



Mise en œuvre de la foresterie communautaire en République du Congo

“

Les organisations de la société civile congolaise œuvrant pour la bonne gouvernance des ressources naturelles défendent une gestion des forêts plus inclusive et susceptible d'améliorer les conditions de vie des communautés tributaires de la forêt, y compris les populations autochtones et les femmes.

Introduction

En République du Congo, le secteur forestier est le deuxième contributeur à l'économie nationale après le pétrole et le principal employeur après la fonction publique¹. Environ 640 mille personnes vivant en zone forestière dépendent directement ou indirectement des ressources forestières². Le pays se trouve à un tournant quant à la gestion de ses ressources naturelles et en particulier de ses forêts car il aspire à devenir une « économie émergente » au cours des deux prochaines décennies en s'appuyant sur des stratégies nationales de croissance économique axées sur l'exploitation des ressources naturelles, y compris les forêts, ainsi que le rapide développement d'infrastructures dans les secteurs de l'agro-industrie et de l'énergie.

Les communautés locales et populations autochtones (CLPA) sont de plus en plus en marge de l'économie formelle et de la prise de décision concernant l'utilisation des ressources naturelles et elles sont confrontées à une insécurité foncière croissante. Les femmes en particulier n'ont que peu de contrôle sur les terres – celui-ci étant principalement limité aux droits d'utilisation des produits forestiers non ligneux, du fait d'une législation et de coutumes souvent discriminatoires³.

Le besoin de préciser, reconnaître et garantir les droits fonciers et d'usage coutumiers des communautés tributaires de la forêt se fait cruellement ressentir. De même, les politiques, lois et initiatives visant à renforcer une gestion plus inclusive et équitable des forêts, offrent en théorie à ces communautés la possibilité de participer et contribuer au progrès économique durable en harmonie avec leur propre vision du développement.

En 2012, le gouvernement congolais a ratifié et promulgué l'Accord de Partenariat Volontaire (APV) FLEGT avec l'Union européenne et s'est engagé dans un processus de mise en œuvre dudit Accord. Parmi ces engagements figurent la réforme de la loi forestière, actuellement en cours de révision, ainsi que le renforcement du rôle des communautés dans la gestion des ressources forestières.

Les organisations de la société civile congolaise œuvrant pour la bonne gouvernance des ressources naturelles défendent une gestion des forêts plus inclusive et susceptible d'améliorer les conditions de vie des communautés tributaires de la forêt, y compris les populations autochtones et les femmes.

1 République du Congo, Ministère de l'Économie, du Plan, de l'Aménagement du Territoire et de l'Intégration, Plan National de Développement (PND), livre I : Document de Stratégie pour la Croissance, l'Emploi et la Réduction de la Pauvreté (DSCERP 2012-2016), page 219

2 Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH), 2007

3 Étude détaillée de cas sur la participation des communautés à la gestion des concessions forestières et des aires protégées, RFUK-FGDH-OCDH, octobre 2011

L'une des dispositions de l'avant-projet de loi forestière considérée comme une avancée par la société civile concerne les forêts communautaires dont le contenu reste toutefois à préciser. En effet, les forêts communautaires peuvent contribuer au renforcement des droits des CLPA dans la gestion des ressources forestières et leur permettre de protéger les forêts tout en améliorant leurs moyens de subsistance et conditions de vie.

État des lieux de la foresterie communautaire en République du Congo

En République du Congo, il n'existe pas encore de définition légale précise des forêts communautaires pas plus qu'il n'existe de transfert effectif de gestion des forêts par les communautés locales au sens où l'entend l'Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)⁴.

Le document de politique forestière de 2014-2025 de la République du Congo entend promouvoir la forêt communautaire et stipule que « la foresterie communautaire devra se concevoir à deux niveaux : – le premier niveau est une réalité coutumière (les 'terroirs') qui correspond à un rapport de fait et qui ne nécessite pas d'institutionnalisation particulière. Elle peut néanmoins bénéficier, grâce à la cartographie participative, d'une reconnaissance politique traduite dans des principes de cogestion quand il s'agit de la partie du terroir qui se superpose avec une concession industrielle ou une aire protégée ; – le deuxième niveau correspond à une innovation institutionnelle (la concession communautaire) qui sera constituée à partir de la réalité coutumière mais qui en est distincte, et peut constituer la base d'entreprises communautaires ».

