

# Gouvernance forestière en République démocratique du Congo

## Le point de vue d'une ONG

Rapport produit pour FERN par Simon Counsell, mars 2006



---

## **Gouvernance forestière en République démocratique du Congo**

### **Le point de vue d'une ONG**

Rapport produit pour FERN par Simon Counsell

*mars 2006*

---

---

## Abréviations

CENADEP Centre National d'Appui au Développement et à la Participation Populaire

UE	Union européenne
DFID	Département du Développement international du Royaume-Uni
RDC	République démocratique du Congo:
FLEGT	Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux
REM	Resource Extraction Monitoring
RRN	ONG-cadre : Réseau Ressources Naturelles
RAPI	Réseau des Associations Autochtones Pygmées
APV	Accord de partenariat volontaire
GTZ	Gezellschaft für Technische Zusammenarbeit, Allemagne

Auteur: Simon Counsell  
Photos: Simon Counsell  
Éditrice : Rebecca Whitby  
Mise en page : Daan van Beek, Utrecht, Pays-Bas  
Impression : Zuidam Uithof, Utrecht, Pays-Bas  
© FERN, mars 2006.

Bureau de FERN, Royaume-Uni  
1C Fosseyway Business Centre, Stratford Road, Moreton-in-Marsh GL56 9NQ, UK.

Bureau de FERN, Bruxelles  
4 Avenue de l'Yser, 1040 Bruxelles, Belgique

*Photo de la page  
couverture :*

*Au moins 35  
millions de  
personnes en RDC  
tirent leur  
subsistance de la  
forêt.*

[www.fern.org](http://www.fern.org)

Cette publication a été rendue possible grâce au soutien du Département du Développement international du Royaume-Uni (DFID) et du Ministère de l'Environnement des Pays-Bas (VROM).

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles de l'auteur et ont été soumises à un examen par des pairs. Elles ne représentent pas nécessairement la position de FERN.

---

---

## Table des matières

<b>Sommaire</b>	5
<b>1 Les forêts en RDC</b>	7
1.1 Contexte politique	7
1.2 Les forêts	7
1.3 Les peuples de la forêt	8
1.4 Industrie forestière	8
<b>2 Propriétaires forestiers et droits forestiers</b>	11
2.1 Occupation foncière des communautés locales	11
2.2 Occupation foncière des sociétés forestières	12
2.3 Examen juridique	13
2.4 Zonage forestier	15
2.5 Le Code forestier	16
<b>3 À qui profite l'exploitation forestière ?</b>	18
<b>4 Historique de la politique forestière et des influences sur celle-ci</b>	20
4.1 Contexte général de la politique	20
4.2 Le Code forestier et le rôle de la Banque mondiale	20
4.3 Le rôle du secteur privé et des organismes d'État	20
4.4 Le rôle de la société civile	21
4.5 Mise en œuvre du Code	22
<b>5 Le rôle de l'État dans la gouvernance forestière, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques</b>	24
<b>6 Un APV crédible et bénéfique</b>	27
<b>7 Les principaux obstacles à un APV crédible et bénéfique</b>	28
<b>8 Un processus de consultation approprié</b>	30
<b>9 Steps forward</b>	32
<b>Bibliographie</b>	33

---

---

Le présent rapport fait partie d'une série de documents abordant la gouvernance forestière du point de vue des ONG. Cette série comporte d'autres rapports sur le Ghana et la Malaisie. Ces pays comptent parmi ceux qui devraient négocier des Accords de partenariat volontaire avec l'UE. Ces Accords de partenariat volontaires ont pour but de contrôler l'exploitation forestière illégale et de contribuer à une gestion forestière durable. La série vise à contribuer de façon constructive à l'élaboration de ces Accords de partenariat volontaires. Tous les rapports sont disponibles à [www.fern.org](http://www.fern.org).

---

---

## Sommaire

Les forêts de la République démocratique du Congo (RDC) et les millions de personnes qui y vivent en sont à un stade critique. Le pays a subi des décennies de tyrannie, suivies d'une guerre civile qui a coûté la vie à quelque 3,5 millions de personnes. En raison du chaos des décennies qu'a duré le règne de Mobutu et de l'absence d'investissement dans le secteur des infrastructures, une proportion relativement faible des forêts de la RDC a été exploitée industriellement à ce jour.

Les forêts de la RDC sont d'une importance cruciale pour le bien-être du peuple congolais. On estime que 70% de la population dépend directement de ces forêts. De plus, la RDC est une zone biologique névralgique, car elle est classée au 5ème rang mondial en matière de biodiversité.

Avec la mise en place d'un gouvernement de transition en 2003, la communauté internationale, avec à sa tête la Banque mondiale, est intervenue rapidement pour entreprendre la reconstruction des institutions politiques et de l'économie du pays et a encouragé l'investissement étranger. Un nouveau cadre juridique (Le Code forestier) a été adopté. La façon dont ce Code sera mis œuvre sera déterminante pour l'avenir des forêts et des gens de la RDC. À l'heure actuelle, il existe un sérieux « vide juridique » ; la plupart des instruments juridiques qui devraient régir l'utilisation des forêts du pays sont encore incomplets ou n'ont pas encore été adoptés.

De plus, dans un pays où la superficie est égale à celle de l'Europe occidentale, il n'existe aucun cadre de planification territoriale pour la mise en œuvre du cadre juridique prévu. De toute façon, la capacité du gouvernement à mettre en application un nouveau cadre politique, juridique et de planification est, à l'heure actuelle, presque nulle.

Le plan d'action FLEGT de l'UE prévoit l'élaboration d'Accords de partenariat volontaires (APV) avec les pays producteurs de bois d'œuvre, dont la RDC. Les APV visent principalement à octroyer des licences pour la production légale du bois d'œuvre. Le présent document soutient qu'un tel APV n'est possible en RDC que si un cadre juridique clair et complet, accompagné d'un « Plan de zonage forestier » rigoureux, est en place. Toutefois, le processus visant le développement d'un tel APV pourrait donner l'impulsion nécessaire pour compléter le cadre juridique et faire en sorte que le zonage forestier soit réalisé de façon à lui donner une forte légitimité et en assurer l'appropriation par le public. Tout dépend de la façon dont cela se fera.

Plusieurs conditions devront être remplies pour que ce processus fonctionne. D'abord, la communauté internationale devra bien se coordonner et adopter une approche à long terme – peut-être sur 10 ans. Deuxièmement, il faudra déployer des efforts extraordinaires pour s'assurer que les organisations de la société civile, ainsi que les « parties prenantes » légitimes des forêts de la RDC, soient dûment représentées. Il faudra accorder une attention particulière aux droits coutumiers. Finalement, la communauté internationale devra évaluer avec soin si le but ultime du processus de l'APV devrait être

---



*La RDC par province. Les forêts du pays occupent une superficie quatre fois supérieure à celle de la France*

de faciliter le commerce international du bois d'œuvre de la RDC, ou s'il devrait viser à stimuler des changements de politiques « en faveur des plus démunis » – comme, par exemple, l'adoption généralisée de la foresterie communautaire – qui pourrait accroître les possibilités de maximiser le potentiel de développement des forêts de la RDC.

# 1. Les forêts en RDC

## 1.1 Contexte politique

Après des décennies du régime despotique de Mobutu Sese Seko, la RDC a sombré dans une « guerre civile » dans laquelle sont intervenus jusqu'à neuf pouvoirs étrangers et qui a, directement ou indirectement, coûté la vie à quelque 3,5 millions de personnes. La guerre était, du moins en partie, attisée par la lutte pour le contrôle des ressources naturelles. Le Groupe d'experts du Conseil de sécurité des Nations Unies sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC a informé en octobre 2002 que des « élites corrompues et criminelles » tant de la RDC que des pays avoisinants, tels que l'Ouganda et le Rwanda, profitaient de la guerre civile pour obtenir l'accès aux minéraux, au bois et à l'ivoire.<sup>1</sup> Les recettes provenant de l'extraction minière et forestière illégales ont été utilisées pour acheter des armes et des munitions, perpétuant ainsi le conflit.

Le carnage qui a régné sur le pays est maintenant grandement atténué, mais l'exploitation illégale et non contrôlée de ces ressources a eu des effets dévastateurs sur la société et sur l'environnement. Le conflit a eu des effets traumatisants sur les habitants des forêts, tels que les « Pygmées » Twa de l'Est de la RDC.

Avec la mise en place du gouvernement de transition en 2003, la communauté internationale est intervenue rapidement pour entreprendre la reconstruction des institutions politiques et de l'économie du pays et a encouragé l'investissement étranger. Les ressources naturelles de la RDC, en particulier le bois et les minéraux, sont maintenant considérées comme un moyen potentiel de générer rapidement des revenus étrangers et de relancer l'économie effondrée du pays.

## 1.2 Les forêts

Les forêts de la RDC occupent une superficie de 2 millions de kilomètres carrés, dont à peu près la moitié est couverte de forêt pluviale à canopée haute et fermée et l'autre moitié de forêts ouvertes et de savanes boisées. Les zones classées comme parcs et aires de conservation occupent environ 18 millions d'hectares, soit 8 % du territoire national, quoiqu'elles n'existent que sur le papier.<sup>2</sup> La RDC abrite quelque 10,000 espèces de plantes, 409 espèces de mammifères, 1,117 espèces d'oiseaux et 400 espèces de poissons – ce qui en fait le 5ème pays au monde en matière de biodiversité.<sup>3</sup>

On estime que le taux de déforestation y est d'environ 0,4% par année. Ce chiffre est bas par rapport au reste du continent, mais il traduit tout de même une perte brute de 400,000 à 500,000 hectares de forêt fermée par année. La perte de forêt affecte principalement la province fortement exploitée du Bas-Congo, les zones situées près des grandes villes et des

1 Conseil de sécurité de l'ONU, 2002

2 Banque mondiale, 2002a.

3 Anonyme, sans date



réseaux routiers dans d'autres provinces, et de façon plus générale, la région des grands Lacs du pays.<sup>4</sup>

### 1.3 Les peuples de la forêt

En plus de receler une importante biodiversité, les forêts de la DRC revêtent une importance cruciale en tant que ressource pour les habitants humains. Selon les estimations de la Banque mondiale, environ 35 millions de personnes (70% de la population nationale) habitent les forêts du pays ou en dépendent dans une certaine mesure.<sup>5</sup> La Banque mondiale estime que le revenu moyen par habitant en RDC est actuellement le plus bas au monde, à 90 \$ par année<sup>6</sup> ; il est probable que le revenu dans les régions rurales boisées soit encore plus bas que la moyenne nationale.

