille de légalité FLEGT que les forêts communautaires camerounaises devront bientôt respecter. Cette grille de légalité a été testée au sein de la moitié des forêts communautaires actives afin d’analyser les écarts existant entre les activités telles qu’elles sont conduites sur le terrain et les indicateurs de légalité inclus dans la grille. Les résultats montrent qu’aucune des forêts échantillonnées ne respecte entièrement les exigences de cette grille. Cette étude a permis d’identifier les goulets d’étranglement qui s’avèrent liés à des procédures complexes, au coût excessif qu’impose le respect de la légalité et à l’absence d’électricité et d’informatisation dans les villages. Des goulets qui attendent sans conteste les futures populations concessionnaires de RDC.

Si, comme c’est probable, les concessions communautaires écoulent leur production exclusivement sur le marché intérieur de la RDC et dans les pays voisins<sup>6</sup>, il serait sans doute plus approprié que la RDC décide de laisser cette catégorie de concessions communautaires<sup>7</sup> en dehors du périmètre des APV-FLEGT. De la sorte, elles ne constitueront pas un facteur potentiel de blocage pour de futures autorisations FLEGT demandées par les exportateurs industriels. Il reviendra au Gouvernement congolais de travailler à « décriminaliser » l’exploitation artisanale (adaptation du cadre légal et fiscal aux contraintes de ces acteurs), et à entamer un processus permettant, à terme, de réguler les pratiques de ce sous-secteur.

## En guise de conclusion

Bien qu’une avancée législative ne constitue pas encore une réalisation pratique, la promulgation du décret relatif aux concessions forestières des communautés locales constitue sans conteste une avancée positive pour la foresterie sociale en RDC. La reconnaissance explicite de la dualité entre une réalité coutumière de fait (le terroir forestier correspondant à la « forêt des communautés locales ») et une catégorie juridique « moderne » (la concession) qui se greffe sur la réalité coutumière sans se confondre avec elle, témoigne de l’intelligence d’un texte innovant, qui se démarque ainsi des décrets « unidimensionnels » qui régissent la foresterie communautaire dans d’autres pays de la sous-région. L’insistance sur la propriété

<sup>6</sup> Les exigences en matière de traçabilité et de vérification imposées pour la délivrance d’« autorisations FLEGT » semblent, en effet, hors de portée technique et financière pour permettre des exportations vers l’UE, et l’État congolais semblant trop défaillant pour leur apporter une aide spécifique à ce sujet.

<sup>7</sup> Surtout si elles devaient être constituées sur de grandes surfaces.

indivise de la concession au profit de l'ensemble de la communauté et non au profit d'une association, vise à prévenir le risque de privatisation *de facto* (par les seuls membres de l'association), et les structures de gouvernance proposées visent à conjurer le risque de « capture par les élites ». Reste à savoir si ceci sera suffisant face à la sociologie et aux traditions.

D'autres éléments intéressants figurent dans le texte, comme la délimitation participative, le caractère décentralisé ou encore de possibles formes de foresterie sociale tournées vers des modes de valorisation peu ou pas consommateurs de la ressource (conservation rémunérée, écotourisme...). Le choix d'une superficie maximale de 50 000 ha (contre 10 000 ha dans l'avant-projet) pour les concessions communautaires témoigne peut-être également d'une inflexion de la politique gouvernementale en défaveur du modèle industriel de l'exploitation du bois, modèle combattu par une partie des ONG environnementalistes et dont la contribution au PIB du Congo est régulièrement pointée du doigt pour sa modestie. De nombreuses incertitudes subsistent cependant, autant quant à la participation des migrants ou des femmes que dans les dérives potentielles liées à l'exploitation artisanale, dont le caractère souvent non durable en RDC a été récemment suggéré (Megevand 2013), voire quant à une exploitation industrielle clandestine favorisée par des superficies trop grandes pour être réellement contrôlées.

Le décret annonce un autre texte d'application (arrêté portant sur les conditions d'exploitation et de gestion) dont la nature conditionnera fortement le degré de durabilité et d'équité de cette nouvelle façon de gérer la forêt. Espérons que les Congolais n'auront pas à attendre encore plusieurs années avant que celui-ci ne voie le jour.

## Bibliographie

- Beauchamps, E. & Ingram, V. 2011. « Impacts of community forests on livelihoods in Cameroon: Lessons from two case studies ». *International Forestry Review* 13 (3).
- Boldrini, S., Meunier, Q., Gillet, P., Angone, R. & Vermeulen, C. 2013. « The role of the youth in community forestry in Gabon ». *Nature et Faune* 28 (1) : 56-59.
- Brown, E. & Makana, J.R. 2010. *Experience From a Pilot Project to Improve Forest Governance in the Artisanal Logging Sector in Northeastern Democratic Republic of Congo*. Article présenté à la conférence « Taking stock of smallholder and community forestry: where do we go from here? » organisée par le CIFOR-IRD-CIRAD, 24-26 mars, Montpellier.
- Cerutti, P.O. & Vandenhaute, M. 2014 (juillet). « Afrique centrale : les forêts communautaires dans le bassin du Congo : où en sommes-nous ? » *Lettre NAPA* : 2-3. UICN.
- Cuny, P. 2011. *État des lieux de la foresterie communautaire et communale au Cameroun*. Wageningen, Pays-Bas : Tropenbos International.
- Debroux, L., Hart, T., Kaimowitz, D., Karsenty, A. & Topa, G. 2007. *La forêt en République démocratique du Congo post-conflit : analyse d'un agenda prioritaire*. Banque mon-