La législation forestière en vigueur prévoit quelques possibilités de gestion des forêts par les CLPA notamment dans les séries de développement communautaires (SDC)⁵ prévues par les plans d'aménagement des concessions forestières pour la mise en valeur d'initiatives de développement local menées par les communautés. En outre, la loi N° 16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier mentionne la promotion, entre autres, de la foresterie communautaire par l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'appui aux associations, aux organisations non gouvernementales et aux populations rurales en vue d'améliorer la productivité des sols et de freiner

la destruction des forêts naturelles consécutive à l'exploitation intensive des bois pour les besoins en produits forestiers⁶.

Cependant, la société civile considère que les SDC ne sont pas des forêts communautaires, mais plutôt des forêts participatives⁷. En effet, l'État octroie des titres d'exploitation à des sociétés forestières qui ensuite, dans le cadre de leur plan d'aménagement, délimitent les SDC dans lesquelles elles reconnaissent un certain nombre de droits aux communautés riveraines tels que l'exploitation des bois d'œuvre et des produits forestiers non ligneux, l'agriculture et l'agroforesterie et les droits d'usage (pêche, chasse, etc.)⁸. La société civile considère comme forêt communautaire une forêt dans laquelle les communautés gèrent et valorisent les ressources forestières en plus de l'exercice effectif de leurs droits fonciers coutumiers, que ceux-ci soient formellement reconnus ou non⁹. Les forêts communautaires sont donc vues comme des espaces forestiers ayant pour objectif de permettre aux CLPA d'avoir le contrôle sur une forêt et de réaliser, si elles le souhaitent, l'exploitation économique durable des ressources forestières. Par exemple, les activités suivantes pourront être envisagées : exploitation artisanale du bois d'œuvre, exploitation commerciale et transformation des produits forestiers non ligneux (PFNL), conservation de la faune et de la biodiversité, écotourisme, paiement pour services environnementaux (PES), bénéfices liés à la REDD+, agriculture, agroforesterie, pisciculture, aquaculture et élevage¹⁰.

Quel(s) modèle(s) de forêts communautaires ?

Différents modèles de forêts communautaires sont actuellement mis en œuvre dans des pays forestiers en Afrique, en Amérique Latine et en Asie. La République du Congo pourrait tenir compte des enseignements divers découlant de ces pays. Ainsi, **au Népal** les forêts communautaires sont, du point de vue légal, d'anciennes forêts domaniales de l'État, dont la gestion a été confiée aux communautés afin d'en promouvoir la conservation. Les communautés reçoivent des droits d'usage pour une période maximale de 10 ans, renouvelable. Le cadre légal a été développé et mis en place progressivement, dans la durée et sur la base de l'expérience développée au niveau local. **Au Guatemala**, la foresterie communautaire a commencé à être reconnue au niveau institutionnel dans les années 1990, avec le soutien du programme FTP (Forest Trees and People) de la FAO. Il n'existe pas de statut légal spécifique pour les forêts communautaires. Les forêts communautaires des hautes terres

4 Selon la FAO : « La foresterie participative fait référence aux processus et mécanismes qui permettent aux personnes qui sont directement concernées par l'utilisation des ressources forestières de participer aux prises de décision concernant tous les aspects de la gestion des forêts, allant de l'aménagement des ressources à la formulation et la mise en œuvre des cadres institutionnels. D'une manière plus spécifique la foresterie communautaire fait référence à une composante de la foresterie participative qui se focalise sur les communautés locales comme acteur principal assurant la pérennité de la gestion forestière. » (<http://www.fao.org/3/b-i5415e.pdf>)

5 Décret 2002-437 du 31 décembre 2002 fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts, article 24

Arrêté 5053 du 19 juin 2007 définissant les directives nationales d'aménagement durable des concessions forestières, articles 5 et 18

6 Loi N° 16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier, article 105

Décret 2002-437 du 31 décembre 2002 fixant conditions de gestion et d'utilisation des forêts, article 34

7 Note de discussion sur la foresterie communautaire en République du Congo Brazzaville, PGDF/FGDH/Fern, décembre 2014

8 Arrêté 5053 du 19 juin 2007 définissant les directives nationales d'aménagement durable des concessions forestières, articles 19 et 20