On croit que les peuples agriculteurs bantous sont venus de l'Ouest il y a des milliers d'années pour occuper la plus grande partie de la zone forestière.<sup>7</sup> La culture rotative sur brûlis pourrait avoir un impact profond sur les forêts du Congo et certaines données indiquent que ce qu'on considère maintenant comme une « forêt vierge » pourrait en fait être le résultat de milliers d'années de modifications humaines. Les couches de charbon dans les profils des sols d'une grande partie du Congo laissent croire que c'est le feu – possiblement d'origine humaine – qui a créé les conditions rendant possible la luxuriance actuelle de la forêt pluviale.

Il est possible que les Mbuti, les Twa et autres chasseurs-cueilleurs « pygmées » aient habité ces terres bien avant l'arrivée des agriculteurs bantous, et les forêts revêtent pour eux une importance fondamentale. Leur nombre s'élevant à environ 500,000 (on ne connaît pas le chiffre exact), la plupart des communautés pygmées vivent maintenant au moins une partie du temps dans le voisinage immédiat des « patrons » bantous. La relation sociale et économique entre les Bantous et les « Pygmées » est souvent complexe et problématique, bon nombre de « Pygmées » vivant dans des conditions de « quasi-esclavage ». Comme nous le verrons plus loin, cette relation soulève des problèmes particuliers au moment de définir la « légalité » des opérations forestières, en ce qui a trait à la tenure, aux droits et aux bénéfices

### 1.4 Industrie forestière

En raison du chaos économique des décennies qu'a duré le règne de Mobutu et de l'absence d'investissement dans le secteur des infrastructures, une proportion relativement faible des forêts de la RDC a été exploitée industriellement. L'industrie du bois en RDC s'est heurtée à plusieurs obstacles majeurs. Le plus important d'entre eux est le fait que le vaste système du fleuve Congo ne permet pas à lui seul d'atteindre le port d'exportation de Matadi sur l'Atlantique, en raison de la présence des chutes Stanley sur le fleuve en

4 Anonyme, sans date

5 Banque mondiale, 2002a.

6 Banque mondiale, 2003a.

7 Vansina, 1990

aval de Kinshasa. Par conséquent, l'exploitation forestière a commencé dans la région du Bas-Congo, entre le port de Matadi et Kinshasa, dans les années 1890 et s'est accélérée considérablement pendant les années 1950.<sup>8</sup> Dans plusieurs de ces régions, les ressources en bois d'œuvre sont maintenant épuisées. L'industrie du bois a commencé à se déplacer vers l'intérieur du pays dans les années 1970.

Les principales zones d'exploitation forestière comprennent actuellement certaines parties des provinces Orientale, de l'Équateur et de Bandundu, qui sont généralement à proximité du fleuve Congo et de ses principaux tributaires. Pour transporter le bois de l'intérieur du pays vers la côte, il faut transférer les rondins acheminés par voie fluviale sur la voie ferrée ou sur la route pour contourner les chutes Stanley, les deux s'étant dégradées sous le régime de Mobutu. La voie ferrée est actuellement en reconstruction, mais certaines entreprises ont également commencé à exporter du bois (légalement et illégalement) par la route qui mène à la République centrafricaine et au Cameroun à l'ouest et à l'Ouganda à l'est. Le port de Matadi lui-même n'a qu'une capacité d'environ 500,000 mètres cubes de bois par année. Par conséquent, dans l'attente d'une expansion à long terme du port, toute production de bois d'œuvre destiné à l'exportation qui excède cette quantité est susceptible de transiter par les frontières poreuses de l'intérieur du pays. Certains soutiennent que cela pourrait rendre le suivi et le contrôle des échanges assez difficile.

Un autre obstacle réside dans la nature onéreuse, complexe et corrompue de la « fiscalité » forestière et du commerce du bois. Comme dans tous les autres secteurs économiques sous Mobutu, le rôle du gouvernement et des administrateurs dans le domaine forestier était d'amasser une fortune personnelle, souvent par le prélèvement arbitraire et forcé de taxes sur l'exploitation, le transport et la transformation des ressources. C'était particulièrement le cas d'ONATRA – l'Office national des transports – qui détenait le quasi-monopole du transport sur le fleuve Congo et qui prélevait 16 \$US par mètre cube de bois transporté au port de Maladi, ce qui représente « 35 % du total du fardeau fiscal du secteur ».<sup>9</sup> On compte en tout et pour tout pas moins de 155 droits et taxes à payer dans le secteur forestier.<sup>10</sup> Ces systèmes ont été rapidement adaptés pour que la perception des recettes soit assurée par des factions armées pendant les différents conflits et, dans certaines régions – dont la Province Orientale et les Kivus, qui recèlent d'importantes ressources forestières – ils sont toujours en place. Bien que la Banque mondiale cherche activement à restructurer les systèmes fiscaux dans le secteur forestier, il est important de se rappeler que cela mettra en péril les systèmes lucratifs « d'appropriation de rentes » qui sont en place depuis plusieurs années et que les politiciens, les fonctionnaires et les vastes réseaux clientélistes qui dépendent d'eux vont sans doute s'y opposer farouchement. Le maintien d'un système (para)fiscal aussi immensément complexe et opaque soulèvera des défis intéressants au moment de déterminer si les exploitants forestiers se conforment aux lois.

La majeure partie de l'exploitation forestière en RDC est sélective, mais dans certaines régions (comme le Bas-Congo) ayant fait l'objet d'une exploitation sélective de bois d'œuvre destiné à l'exportation, on peut procéder à des coupes à blanc afin de produire

8 ARD, 2003.

9 Anonyme, sans date

10 Anonyme, sans date

*Plusieurs communautés forestières de la RDC ne réalisent que leur forêt locale a été attribuée sous forme de concession d'exploitation que lorsque les exploitants arrivent.*



du bois pour les marchés intérieurs (pour ensuite les convertir en zones agricoles). Les forêts de la RDC abritent environ 80 espèces d'arbres à valeur commerciale, mais le commerce est contrôlé par une poignée d'individus. Parmi ces espèces, mentionnons : afrormosia (*Pericopsis elata*), qui est inscrite dans la CITES mais qui fait encore l'objet d'une exploitation intensive dans la province de l'Équateur, doussié (*Azelia bipedesis*), iroko (*Chlorophora excelsa*) et sipo/sapelli (*Entandrophragma* spp.) La capacité locale de transformation du bois est très faible – on retrouve 15 scieries aux alentours de Kinshasa, Mbandaka et Kisangani, et une usine de contreplaqués à Kinshasa.<sup>11</sup>

## Production du bois d'œuvre

Avant la guerre, la production de bois d'œuvre était probablement d'environ 500,000 mètres cubes par année. Elle a ensuite atteint un creux de moins de 100,000 mètres cubes en 2002, mais elle est remontée à 200,000 mètres cubes en 2004.<sup>12</sup> Le gouvernement de la RDC croit que jusqu'à 60 millions d'hectares pourraient éventuellement être classés comme « forêt de production » et soutient que la production de bois d'œuvre pourrait atteindre 6 millions de mètres cubes par année.<sup>13</sup> Ces données s'appuient apparemment sur des projections théoriques découlant d'études réalisées par l'ONU et la FAO ; selon des documents plus récents de la Banque mondiale, la production ne peut atteindre que 1 à 2 millions de mètres cubes en 5 à 10 ans.<sup>14</sup>

11 ARD, 2003.

12 Anonyme, sans date

13 Banque mondiale, 2002a.

14 Anonyme, sans date

## 2. Propriétaires forestiers et droits forestiers

### 2.1 Occupation foncière des communautés locales

Le régime foncier de base est le reflet de la loi Bakajika de 1967 et de la loi foncière de 1973. La première a aboli toute forme de propriété foncière privée, octroyant à l'État « la plénitude de ses droits de propriété sur son domaine et la pleine souveraineté dans la cession et concession des droits fonciers, forestiers et miniers sur toute l'étendue de son territoire. » La loi de 1973 permettait certains types de « concession perpétuelle privée » et reconnaissait que les droits d'utilisation des « terres non attribuées en milieu rural » sont régis par les lois coutumières. Toutefois, selon la Banque mondiale, « d'importants décrets d'application de la loi de 1973 n'ont pas été adoptés et à ce jour, le cadre législatif congolais régissant la propriété foncière demeure incomplet. »<sup>15</sup>

Les droits de propriété et d'utilisation des forêts sont maintenant régis par le Code forestier de 2002 (voir paragraphe 2.5), qui établit le « cadre » de base de la politique forestière du gouvernement de la RDC. Le Code ne modifie pas la loi de 1973 et continue d'octroyer à l'État la propriété de toutes les aires boisées. De plus, il définit à grands traits certaines catégories de forêts, comme les « forêts d'exploitation », « les forêts à usage communautaire » et les « forêts de conservation ».