- diale/CIRAD/CIFOR. Lien Internet : [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/Books/BCIFOR0701F.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BCIFOR0701F.pdf)
- Defourny, P., Delhage, C. & Kibambe Lubamba, J.-P. 2011. *Analyse quantitative des causes de la déforestation et de la dégradation des forêts en République démocratique du Congo*. UCL/FAO/Coordination nationale REDD.
- de Wasseige, C., de Marcken, P., Bayol, N., Hiol Hiol, F., Mayaux, Ph., Desclée, B., Nasi, R., Billand, A., Defourny, P. et Eba'a, R. (éd.). 2012. *Les Forêts du bassin du Congo - État des forêts 2010*. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne. Doi : 10.2788/48830.
- Ezzine De Blas, D., Ruiz Perez, M., & Vermeulen, C. 2011. « Management conflicts in cameroonian community forests ». *Ecology and Society* 16 (1) : 8.
- Forests Monitor. 2010. *Développement de la foresterie communautaire en RDC*. Rapport d'activité et de résultat. Cambridge : Forests Monitor, 21 p+ annexes. Lien Internet : [http://www.forestsmonitor.org/uploads/2e90368e95c9fb4f82d3d562fea6ed8d/Main\\_report\\_fr\\_.pdf](http://www.forestsmonitor.org/uploads/2e90368e95c9fb4f82d3d562fea6ed8d/Main_report_fr_.pdf)
- Frosio & Koutou. 2010. *FLEGT Voluntary Partnership Agreement Between Cameroon and the European Union*. Yaoundé.
- Julve, C., Tabi, P., Nzoyem, N., Tchanchouang, J.-C., Kerkhofs, B., Beauquin, A., Mbarga, J.-P., Vermeulen, C., Cerutti, P.O. & Lescuyer, G. 2013. « Forêts communautaires camerounaises et Plan d'action "Forest Law Enforcement, Governance and Trade" [FLEGT] : quel prix pour la légalité ? » *Bois et Forêts des tropiques* 317 (3) : 71-80.
- Julve, C., Vandenhautte, M., Vermeulen, C., Castadot, B., Ekodeck, H. & Delvingt, W. 2007. « Séduisante théorie, douloureuse pratique : la foresterie communautaire camerounaise en butte à sa propre législation ». *Parcs et Réserves* 62 (2) : 18-24.
- Karsenty, A., Pénelon, A. & Mendouga Mébenga, L. 1997. « Spécialisation des espaces ou gestion intégrée de massifs ? Le cas de l'Est-Cameroun ». *Bois et Forêts des tropiques* 251 (1) : 43-54.
- Laurent, P.J. & Mathieu, P. 1994. « Migration, environnement et projet de développement : récit d'un conflit foncier entre Nuni et Mossi au Burkina Faso ». *Cahiers du Ciped* 20 (*Migrations et accès à la terre au Burkina Faso*, Laurent, Mathieu & Totte, éd.) : 87-129.
- Lescuyer, G. 2010. « Analyse économique de l'exploitation forestière artisanale dans la Province orientale de la République démocratique du Congo : Diagnostic succinct et leçons à tirer pour la foresterie communautaire ». Draft non publié. Londres : Forests Monitor.
- Lescuyer, G., Cerutti, P.O., Tshimpanga, P., Biloko, F., Adebu-Abdala, B., Tsanga, R., Yembe-Yembe, R.I. & Essiane-Mendoula, E. 2014. *Le marché domestique du sciage artisanal en République démocratique du Congo. État des lieux, opportunités, défis*. Bogor, Indonésie : CIFOR (« Document occasionnel », 110). Lien Internet : [http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-71.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-71.pdf)
- Megevand, C. 2013. *Dynamiques de déforestation dans le bassin du Congo : réconcilier la croissance économique et la protection de la forêt*. Washington, DC : World Bank.
- Nkodo. 2011. « Respect de la légalité en exploitation au sein des forêts communautaires en vue des accords de partenariats volontaires FLEGT : réalité ou utopie ? » Mémoire



de fin d'études. Yaoundé : Université de Dschang, Faculté d'agronomie et des sciences agricoles.

Tobith, C. & Cuny, P. 2006. « Genre et foresterie communautaire au Cameroun. Quelles perspectives pour les femmes ? » *Bois et Forêts des tropiques* 289 (3) : 17-26.

Vermeulen, C. 1997. « Problématique de la délimitation des forêts communautaires en forêt dense humide, Est-Cameroun ». In *Proceedings of the Limbe Conference, Limbe Botanic garden, Cameroon, 17-24 January 1997*. Earthwatch Europe, UK Tropical Forest Forum.

Vermeulen, C., Vandenhaute, M., Dethier M., Ekodeck, H., Nguenang, G.-M. & Delvingt, W. 2006. « De Kompia à Djolempoum : sur les sentiers tortueux de l'aménagement et de l'exploitation des forêts communautaires au Cameroun ». *Vertigo* 7 (1) : 1-8.

Vundu dia Massamba, V. & Kalambay Lumpungu, G. 2013. *Code forestier commenté et annoté. Loi n° 11/2002 du 29 août 2002*. Kinshasa : RDC, IUCN, USAID.

UE. 2007. FLEGT. *Note d'information* 1.