9 Note de discussion sur la foresterie communautaire en République du Congo Brazzaville, PGDF/FGDH/Fern, décembre 2014

10 Note de discussion sur la foresterie communautaire en République du Congo Brazzaville, décembre 2014, PGDF/FGDH/FERN, Objectifs des forêts communautaires



sont gérées par les communautés selon des lois coutumières. Il s'agit essentiellement de forêts communales, de forêts de parcialidades (lignages), de forêts municipales, ou de forêts de coopératives ou d'entreprises associatives. Les taux de déforestation sont très faibles dans ces différents types de forêts communautaires. **Au Cameroun**, les procédures juridiques de légalisation des concessions forestières communautaires sont longues, complexes et onéreuses. La loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche existe depuis 20 ans, mais peu de concessions forestières communautaires ont été créées. Les concessions industrielles (ou celles reconnues aux communes) se situent dans la zone de forêts équatoriales primaires quasiment vierges, et qui correspond au domaine forestier permanent, propriété de l'État. Les concessions communautaires, au contraire ne sont possibles que dans le domaine forestier non permanent, susceptible d'être défriché et approprié de façon privative¹¹.

Si en théorie, la législation congolaise prévoit explicitement certains droits d'accès, d'usage et de gestion sur les terres et autres ressources au profit des CLPA¹², les mécanismes garantissant la pleine mise en œuvre de ces droits communautaires sont cependant inexistantes, entraînant de facto la primauté des droits individuels sur les droits collectifs. En effet, divers obstacles culturels, institutionnels, économiques et politiques rendent impossible la sécurisation des arrangements fonciers communautaires par le biais de l'immatriculation et devraient impérativement être levés. L'avant-projet de loi portant régime forestier rendu public en mai 2017 contient des dispositions concernant les « forêts communautaires ». Celles-ci prévoient trois possibilités de création de la « forêt communautaire » : dans la série de développement communautaire d'une concession forestière aménagée, dans les plantations forestières situées dans le terroir d'une communauté locale ou des populations autochtones, dans les forêts naturelles se trouvant dans le terroir des CLPA qui ont été

classées à leur profit (article 28). La nouvelle loi forestière devrait donc permettre la mise en place d'un cadre institutionnel pour le développement d'un modèle de forêts communautaires efficace, y compris l'accompagnement des communautés dans la gestion des superficies forestières communautaires. Dans le même temps, il est important que ces trois possibilités soient précisées dans les textes d'application et qu'une vision commune soit développée sur le choix de ces modèles.

Cependant, la création de forêts communautaires est susceptible d'être entravée par des contraintes de nature diverse :

- contraintes légales liées au fait que le seul modèle de foresterie communautaire reconnu dans l'actuelle réglementation est celui des SDC et que le code du domaine de l'État stipule *que les eaux et les ressources naturelles du sol et du sous-sol marin, fluvial et terrestre appartiennent à l'État*¹³ ;
- contraintes relatives à la gouvernance notamment le non-respect de la législation forestière et des droits des communautés (accaparement des terres des SDC par les élites locales, exploitation artisanale illégale du bois, etc.) ;
- contraintes liées aux faibles capacités techniques des CLPA ;
- contraintes liées au genre du fait du caractère discriminatoire du droit statutaire et coutumier à l'égard des femmes.

Il demeure néanmoins possible de lever ces obstacles afin de développer un modèle de foresterie communautaire inclusif et efficace avec le concours de l'ensemble des acteurs et institutions pertinents.

Recommandations de la société civile

Les organisations de la société civile ont identifié les priorités suivantes pour impulser les changements requis en faveur d'une foresterie communautaire durable et équitable :

Promouvoir une notion élargie de la forêt communautaire

Dans l'avant-projet de loi portant « régime forestier » en République du Congo et conformément à l'APV, le gouvernement doit élaborer des textes d'application précisant notamment les trois différents aspects concernant les forêts communautaires : la notion de forêt communautaire, le processus de zonage et les procédures de gestion de ces forêts en garantissant l'implication de tous les acteurs.

Identification des terres pouvant accueillir des forêts communautaires

Cette solution est envisagée dans la politique forestière nationale. Il s'agira d'obtenir une réduction de la taille des concessions forestières, minières et agro-industrielles afin que soient libérés des espaces où pourront être créées des forêts communautaires par la suite.

11 Les forêts communautaires. Note de discussion pour Fern et ses partenaires, Michel Merlet, juin 2015, non publiée (voir version anglaise à http://www.fern.org/sites/fern.org/files/Community%20forests%20discussion%20document_final.pdf)

12 Loi n° 10--2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables au régime domanial et foncier, article 31

13 Loi n°9-2004 du 26 mars 2004 portant Code du domaine de l'État

Utilisation de la procédure de reconnaissance des droits fonciers coutumiers

La loi reconnaît la possibilité pour les CLPA de faire constater et reconnaître leurs droits sur les terres qu'elles occupent depuis plus de trente ans. L'utilisation de cette procédure, avec un bon accompagnement technique et administratif des CLPA, devrait être encouragée par les autorités publiques pour sécuriser des espaces en faveur des forêts communautaires.