Compte tenu de la très longue période d'occupation, de gestion et d'adaptation humaines des forêts du Congo, et de la diversité ethnique actuelle de ses habitants humains, il n'est pas étonnant qu'il règne encore dans la plus grande partie du pays un système dense et complexe de propriété et d'utilisation traditionnelles des ressources forestières. Dans chacune des catégories générales des communautés agricoles « bantous » et des diverses communautés « pygmées » de chasseurs-cueilleurs, on perçoit des différences marquées et les complexités des régimes fonciers traditionnels, et les deux grands systèmes se recoupent souvent.

Par exemple, chez les groupes de chasseurs-cueilleurs, les « territoires » où des « droits d'accès » peuvent être exercés dépendent des lignages familiaux, et des particuliers appartenant à l'un ou l'autre des clans peuvent obtenir des droits d'accès aux aires boisées en fonction de dix lignages différents. Différentes parties de la forêt, selon leur position par rapport aux « camps » ou aux « villages », pourraient avoir un statut foncier ou des conditions d'accès différents, la cueillette de produits de la forêt se faisant dans un rayon de 2 à 3 kilomètres autour des camps (soit une zone couvrant de 12 à 14 kilomètres carrés), tandis que les zones de chasse peuvent s'étendre jusqu'à 30 kilomètres de distance pour trouver des endroits propices à la chasse au filet.<sup>16</sup> Les « camps » de base peuvent changer d'endroit de 4 à 6 fois par année et, par conséquent, le système déjà complexe des droits d'accès se déplace aussi constamment. Les groupes de chasseurs-cueilleurs peuvent très bien partager des parties de leurs territoires avec des membres des autres clans, et

<sup>15</sup> Anonyme, sans date

<sup>16</sup> Hoare, 2006

permettent certainement leur passage migratoire à travers leurs « propres » territoires. Il est donc extrêmement difficile (et futile dans une certaine mesure) de calculer la superficie globale des « territoires », mais elle pourrait varier de 70 à 400 kilomètres carrés pour chaque clan de chasseurs-cueilleurs – possiblement selon la richesse de la flore et de la faune qu'on y trouve.<sup>17</sup> Certains « territoires » sont essentiellement linéaires, s'étendant le long de sentiers ou autres voies privilégiées de migration à travers la forêt.

Chez les communautés agricoles, les champs et les jachères peuvent s'étendre jusqu'à 5 kilomètres, et parfois jusqu'à 10 kilomètres du village, mais la pêche, la cueillette et la trappe peuvent aller jusqu'à 20 kilomètres. Les « territoires » utilisés et revendiqués par les communautés agricoles sont généralement plus fixes que ceux des chasseurs-cueilleurs, mais ils ne sont pas nécessairement statiques. Le droit de cultiver certaines parties de la forêt ne pourrait être octroyé à des particuliers par l'ensemble de la communauté que jusqu'à ce que la forêt atteigne un certain stade de régénération, moment auquel elle repasse aux mains de la communauté. Les gouvernements coloniaux et postcoloniaux ont ajouté à la complexité du système foncier en agglomérant les petites communautés, de telle façon que des particuliers appartenant à quelque communauté que ce soit pourraient maintenant, grâce à leurs lignages dans d'autres communautés, conserver leur droit de cultiver des terres qui sont loin de leur propre village et plus près des autres.<sup>18</sup>

Comme on peut le constater, chacune de ces modalités est assez complexe, mais elles se superposent souvent les unes aux autres, formant ainsi un système extrêmement complexe qui est susceptible de changer dans le temps et dans l'espace. Le fait que l'un ou l'autre des groupes ethniques pourrait, du moins en partie, définir son propre territoire pour ce qui est de l'utilisation des terres par les autres groupes, complique parfois encore plus la situation.

## 2.2 Occupation foncière des sociétés forestières

Le statut légal des opérations forestières industrielles change sans arrêt. Pendant et après les guerres de 1996-2001, des « permis » de coupe couvrant quelque 40 millions d'hectares ont été délivrés, sans compter les 33 millions d'hectares de forêt que l'armée zimbabwéenne était autorisée à exploiter, en vertu d'un accord qui avait apparemment été conclu en récompense de leur soutien aux autorités de Kinshasa au plus fort du conflit.<sup>19</sup>

En avril 2002, sous les pressions de la Banque mondiale, 143 permis d'exploitation ont fait l'objet d'arrêtés ministériels, entraînant l'annulation effective des opérations forestières sur 23,4 millions d'hectares.<sup>20</sup> Le mois suivant, toujours sous les pressions de la Banque mondiale, un nouveau décret ministériel est paru interdisant la délivrance de tout nouveau permis d'exploitation.<sup>21</sup> Cette mesure visait à ce que l'expression « permis d'exploitation » soit supprimée du nouveau Code forestier cadre, qui était alors en préparation. Après

17 Hoare, 2006

18 Hoare, 2006

19 Global Witness, 2002

20 Banque mondiale, 2002a.

21 GoDRC, 2002a.

examen des autres permis, et une fois achevés tous les décrets de loi nécessaires à l'application du nouveau Code, les permis encore en vigueur seraient « convertis » en une nouvelle forme de « concessions » forestières et le moratoire serait levé.

Ce Code forestier a été adopté en août 2002. Le code permet l'octroi de concessions forestières allant jusqu'à 500,000 hectares<sup>22</sup>, conférant au concessionnaire le droit d'exploiter toute la superficie de forêt concédée. Il est interdit de céder, louer ou échanger les « concessions ». Les « concessions » sont sujettes à diverses dispositions, semblables à celles existant dans d'autres pays comme le Cameroun, lesquelles sont énoncées dans le Code et dans les décrets d'application.

### 2.3 Examen juridique

Cependant, dans la pratique, l'octroi de « concessions » s'est poursuivi en violation du nouveau Code et du moratoire de mai 2002. En conséquence, et encore une fois sous les pressions de la Banque mondiale, le Moratoire relatif à l'octroi de nouvelles allocations forestières a été reconfirmé par décret présidentiel en octobre 2005.<sup>23</sup> Toutefois, entre mai 2002 et novembre 2005, des permis d'exploitation couvrant une superficie d'environ 17 millions d'hectares avaient été émis ou réémis.<sup>24</sup>

Le Décret présidentiel a officiellement mis en oeuvre un examen juridique de toutes les allocations forestières existantes, y compris les titres qui existaient avant la publication du Moratoire et du nouveau Code forestier et ceux ayant été octroyés par la suite.<sup>25</sup> L'examen juridique de l'ensemble des opérations forestières – qui est financé par la Banque mondiale – est censé se terminer d'ici la fin de 2006.<sup>26</sup>

La majeure partie des permis d'exploitation délivrés depuis mai 2002 devraient être annulés (puisque'ils ont été attribués illégalement), mais certains doutent que le processus d'examen aboutisse à ce résultat. D'abord, le texte du Décret présidentiel est un peu ambigu quand aux aspects de la légalité qui font l'objet d'un examen. En deuxième lieu, le déroulement réel du processus d'examen a soulevé des doutes quant au fait que seuls certains aspects de la « légalité » des allocations forestières actuelles – par exemple, si les exploitants respectent les limites de leurs concessions ou les cahiers des charges – étaient évalués, plutôt que la légalité de la procédure par laquelle elles ont été attribuées au départ.<sup>27</sup>

En date de mars 2006, il y a probablement au moins 17 millions d'hectares, et peut-être jusqu'à 25 millions d'hectares de forêt en RDC qui sont encore sous « concession » ou

22 Le Code forestier stipule également que les droits (forestiers) acquis – sont reconnus. En d'autres termes : certaines sociétés peuvent disposer de beaucoup plus de 500,000 hectares sans que cela soit considéré illégal, si les permis de coupe ont été obtenus avant l'adoption du Code forestier et avant le moratoire de mai 2002.

23 GoDRC, 2005a

24 GoDRC, 2005b.

25 Banque mondiale. 2005.

26 Il se pourrait toutefois que cette date soit reportée, en raison des élections présidentielles, parlementaires, provinciales et locales qui doivent commencer en juin et possiblement durer jusqu'à la fin de l'année.

27 Verbelen, 2005

*La plupart des forêts de la RDC sont régies par un régime vaste et complexe de droits traditionnels de propriété des terres et des ressources*

*Photo Kjell Kuhne/  
Rainforest Foundation*



permis. Il est probable que les activités d'exploitation forestière soient en train d'augmenter, et qu'elles aient lieu dans plusieurs des zones attribuées, ainsi que dans d'autres zones qui échappent complètement aux systèmes administratifs du gouvernement. Des emplois sont créés temporairement dans l'industrie du bois d'œuvre et des attentes sont suscitées au niveau local quant aux possibilités d'emploi et d'autres avantages. L'industrie forestière congolaise est convaincante lorsqu'elle parle de la manière dont elle va donner aux communautés éloignées l'accès à des services de soins de santé et d'éducation, à des routes et au commerce.<sup>28</sup> La plupart des communautés locales situées dans la zone forestière ont connu des années de pauvreté et d'épreuves atroces, n'ont eu aucune ou pratiquement aucune interaction avec les sociétés forestières et attendent avec impatience une meilleure vie. La fermeture des opérations forestières dans ces circonstances pourrait déclencher des conflits locaux, à moins d'être accompagnée d'une démarche réfléchie de réembauche des travailleurs forestiers et de leurs familles, ce qui a extrêmement peu de chances de se produire dans un avenir prochain.

<sup>28</sup> Comité professionnel industriel du Bois, 2006

Il est surtout assez probable que plusieurs des « concessions » qui ont été octroyées en violation du moratoire aient attribuées aux membres de l'élite politique et représentent une « monnaie d'échange » précieuse dans la prochaine réorganisation de la structure politique du Congo.

Un dernier problème est que la validité légale tant des arrêtés ministériels que du décret présidentiel portant moratoire est également remise en cause. En 2005, le directeur du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature, Eaux et Forêts a émis une « opinion » soutenant que les « concessions » forestières octroyées depuis l'arrêté ministériel de 2002 étaient toujours valides<sup>29</sup> ; le secteur privé remet, apparemment, aussi en cause la validité légale du dernier décret présidentiel. En conséquence, il y a maintenant des questions en suspens sur les conséquences juridiques du moratoire, qui concernent en même temps la légalité des « concessions » qui ont été octroyées depuis la mise en place du moratoire. Il y a donc de fortes raisons de croire que le gouvernement congolais n'aura ni le pouvoir, ni l'envie, ni peut-être même le fondement juridique nécessaire pour mettre fin de force aux activités d'exploitation forestière qui se déroulent à l'intérieur des zones attribuées et gérées (pour la plupart) de façon illégale. Selon des déclarations publiées en RDC par le personnel de la Banque mondiale, l'annulation des contrats (illégaux) n'est pas jouée d'avance.<sup>30</sup> Peu importe les résultats du processus actuel d'examen juridique des « concessions » et permis d'exploitation forestière, il y a des chances que plusieurs exploitations « illégales » continuent de fonctionner et soient « tolérées » par les autorités et les bailleurs de fonds internationaux.

## 2.4 Zonage forestier

La RDC ne dispose à ce jour d'aucun cadre de planification territoriale pour la gestion des forêts : des permis d'exploitation des forêts, ainsi que d'aires strictement protégées, ont été délivrés par des fonctionnaires nationaux ou provinciaux, et tout empiètement sur les forêts des utilisateurs actuels devait en grande partie être négocié entre les nouveaux venus et ceux y habitant déjà. Les cartes officielles des « concessions forestières » existant actuellement sont extrêmement rudimentaires et ouvrent grand la porte aux interprétations et aux abus. La majeure partie des forêts relèvent encore du régime coutumier, qui peut être ou ne pas être officiellement écrit sur papier, ou sont simplement divisées en vertu d'ententes verbales et des traditions.

Ainsi, parallèlement au processus d'élaboration et de mise en œuvre du Code forestier, des organismes internationaux ont également entrepris d'établir un « plan de zonage forestier » complet et moderne, qui fournirait un cadre territorial pour les différentes classifications et appellations contenues dans le Code forestier. Ce travail de zonage apporterait un élément essentiel à la « politique forestière » globale de la RDC, car il servirait à déterminer la proportion du domaine forestier qui serait attribuée à des fins d'exploitation forestière, strictement à des fins de conservation, à des fins d'utilisation communautaire, etc.

29 Vundu, 2005.

30 Le Phare, 2005



En 2002, l'ONU et la FAO ont entrepris un projet de « zonage pilote » dans la région de Bumba-Lisala-Businga de la province de l'Équateur.<sup>31</sup> Ce projet consistait en grande partie à analyser des images satellite de la région, puis à désigner à grands traits certaines parties de la forêt à partir d'éléments visibles sur les images permettant d'identifier les utilisations actuelles des terres. La vérification sur le terrain, la consultation et la participation des communautés locales étaient très limitées. Ainsi, selon le plan de zonage préliminaire qui a résulté de cet exercice, toutes les forêts manifestement intactes étaient classées sous la dénomination de forêts de « production », tandis que les zones de culture identifiables étaient attribuées à des fins d'utilisation communautaire. Le plan ne rendait pas compte de la subtile complexité des utilisations traditionnelles des terres ni de la présence d'utilisateurs non destructeurs de la forêt – comme les chasseurs-cueilleurs – qui, bien sûr, n'apparaissent pas sur les images satellite. Il semble que les fonds alloués pour cet exercice aient été épuisés en 2004-2005, et les cartes ainsi produites n'ont pas été officiellement adoptées ni intégrées à une planification concrète de l'aménagement forestier.

La Banque mondiale a entrepris de soutenir le projet pilote de zonage à travers un volet forestier de 4 millions \$US dans le cadre du « Projet d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale » (PUSPRES), qui a été approuvé par le conseil d'administration de la Banque mondiale en 2003.<sup>32</sup> En vertu de ce projet, la Banque devait soutenir la préparation d'un plan de zonage visant à « *classifier les zones rurales en trois grandes catégories selon leurs principales vocations (développement rural, production durable, protection environnementale)*. » La Banque a affirmé que ce zonage était « *fondamental pour garantir les droits fonciers et la transparence de l'accès aux ressources forestières de toutes les parties prenantes* », mais a aussi mentionné que le projet allait « *préparer le terrain pour l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les concessions forestières*. » En fait, le volet de zonage forestier du PUSPRES a été retiré du projet et n'a jamais démarré, non sans auparavant avoir fait l'objet d'une plainte officielle auprès du Panel d'inspection de la part d'organisations autochtones, en raison de sa non-conformité avec les politiques de sauvegarde de la Banque mondiale.<sup>33</sup>

La RDC ne dispose donc d'aucun cadre officiel de planification territoriale pour la gestion des forêts, ni même d'un cadre qui fournisse les orientations générales de la mise en œuvre du Code forestier. Cela risque d'être un obstacle majeur à l'acceptation générale de la « légalité » des « concessions forestières », ainsi qu'à la bonne implantation d'autres utilisateurs de la forêt, comme par exemple les communautés. En définitive, tout cadre territorial pour une politique forestière en RDC n'aura de légitimité que si la population locale participe et s'engage dans la mise en œuvre d'un plan de zonage qui émane des communautés, de façon à ce que les utilisations traditionnelles et coutumières des terres soient pleinement prises en compte. De toute évidence, dans un pays de la taille de la RDC, il s'agit là d'un processus de longue haleine, mais qui est essentiel pour soutenir la légitimité du Code forestier.

31 GoDRC/FAO, 2003.

32 Banque mondiale, 2003c.

33 Panel d'inspection de la Banque Mondiale, 2006.

## 2.5 Le Code forestier

En août 2002, un nouveau Code forestier a été adopté par le gouvernement de transition non élu.<sup>34</sup> Le Code fournit les grandes lignes d'un cadre juridique de base pour la gestion des forêts de la RDC, y compris une définition large des différents objectifs relatifs à la gestion des forêts, notamment en ce qui concerne la production industrielle de bois d'œuvre, la conservation de la nature et l'usage communautaire. Selon la Banque mondiale, le nouveau Code forestier :

*« comportait des innovations telles que La protection légale des droits d'usage traditionnels dans toutes les forêts ; le droit des populations locales de gérer des forêts communautaires ; l'élaboration obligatoire d'un plan d'aménagement durable pour les forêts de production ; le partage des revenus avec les autorités locales ; l'inclusion d'un cahier de charges dans le contrat d'exploitation d'une concession ; l'extension du réseau d'aires protégées ; et la promotion des services environnementaux ... Comme dans le système juridique français, le Code énonce des principes de base alors que les modalités d'application sont définies par des textes réglementaires. »<sup>35</sup>*

En fait, comme nous l'expliquerons dans la section 4 ci-dessous, le Code représentait une première composante dans ce qui était essentiellement un vide juridique presque total. Bien que le Code forestier cadre présente des failles importantes – surtout dû au fait qu'il jette les fondements de l'industrialisation des forêts de la RDC et ne contient aucune disposition relative aux communautés de chasseurs-cueilleurs – la perspective de voir le vide juridique se maintenir est encore pire. Dans une certaine mesure, l'élaboration de décrets d'application appropriés et la mise en place de structures institutionnelles adéquates pour assurer la mise en œuvre de ces décrets pourraient servir à combler les lacunes du Code forestier. Toutefois, les décrets tels qu'ils existent actuellement concernent exclusivement l'exploitation forestière industrielle ; des questions importantes, telles que la foresterie communautaire, la gestion des produits forestiers non ligneux, les relations entre les communautés et les sociétés forestières – qui sont toutes susceptibles d'avoir des répercussions sur la vie de millions de Congolais – se trouvent toujours dans un vide juridique.

De plus, les institutions forestières, quelles qu'elles soient, sont fondamentalement absentes et ne seront probablement pas fonctionnelles avant de nombreuses années. Développer à partir de zéro des organismes gouvernementaux capables de mettre en œuvre avec diligence un cadre juridique tout à fait nouveau en matière de foresterie, dans un contexte marqué par des décennies de corruption et de mauvaise gestion des ressources, sous la pression énorme de puissants intérêts économiques, est certainement une immense tâche qui prendra plusieurs années.

34 GoDRC, 2002b.

35 Panel d'inspection de la Banque Mondiale, 2006.

## 3. À qui profite l'exploitation forestière ?

Il est important de mentionner que la majeure partie des activités actuelles d'exploitation et de gestion des forêts de la DRC se font entièrement dans le secteur non structuré. Comme nous l'avons signalé plus tôt, la Banque mondiale estime qu'environ 35 millions de personnes au Congo tirent, du moins en partie, leurs moyens de subsistance de la forêt. La plupart d'entre eux utiliseront les terres forestières pour y pratiquer la rotation des cultures et la chasse, ainsi que pour la consommation de protéines animales provenant d'espèces forestières, l'utilisation de remèdes naturels à base de plantes (dont « dépendent presque tous les Congolais de milieu rural et urbain » selon la Banque mondiale<sup>36</sup>), le commerce d'autres produits forestiers non ligneux ou le ramassage et la vente de bois de feu.