Aménagement de toutes les concessions forestières et conversion des SDC en forêts communautaires

L'avant-projet de loi portant régime forestier, en cours d'adoption, conçoit la foresterie communautaire, entre autres, comme une évolution des SDC. Les SDC sont rattachées aux plans d'aménagement qui sont une obligation légale majeure des concessionnaires. Il est donc important pour le gouvernement de s'assurer que toutes les concessions forestières soient aménagées.

Adoption des textes d'application de la loi de 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones

Cette loi prévoit que les droits fonciers coutumiers des populations autochtones doivent être automatiquement reconnus même en l'absence de titres fonciers (immatriculation). Toutefois, il est indispensable que le gouvernement élabore et fasse adopter par le Parlement les textes d'application afférents afin de garantir l'effectivité de cette loi.

Élaboration du plan national d'affectation des terres (PNAT)

L'élaboration et l'adoption de ce plan par le gouvernement pourra délimiter les terroirs villageois et ainsi les sécuriser en vue de la création de forêts communautaires.

Plaidoyer pour la prise en compte du genre dans les lois et politiques forestières relatives à l'APV et à REDD+ et le renforcement des synergies entre ces instruments

Il est indispensable que la société civile renforce son plaidoyer pour que les contraintes de genre trouvent des réponses dans les lois et les politiques de gestion forestière de sorte que celles-ci influencent les pratiques.

Accompagnement technique accru des CLPA

Cet accompagnement pourra se faire à travers une plateforme de dialogue entre les acteurs notamment les organisations de la société civile qui 1) disposent des expertises et ressources nécessaires pour accompagner les CLPA et 2) s'engagent à accompagner les CLPA dans leurs attentes.

Promouvoir l'implication des CLPA dans la gestion des forêts, classées au profit des collectivités locales

Le Code forestier prévoit la possibilité de classer les forêts au profit des collectivités locales telles que les conseils

départementaux. Les autorités locales ont manifesté l'intérêt d'obtenir des forêts des collectivités locales notamment dans les zones banales (non classées) et à contractualiser avec les CLPA concernées pour leur confier la gestion durable de ces forêts.

Ce document s'inspire d'une étude diagnostique sur la foresterie communautaire en République du Congo publiée par Fern en mai 2017 : <http://www.fern.org/sites/fern.org/files/ferrn%20roc%202017.pdf>

Membres du consortium CoNGOs signataires de ce document :



Autres signataires :



Le projet CoNGOs: *Collaboration d'ONG en faveur de moyens de subsistance communautaires équitables et durables dans les forêts du bassin du Congo* financé par le programme UK Aid du gouvernement britannique et géré par un consortium d'ONG dirigé par IIED. L'objectif du projet est de contribuer, par le développement d'une foresterie communautaire équitable et durable, à l'amélioration de la gouvernance et des moyens d'existence des communautés forestières dans le Bassin du Congo. Le projet est mis en œuvre au Cameroun, en République centrafricaine, en République du Congo et en République démocratique du Congo (RDC), et dans une certaine mesure au Gabon.

Les membres du consortium CoNGOs sont l'International Institute for Environment and Development (IIED), ClientEarth, le Fern, Forest Peoples Program (FPP), Rainforest Foundation UK (RFUK) et Well Grounded. Les partenaires du consortium/projet basés au Cameroun sont l'Association OKANI, le Centre pour Environment and Development (CED) et INADES-Formation; le Réseau des Populations Autochtones et Locales pour la gestion durable des écosystèmes forestiers de Centrafrique (REPALCA) et le Centre pour l'Information Environnementale et le Développement Durable (CIEDD) sont basés en République centrafricaine; l'Organisation pour le Développement et les Droits Humains au Congo (ODDHC), le Forum pour la Gouvernance et les Droits de l'Homme (FGDH) et le Comptoir Juridique Junior (CJJ) sont basés en République du Congo et Tropenbos International est le partenaire de la République démocratique du Congo.

Ce document est financé par le programme UK Aid du gouvernement britannique. Cependant, les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du gouvernement britannique.