On ne connaît pas avec exactitude le nombre de personnes qui s'adonnent à ces activités ni leur valeur économique. La valeur marchande de la viande de brousse en RDC – entre 1,1 et 1,7 millions de tonnes – a été estimée à environ 250 millions \$ par année<sup>37</sup>, mais la plus grande partie revient aux commerçants et aux vendeurs. Il peut être plus profitable de récolter des produits de la forêt que de cultiver la terre ; la vente de la plante forestière *Gnatum africanum* procure facilement un revenu mensuel moyen de 139\$ à plus de 1000 femmes rien qu'à Kinshasa.<sup>38</sup> Le bois de feu couvre 80% de tous les besoins en énergie en RDC et représente une récolte annuelle de 40 millions de mètres cubes de bois. La récolte et le commerce de bois de feu emploient des dizaines de milliers de personnes.<sup>39</sup> Comme on le mentionne ailleurs, la forêt procure également un moyen de subsistance à plusieurs autochtones de la forêt, connus collectivement sous le nom de « Pygmées ». Plusieurs groupes de Pygmées sont maintenant semi-sédentarisés, mais la plupart conservent des liens très étroits avec la forêt et passent une bonne partie de l'année en forêt à chasser, à cueillir et à cultiver.

Par comparaison, le commerce du bois d'œuvre ne génère que très peu de gains. Selon une estimation, on retrouve environ 8,000 petits exploitants forestiers produisant de 1,5 à 2,4 millions de mètres cubes par année.<sup>40</sup> La majeure partie du bois produit est probablement destinée aux petits marchés locaux et à la consommation domestique. Cela représente tout de même environ 10 fois le volume de production actuel du secteur formel, qui, en 2002, a employé environ 6000 personnes et dépensé approximativement 6,5 millions \$US en salaires.<sup>41</sup> D'après la Banque mondiale, « au cours des cinq à dix prochaines années, pour autant que la politique d'industrialisation promue par le nouveau Code porte ses fruits, l'industrie formelle du bois d'œuvre pourrait représenter jusqu'à 30,000 nouveaux emplois. »<sup>42</sup> Une production de 1 à 2 millions de mètres cubes de bois d'œuvre destiné à l'exportation pourrait représenter une valeur marchande de 200 à 400 millions de \$ selon la Banque.<sup>43</sup> La majeure partie profiterait toutefois à des intérêts étrangers.

36 Anonyme, sans date

37 Anonyme, sans date

38 Muntahli et Mughogho, cités dans Anonyme, sans date.

39 Anonyme, sans date

40 Anonyme, sans date

41 Anonyme, sans date

42 Anonyme, sans date

43 Anonyme, sans date

Comme nous le verrons plus en détail plus loin, la valeur de la nouvelle « taxe de superficie », introduite par le nouveau Code forestier, est encore très basse par rapport à la valeur potentielle du bois d'œuvre. Au taux actuel de 0.20 \$ par hectare par année, une « concession » forestière de 200,000 hectares n'apporte que 40,000 \$ par année au Trésor public congolais ; d'après la Banque mondiale, la valeur du bois d'œuvre sur une telle « concession » pourrait s'élever à 200 millions \$.<sup>44</sup>

Le nouveau Code forestier introduit de nouvelles dispositions importantes en ce qui a trait à la redistribution des recettes forestières. Le système de « cahier des charges » – par lequel les sociétés forestières s'engagent par contrat directement auprès des communautés et des autorités à apporter certains bénéfices financiers et à réaliser des projets de développement, tels que la construction de routes et d'édifices municipaux – est officialisé. De plus, le Code prévoit une rétrocession de 40 % des redevances forestières à la province où se fait l'exploitation.

Toutefois, comme l'a fait remarquer la Banque mondiale, l'application de toutes ces dispositions pose de sérieux problèmes. D'abord, l'accumulation de grandes propriétés foncières forestières par des particuliers et des sociétés, qui paient présentement des « rentes » foncières très basses, prive effectivement les communautés locales de sommes considérables de revenus potentiels. Deuxièmement, le processus de négociation des cahiers des charges a tendance à être extrêmement inégal et « corruptible ». Étant donné la fragilité de la gouvernance démocratique, ainsi que des structures juridiques et politiques en RDC, les dangers sont très évidents. Finalement, dans d'autres cas où il y a eu des tentatives de rétrocession des redevances forestières aux régions productrices de bois d'œuvre, l'expérience a montré que les fonds étaient généralement absorbés par les élites provinciales plutôt que par les élites nationales, ne parvenant jamais aux communautés auxquelles ils étaient destinés.<sup>45</sup> En RDC, les taxes de superficie effectivement prélevées à l'échelle nationale en 2003 s'élevaient à peine à 174,000 \$US, et ce montant devait augmenter pour atteindre environ 2 millions \$US, en supposant que 10 millions d'hectares de forêt étaient en « concession » et que le prélèvement des impôts sur ces « concessions » était efficace à 100 pour cent. Aux taux actuels, la taxe de superficie pour l'allocation de 50 millions d'hectares (soit la moitié des forêts fermées du pays) sous forme de « concessions forestières » n'apporterait que 0.20 \$US par année par habitant.

Cela nous amène inévitablement à la conclusion que, même dans les meilleurs des cas, compte tenu du cadre juridique actuel, il y a peu de chances que l'industrie du bois apporte autre chose qu'une très mince contribution au processus de développement dans la plus grande partie du milieu rural de la RDC. Par contre, il est probable que les exploitants forestiers et les élites politiques qui sont liés à eux en tirent d'énormes profits. La plus grande « valeur » de la forêt réside dans les produits et les avantages qu'en tire la population en général ; à l'heure actuelle, ceux-ci ne sont généralement pas quantifiés et pourraient être compromis, du moins en partie, par l'expansion de l'exploitation forestière industrielle.

44 Anonyme, sans date

45 Anonyme, sans date

## 4. Historique de la politique forestière et des influences sur celle-ci

### 4.1 Contexte général de la politique

Avant l'adoption du Code forestier actuel, le cadre juridique de base pour la foresterie reposait sur un décret datant de 1949 et sur deux décrets datant de 1950. En vertu de la réglementation forestière de 1949, le gouvernement pouvait, à son entière discrétion, délivrer des « autorisations de prospection » sur un territoire défini par l'entreprise elle-même, et celles-ci étaient généralement converties immédiatement en permis d'exploitation de 25 ans. Le gouvernement pouvait délivrer ces permis ou établir des aires strictement protégées sans avoir à consulter les communautés locales qui y habitaient. D'après la Banque mondiale, « ces textes juridiques sont devenus obsolètes et ont été remplacés par un document technique, le « Guide de l'exploitant forestier ». Ce document n'avait aucune valeur juridique et ne pouvait être contesté devant les tribunaux. Il était centré principalement sur l'industrie du bois. »<sup>46</sup> En plus du Code forestier (voir également les paragraphes 2.5 et suivants), une nouvelle loi relative à la Conservation de la nature est également en préparation, pour remplacer la loi de 1969. Cette nouvelle loi risque d'avoir des répercussions importantes sur la gestion forestière, et certains aspects du Code forestier s'y rapportent, même si elle n'existe pas encore.

### 4.2 Le code forestier et le rôle de la Banque mondiale

Comme on peut le constater par ce qui précède, la Banque mondiale a eu une influence majeure sur l'élaboration de la politique forestière en RDC depuis le retour d'une paix relative en 2002. L'élaboration du Code forestier a été financée et encouragée par la Banque mondiale, qui a débloqué en mai 2002 un montant de 15 millions US\$ de la « tranche du secteur forestier » d'un crédit structurel conditionné à son adoption.<sup>47</sup> Bien que 3 millions \$ du crédit sont censés avoir été consacrés directement à l'élaboration du Code, celui-ci ressemble en fait beaucoup à la Loi forestière que la Banque a élaborée pour le Cameroun en 1994.<sup>48</sup> Il est important de mentionner que le Code forestier n'a fait l'objet de presque aucune consultation et que, mis à part les hauts-fonctionnaires du ministère de l'Environnement, très peu de gens étaient au courant de son élaboration.

### 4.3 Le rôle du secteur privé et des organismes d'État

Le secteur privé semble avoir eu peu d'influence sur l'élaboration et l'adoption du Code, et n'avait probablement pas connaissance de son existence jusqu'à une époque relativement récente.

<sup>46</sup> Anonyme, sans date

<sup>47</sup> Banque mondiale, 2002b.

<sup>48</sup> Les questions concernant l'utilisation des autres 12 millions \$ du crédit demeurent sans réponse et on soupçonne qu'au moins une partie de ce montant a été utilisée pour « assurer un soutien politique » au Code, comme cela a été le cas au Cameroun 8 ans plus tôt.

L'industrie forestière s'oppose à certains éléments du Code et réclame actuellement qu'il soit revu et corrigé. On sait toutefois que le secteur privé a joué un rôle plus proactif dans l'élaboration et la mise en œuvre des décrets d'application. Tous les projets de décrets sont censés être revus et approuvés par un « Comité de pilotage », formé de fonctionnaires gouvernementaux, de représentants du secteur privé, d'ONG et de conseillers spéciaux, pour ensuite être envoyés au ministre ou au président pour leur approbation finale. Cependant, après avoir approuvé quelques-uns des décrets de base nécessaires à l'attribution de concessions industrielles jusqu'au début de 2004, le Comité a pratiquement cessé de se réunir et les membres du secteur privé refusent de continuer à examiner les textes des projets de décret. L'élaboration de politiques a ainsi été littéralement bloquée pendant la majeure partie des deux dernières années.

Bien que l'élaboration de politiques soit entravée ou carrément bloquée, le secteur privé réussit de toute évidence à convaincre le gouvernement d'attribuer des parties de forêts aux fins d'exploitation. La Banque mondiale a constaté les « demandes pressantes » adressées au gouvernement « par des investisseurs étrangers qui sont prêts à commencer à opérer en RDC. »<sup>49</sup>

Cette obstruction et ces pressions semblent avoir été provoquées pour la plupart par les changements apportés avec l'appui de la Banque mondiale au régime fiscal forestier, lequel est en soi une partie importante de la politique forestière du gouvernement, . Par exemple, en 2002, la taxe de superficie était de 0.00143 \$ par hectare, ce qui signifie qu'une « concession » de 200,000 hectares n'apporterait au gouvernement que 286 \$ par année en revenus provenant des taxes de superficie.<sup>50</sup> La Banque a fait pression sur le gouvernement congolais pour qu'il augmente substantiellement ces taxes, recommandant vivement de les porter à 0.50 \$ par hectare par an (ce qui est encore bas par rapport au reste de la région et très bas par rapport au reste du monde). Bien que le gouvernement y ait d'abord consenti, l'industrie forestière s'est farouchement opposée à ces changements et à réussi à convaincre le gouvernement d'introduire graduellement les taxes de superficie et de faire en sorte qu'elles ne s'appliquent qu'à un quart de la zone de « concession ». La taxe est actuellement de 0.20 \$ par hectare.

De la même façon, l'Office national des transports, ONATRA, s'est vivement opposé à tout changement dans les systèmes (para)fiscaux par lesquels il perçoit une partie substantielle du total des revenus forestiers grâce à une taxe sur le transport fluvial du bois.<sup>51</sup> Pour ce qui est de l'ensemble des réformes fiscales proposées par la Banque mondiale, celle-ci signale que, à la suite d'un décret publié en mars 2004, le gouvernement congolais a « commencé à appliquer la nouvelle taxe forestière, mais aucune des mesures visant à réduire le fardeau fiscal n'a été mise à exécution. » ONATRA n'a pas non plus réduit ses tarifs de transit.<sup>52</sup> Toutes ces oppositions ont eu pour effet de bloquer littéralement la réforme de la politique fiscale du secteur forestier.

49 Anonyme, sans date.

50 Banque mondiale, 2003b.

51 Anonyme, sans date.

52 Anonyme, sans date.

*Bien qu'il comporte des lacunes, le Code forestier de 2002 établit un cadre juridique pour la foresterie, mais la plupart des décrets d'applications les plus importants n'existent toujours pas.*



#### 4.4 Le rôle de la société civile

La société civile n'a eu jusqu'à maintenant qu'une influence extrêmement limitée sur la politique forestière. Il n'y a eu aucune consultation auprès des ONG nationales pendant la préparation du Code forestier, quoiqu'il y ait pu y avoir une consultation restreinte auprès de groupes de conservation internationaux, tels que WWF et la Wildlife Conservation Society. Bien que la société civile ait réussi à obtenir une plus grande représentation au sein du Comité de pilotage qui examine les projets de décret, le Comité ne s'est pas vraiment réuni depuis que d'autres ONG s'y sont intégrées.

#### 4.5 Mise en œuvre du Code

forêts communautaires et la rétrocession d'une partie des taxes forestières aux communautés locales, le Code sert néanmoins principalement à établir la base juridique permettant de développer le domaine forestier du pays comme un bien industriel, plutôt que comme une source d'alimentation et de subsistance pour la majorité du peuple de la RDC. En ce sens, il pourrait créer un cadre susceptible de susciter des conflits entre l'industrie forestière et les communautés locales ; on a constaté les ressemblances entre le Code forestier de la RDC et la Loi forestière de 1994 du Cameroun et il y a lieu de croire que les conséquences pourraient aussi être semblables.<sup>53</sup> On peut affirmer qu'il n'est pas compatible avec la constitution congolaise ni avec la Convention sur la diversité biologique.<sup>54</sup>

La Banque mondiale a aussi signalé certains des aspects du Code forestier posant problème. Selon un projet d'examen du secteur forestier en RDC qui est encore en préparation par la Banque :

<sup>53</sup> CED, 2003

<sup>54</sup> Diss, 2003

*« Le Code comporte des lacunes et des faiblesses. Il ne crée pas un cadre juridique spécifique au secteur de l'exploitation forestière à petite échelle. Il maintient l'attribution discrétionnaire des concessions. Bien que celle-ci n'est censée s'appliquer que dans des circonstances exceptionnelles, elle pourrait finir par miner le tout nouveau système. Les différentes catégories de forêts y sont définies en des termes imprécis. Ces questions doivent être rigoureusement prises en compte dans les décrets [d'application] et, encore plus lors de la mise en œuvre et de l'application. »<sup>55</sup>*

Le crédit accordé par la Banque mondiale en 2002 en appui à l'adoption du nouveau Code forestier visait la mise en place avant la fin de 2002, soit à peine quelques mois après l'adoption du Code, de l'ensemble du nouveau système juridique régissant le secteur forestier, lequel consistait en une série de nouveaux « décrets d'application » présidentiels et ministériels.<sup>56</sup> Il faudra probablement quarante décrets pour compléter les cadres juridiques.<sup>57</sup>

Toutefois, quelque trois ans et demi après l'adoption du Code forestier, seuls 13 décrets ont été approuvés par le ministre et le président. De ceux-ci, seuls 4 sont de « qualité adéquate » sous leur forme actuelle<sup>58</sup>, et un seul a été publié dans la gazette juridique officielle. La rédaction des quelque 25 autres décrets n'a pas encore commencé.

On ne sait pas très bien jusqu'à quel point les décrets d'application qui ont été adoptés ont effectivement été diffusés dans l'ensemble de l'administration forestière ; très peu de fonctionnaires locaux semblent avoir connaissance de l'existence du Code forestier, encore moins de ses décrets d'application spécifiques. La mise en œuvre d'un APV pourrait poser un problème pratique, à savoir que les départements des forêts locaux ou régionaux agissent en fonction de ce qu'ils croient être le cadre juridique, qui peut être ou ne pas être en phase avec la réalité des développements juridiques à Kinshasa.

Traduisant l'importance accordée à l'exploitation forestière commerciale à grande échelle, la plupart des décrets qui ont été approuvés jusqu'à maintenant sont liés au « système de concessions » industrielles, tandis que les décrets nécessaires à l'instauration des droits communautaires, de la foresterie communautaire, de la protection environnementale, etc. sont de ceux qui doivent encore être élaborés.

Il est très peu probable que les autres décrets soient achevés avant la fin de 2006, moment où le moratoire sur les « concessions forestières » pourrait être levé et où on pourrait commencer à attribuer « légalement » des concessions en conformité avec les quelques décrets d'application qui existent. Toutefois, les décrets ultérieurs, concernant, par exemple, le rôle des communautés locales au moment de « négocier » les limites des « concessions » par rapport aux terres occupées par les communautés, pourraient très bien entrer en conflit avec l'une ou l'autre des « concessions » qui ont été octroyées en vertu de la structure juridique incomplète existant actuellement. Les risques d'incertitude et de conflits juridiques graves sont donc élevés à moins que la structure juridique et politique soit en place avant l'octroi de toute nouvelle « concession ».

55 Anonyme, sans date.

56 Banque mondiale, 2002b.

57 Anonyme, sans date.

58 FNPP/GoDRC, 2005.



# 5.

## Le rôle de l'État dans la gouvernance forestière, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques

Comme on peut en déduire de ce qui précède, le gouvernement de transition s'est appuyé presque entièrement sur les « conseils », le soutien et les encouragements apportés par des organismes de l'extérieur, particulièrement la Banque mondiale, pour la « modernisation » de sa structure de politique forestière. La Banque, la FAO et, dans une moindre mesure, des ONG telles que WWF ont apporté un « soutien technique » à l'élaboration du Code et des quelques décrets d'application qui ont suivi. Ceux-ci n'auraient presque certainement jamais vu le jour n'eût été des interventions internationales.

Ceci s'inscrit dans un contexte historique où l'exploitation du bois d'œuvre, de même que tous les autres secteurs économiques, était essentiellement utilisée par les élites politiques pour accumuler des richesses et du prestige personnels et comme une « unité monétaire » importante dans les systèmes de clientélisme politique

Comme il est mentionné dans un rapport produit pour USAID :

*« Ce n'est pas un hasard si aucun effort n'a été fait pour jeter les fondements d'un système de lutte contre la corruption et les procédés de financement illicites en RDC. L'histoire de la RDC est marquée par les aspirations des dirigeants à détenir et conserver le monopole du pouvoir. Dans la pratique, les revenus provenant de pots-de-vin sont venus arrondir de façon régulière et substantielle les salaires des fonctionnaires de la RDC. Actuellement, l'administration présidentielle, le Conseil des ministres, les gouverneurs provinciaux, ainsi que l'administration locale et régionale sont quelques-unes des entités gouvernementales corrompues. »*<sup>59</sup> [Traduction non officielle]

L'étude signale également que :

*« Le danger qui plane actuellement sur les forêts de la RDC réside dans la faible gouvernance, c'est-à-dire, la probabilité que le gouvernement soit incapable de bien réglementer l'accès aux ressources forestières et, une fois les concessions octroyées, de contrôler l'exploitation à l'intérieur de celles-ci afin de s'assurer que les limites des concessions sont respectées. Le fait que le gouvernement n'ait pas la capacité ou la volonté de contrôler les concessionnaires forestiers locaux ou étrangers pourrait marquer le début d'une expansion de l'exploitation forestière qui risquerait d'épuiser rapidement les ressources ligneuses du pays. Cela pourrait à la fois entraîner une série de conséquences négatives sur l'environnement. »*<sup>60</sup> [Traduction non officielle]

Dans son enquête sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC, un Groupe d'experts du Conseil de sécurité de l'ONU reconnaît les dangers que poserait la relance des secteurs des ressources naturelles en RDC. En janvier 2003, le Conseil de

<sup>59</sup> ARD, 2003.

<sup>60</sup> ARD, 2003.

sécurité a adopté à l'unanimité la résolution 1457, encourageant « les États, les institutions financières et les autres organisations à aider ... à faire en sorte de mettre en place les structures et institutions nationales nécessaires pour exercer un contrôle sur l'exploitation des ressources. » en RDC.<sup>61</sup>

Cela ne s'est pas fait jusqu'à maintenant ; en fait, la capacité et la volonté de l'administration forestière de véritablement administrer le secteur forestier sont devenues pratiquement nulles. Cela va des échelons les plus élevés vers les plus bas – comme nous l'avons mentionné plus tôt, le Ministère de l'Environnement, tout en étant responsable du moratoire interdisant l'attribution de « concessions forestières » a systématiquement octroyé, sur une période de plus de 3 ans, près 150 de ces « concessions » couvrant une superficie d'environ 15 millions d'hectares. D'une part, le ministère a un problème de sureffectif, qui a entraîné la prolifération des services spéciaux et la répétition des tâches ; même l'effectif réel du ministère de l'Environnement n'est que vaguement connu, le nombre d'employés basés à l'extérieur de Kinshasa se situant quelque part « entre 2000 et 4000 » selon les estimations de la Banque mondiale. D'autre part, les compétences techniques de base, notamment en matière de planification de la gestion forestière, de cartographie géographique et de recensement forestier, font largement défaut.<sup>62</sup> D'après la Banque mondiale, le pays « n'a produit aucun nouveau forestier professionnel depuis dix ans. »<sup>63</sup> Les agents forestiers locaux ne disposent d'aucune information même sur les lois et politiques forestières actuelles, ni d'aucun des outils de base, tels que des véhicules, ordinateurs ou téléphones, nécessaires à la réalisation de leur travail.<sup>64</sup>

Comme l'a signalé la Banque mondiale :

*« La mise en place de structures nationales visant à contrôler l'exploitation des ressources naturelles constitue peut-être le plus grand défi. Il existe un écart important entre les capacités institutionnelles nécessaires pour la réelle mise en œuvre du Code et la réglementation et ce à quoi on peut raisonnablement s'attendre d'ici dix ans en matière de capacités institutionnelles et en ressources humaines. Le danger, c'est que les aspects les plus positifs du Code et des règlements ne sont pas appliqués, alors que d'autres le sont. [...] La planification participative de l'utilisation des terres, la mise aux enchères [des 'concessions'], la réalisation de plans d'aménagement forestier et la mise à exécution des lois demandent de toute évidence davantage de ressources humaines qualifiées qu'il n'en existe actuellement... Tout cela ne se fera pas du jour au lendemain, mais la communauté internationale doit investir maintenant dans ces domaines si elle veut voir les choses avancer dans la bonne direction dans dix ans. »<sup>65</sup>*

Dans son rapport à USAID sur la capacité du gouvernement congolais à gérer les secteurs des ressources naturelles, la firme-conseil ARD va plus loin, en disant que :

*« Il ne s'agit pas simplement de rétablir les systèmes de gouvernance et de relancer une*

61 Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, 2003

62 Anonyme, sans date.

63 Anonyme, sans date.

64 Greenpeace, 2005

65 Anonyme, sans date.

*La RDC est au début du chemin qui pourrait conduire à l'exploitation et au pillage massifs de ses ressources forestières.*



*économie stagnante, mais plutôt de relever le défi beaucoup plus difficile qui consiste à réformer complètement les systèmes de gouvernance et économique actuels, qui sont mal adaptés. Il faudra pour cela contrôler les systèmes criminels et corrompus, et les remplacer graduellement par des institutions et systèmes transparents, équitables et démocratiques. »<sup>66</sup> [Traduction non officielle]*

L'expérience passée en matière de « renforcement institutionnel » du secteur forestier dans d'autres pays de la région du Bassin du Congo n'a pas été des plus réussies ; l'importance des revenus forestiers pour le bénéfice personnel de l'élite politique a suscité une opposition constante, nette et farouche à toute réforme pouvant mettre ces bénéficiaires en péril.<sup>67</sup>

Dans ces circonstances, la question du « suivi » demeure quelque peu théorique car, en l'absence d'un cadre juridique complet, on ne sait pas exactement sur quoi porterait le suivi effectué par le gouvernement – ou en fait par les organismes internationaux indépendants. La perspective de voir le gouvernement congolais devenir un agent important du développement, du suivi et de la mise en œuvre de politiques apparaît donc très lointaine.

<sup>66</sup> ARD, 2003.

<sup>67</sup> RF UK/Forests Monitor, 2006.

## 6. Un APV crédible et bénéfique

En termes généraux, la société civile pourrait juger des résultats de toute négociation d'APV sur la base des Conclusions du Conseil de l'Europe d'octobre 2003, à savoir que le processus visant à parvenir à un accord devrait servir à :

- améliorer la propriété foncière et les droits à la terre, en particulier des communautés marginalisées et rurales, ainsi que des populations autochtones ;
- renforcer la participation effective de toutes les parties prenantes, notamment des acteurs non étatiques et des populations autochtones à la conception et à la mise en œuvre de politiques ;
- renforcer la transparence dans le cadre des opérations d'exploitation des forêts, y compris grâce à l'instauration d'un processus de suivi indépendant ;
- réduire la corruption associée à l'octroi de « concessions d'exploitation des forêts » ainsi qu'à la récolte et au commerce du bois ;
- d'encourager la participation du secteur privé des pays producteurs de bois aux efforts déployés pour lutter contre l'exploitation clandestine des forêts.<sup>68</sup>

Comme on peut le constater par ce qui précède, plusieurs de ces conditions générales traduisent des enjeux spécifiques qui font actuellement l'objet de discussions en RDC et sur le plan international.

Parmi les autres « critères », on retrouve les suivants :

- Le gouvernement devrait garantir la représentation légitime des organisations de la société civile (ONG, associations et organisations de peuples autochtones) dans le processus entourant l'APV. L'UE devrait affecter et mettre à disposition des fonds suffisants, qui seraient gérés par une ONG nationale comme CENADEP, afin d'assurer une participation adéquate des ONG ;
- Des représentants de la société civile nationale et des peuples autochtones devraient être désignés de façon spécifique au sein des différentes instances de préparation, de négociation et de mise en œuvre de l'APV ;
- Les aspects relatifs aux droits coutumiers devraient être intégrés dans la définition de la légalité ;
- Tous les produits forestiers (ligneux et non ligneux) et la faune sauvage devraient être pris en compte dans l'APV ;
- La certification de la légalité ne devrait pas se substituer à la certification de la durabilité, mais bien être considérée comme la première étape vers la gestion durable des forêts ;
- La certification de la légalité devrait être obligatoire pour tous les opérateurs du secteur forestier, quelle que soit la destination finale des produits ;
- La société civile devrait participer activement au suivi indépendant de la certification de la légalité.

68 Conseil de l'Union européenne, 2003.

# 7.

## Les principaux obstacles à un APV crédible et bénéfique

Le principal obstacle à un APV satisfaisant serait qu'on entame le processus de négociation avant qu'une structure juridique complète et claire ne soit en place et que le gouvernement n'ait la capacité de mettre en œuvre tant la structure juridique que le plan de zonage forestier participatif permettant de participer à l'APV, et alors que les ONG ne disposent pas des ressources nécessaires pour y participer pleinement.

Résumons certains problèmes spécifiques mentionnés dans la présente étude:

- Il manque une bonne partie du cadre juridique, à savoir les décrets et arrêtés nécessaires à la mise en œuvre du Code forestier. Il est donc très difficile à l'heure actuelle de savoir ce qui est légal et ce qui ne l'est pas ;
- Le processus d'examen juridique des anciens permis d'exploitation et des nouvelles « concessions » (illégal) octroyées entre 2002 et 2006, et de réattribution de nouvelles « concessions forestières légales » risque de faire l'objet d'une forte pression et manipulation politique. Il pourrait s'ensuivre que les « concessions illégalement octroyées » soient autorisées à poursuivre leurs activités au nom des droits acquis et de l'opportunisme politique. Le statut légal de ces « concessions » pourrait être très difficile à déterminer et soulever d'importantes controverses.
- Compte tenu de l'immense complexité de la structure « fiscale » et tarifaire du secteur forestier, il sera extrêmement difficile de déterminer rigoureusement si les exploitants forestiers se conforment aux lois. Une réforme majeure et une simplification de la structure fiscale du secteur forestier, telle que prônée actuellement par la Banque mondiale, contribuerait à remédier à ce problème, mais se heurtera à l'opposition farouche de groupes d'intérêts profondément enracinés et liés à l'élite politique et à ses réseaux clientélistes.
- Il n'existe actuellement aucun cadre de planification territoriale pour la mise en œuvre de la politique forestière de la RDC. L'octroi de « concessions » et de permis d'exploitation ad hoc ayant cours présentement entre en conflit avec les régimes fonciers traditionnels et coutumiers, et risque d'entraîner un véritable conflit entre les exploitants forestiers, les communautés locales et les autorités locales, ainsi qu'en leur sein.
- Si la méthodologie utilisée pour le zonage des forêts de la RDC – et en fin de compte pour le tracé et la désignation de « concessions forestières » – ne tient pas dûment compte des revendications territoriales et des régimes fonciers existants, elle pourrait ne pas être compatible avec la Résolution du Conseil relative au plan d'action FLEGT, la constitution congolaise ou avec les normes internationales, telles que la résolution 169 de l'Organisation internationale du travail.
- Toute « concession forestière » octroyée dans le cadre d'un tel processus risque d'être contestée localement et source de conflit. Compte tenu de la taille de la RDC et de l'intention de procéder graduellement à l'attribution de concessions », il est probable que de tels conflits continuent de surgir pendant de nombreuses années ;
- Il n'existe pratiquement pas de capacités institutionnelles pour remplir les fonctions de



base de l'administration forestière, encore moins pour garantir l'application d'accords complexes relatifs au commerce international ;

- La complexité des relations entre les différents groupes ethniques, en particulier entre les Bantous et divers peuples pygmées soulève de sérieux problèmes.

Puisque ces derniers sont largement sous-représentés et privés en réalité du droit de posséder légalement la terre – quoiqu'ils soient souvent « mal représentés » par leurs « patrons » bantous – il est fort probable que toute exploitation forestière pratiquée sur les territoires habités par les Pygmées ne puisse tenir dûment compte des droits qui leurs sont conférés en vertu des normes et critères internationaux.

# 8.

## Un processus de consultation approprié

Le principal point dont il faut tenir compte dans l'éventualité d'un processus de consultation sur l'APV en RDC, c'est que tout processus entourant un APV devrait être mené par le gouvernement – et il n'est pas du tout évident que le gouvernement puisse être ou soit en mesure de le faire à l'heure actuelle. À court terme, tous les ministères vont se préoccuper des prochaines élections et, comme nous l'avons mentionné plus haut, l'ensemble des élections nationales, provinciales et locales pourraient se prolonger durant toute l'année 2006. En supposant que ce processus se déroule paisiblement et qu'aucun conflit militaire majeur ne reprenne, suivra probablement une longue période « d'installation » dans tous les ministères.

En supposant que « l'examen de la légalité des concessions » en cours puisse être achevé – comme le prévoit actuellement la Banque mondiale – d'ici la fin de 2006, les résultats de cet examen risquent de préoccuper encore longtemps l'administration forestière (telle qu'elle existe). La Banque mondiale et le gouvernement congolais prévoient une « stratégie triennale d'attribution des nouvelles concessions » une fois l'examen terminé et le moratoire levé. En réalité, en raison de l'interruption due aux élections, il est peu probable que l'examen de la légalité des « concessions » se termine en 2006, et la mise en œuvre de la future « stratégie triennale » durera donc probablement jusqu'en 2010.

Ces priorités urgentes risquent de préoccuper l'administration pendant quelques années encore – et ce, sans compter qu'il est probable que le processus électoral soit suivi par des « luttes politiques » intenses pour le contrôle de secteurs économiques clés. Il pourrait s'ensuivre des années d'instabilité et de changements aux échelons ministériels et supérieurs au sein des ministères concernés. Comme on l'a mentionné plus haut, la Banque mondiale a signalé qu'il faudrait peut-être dix ans pour établir un ministère pleinement fonctionnel, ce qui semble être une estimation raisonnable, bien qu'optimiste. L'une des conditions de réussite de la négociation d'un APV serait donc un effort international concerté pendant un certain nombre d'années afin de renforcer les capacités des organismes gouvernementaux concernés. La communauté internationale devrait déterminer avec soin quelle forme pourrait prendre ce soutien et quel serait le résultat : pour accroître les retombées en matière de développement, les institutions forestières devraient, par exemple, renforcer considérablement leurs capacités et leur expertise pour soutenir les forêts communautaires plutôt que l'exploitation forestière industrielle.

Ironiquement, la participation de la société civile à un processus de négociation d'un APV quel qu'il soit serait probablement moins problématique que celle du gouvernement. Les ONG congolaises sont devenues de plus en plus organisées au cours des deux dernières années. Plusieurs des principaux groupes de tous les coins du pays sont maintenant regroupés sous l'égide du Réseau Ressources Naturelles (RRN), lequel est coordonné depuis Kinshasa par le Centre National d'Appui au Développement et à la Participation Populaire (CENADEP). Dans chacune des 10 provinces, le RRN compte un « point focal » responsable de diffuser, et de recueillir, des informations auprès des réseaux provinciaux d'ONG. Les points focaux du réseau national se réunissent généralement à intervalles

assez réguliers, soit environ 2 ou 3 fois par an. Ce réseau a déjà grandement contribué à familiariser la population avec le Code forestier, en produisant des « guides » sur la loi sous forme de fascicules illustrés publiés dans les quatre principales langues locales, et en français, et en distribuant des milliers d'exemplaires auprès de fonctionnaires, du secteur privé, des communautés locales et d'autres ONG.

De la même façon, les peuples autochtones sont de mieux en mieux représentés par des organisations bien organisées et qui savent se faire entendre. Il n'y a pas encore d'équivalent national du RNN, quoiqu'il existe un réseau d'organisations « pygmées » basé à Bukavu, au Sud-Kivu, ayant pour nom le Réseau des Associations Autochtones Pygmées (RAPY). Un réseau national plus large et informel d'organisations pygmées – ainsi que des « ONG accompagnant les Pygmées » - se sont unis récemment pour déposer une plainte technique détaillée au Panel d'inspection de la Banque mondiale, démontrant ainsi leur capacité à intervenir sur des questions complexes de politique internationale<sup>69</sup>.

Cependant, comme on peut en déduire de ce qui précède, la société civile de la RDC se concentre pour l'instant, et pour l'avenir immédiat, sur la mise en place d'un cadre juridique complet et équitable, puis sur sa « vulgarisation ». Le zonage forestier est perçu comme un enjeu crucial et plusieurs groupes prennent part à des exercices de cartographie participative. De plus, bien que le réseau national d'ONG soit de mieux en mieux organisé, les ressources et l'expertise au sein du réseau demeurent extrêmement limitées. Le réseau dans son ensemble dépend du soutien d'ONG internationales et ne serait donc pas nécessairement viable pendant la très longue période de temps qui, comme le suggère la présente étude, serait nécessaire à la planification d'un processus de négociation d'un APV. L'organisation de consultations auprès du réseau national peut entraîner des coûts considérables, étant donné que la plupart des déplacements à l'intérieur du pays se font en avion et nécessitent de longues « escales » car les vols de retour sont peu fréquents.

Pour mener à bonne fin un processus de négociation d'un APV, il faudrait donc également un effort concerté visant à renforcer et maintenir les capacités du RNN et du RAPY, et à leur donner les moyens de participer pleinement aux négociations.

---

69 Organisations Autochtones Pygmées et Accompagnant les Autochtones Pygmées en République Démocratique du Congo, 2005.



# 9.

## Mesures à prendre

Pour les raisons exposées ci-dessus, il est très peu probable que le gouvernement de la RDC ait la capacité ou la volonté de jouer un rôle central ou même majeur dans un processus de négociation d'un APV avant bien longtemps. Les organismes de l'extérieur auront donc un rôle crucial à jouer dans la réussite du projet.

La Banque mondiale pourrait de toute évidence exercer une influence majeure. Il faut reconnaître que la Banque a, jusqu'à maintenant, apporté principalement son soutien à une « stratégie d'industrialisation », qui n'est peut-être pas la plus propice au développement ni compatible avec les Objectifs de développement du millénaire et les objectifs d'autres organismes de développement international. Néanmoins, la Banque a aussi joué un rôle de plus en plus actif pour essayer de contrôler les pires illégalités, et elle possède le « poids » financier et politique nécessaire pour s'attaquer à ces problèmes au plus haut niveau.

Les bailleurs devront assurer une coordination plus étroite, d'un genre qui n'existe pas encore dans le secteur forestier de la RDC. L'Union européenne, qui jusqu'à présent s'est surtout concentrée sur des questions relatives aux aires protégées, devrait probablement réorienter ses interventions davantage vers la gestion forestière, et vers l'énorme défi qui consiste à s'assurer que les forêts du pays fasse l'objet d'un plan de zonage participatif. L'UE devrait se demander sérieusement si ses interventions dans d'autres secteurs – particulièrement en ce qui a trait au développement d'infrastructures – ne contribuent pas involontairement à faciliter l'exploitation forestière illégale, et si tel est le cas, prendre des mesures correctives.

Parmi les organismes de financement qui pourraient être particulièrement importants, mentionnons : la coopération française, qui commence à intervenir dans le secteur forestier de la RDC ; DFID, qui n'a pas encore de programme de ressources naturelles en RDC, mais qui a une expérience très pertinente dans des pays comparables, tels que le Cameroun ; le gouvernement belge et GTZ (Allemagne), qui ont aussi participé activement sur le plan technique au suivi, à la cartographie et à la planification de la gestion des forêts dans d'autres pays voisins, comme le Cameroun.

Les ONG internationales auront également un rôle important à jouer. Jusqu'à maintenant, peu de ces organisations sont activement impliquées dans les questions relatives à la politique forestière en RDC, quoique d'autres, comme WWF et la Wildlife Conservation Society, aient une longue expérience de projets pratiques sur le terrain. L'expérience de groupes comme la Fondation Rainforest dans le travail avec le réseau national de la société civile et les organisations autochtones pourrait être très précieuse, tout comme celle de groupes tels que Resource Extraction Monitoring (REM), qui réalise un suivi pratique indépendant des forêts, et Forest Peoples Programme, qui a de l'expérience dans le renforcement des capacités et l'accompagnement des groupes autochtones de la région.

---

## Bibliographie

**Anonyme, sans date.**

Forests and Post-Conflict Recovery in the Democratic Republic of Congo – Analysis of Priority Agenda.

**ARD, 2003.**

Conflict Timber: dimensions of the problem. Vol III, Africa Case Studies, ARD/USAID, Vermont.

**Banque Mondiale, 2002a.**

République démocratique du Congo, Mission de Suivi Sectoriel, 17-27 avril 2002.

**Banque Mondiale, 2003a.**

Base de données des Indicateurs du développement mondial, Washington DC.

**Banque Mondiale, 2003b.**

République démocratique du Congo, Mission de Suivi Sectoriel, 1-12 avril 2003.

**Banque Mondiale, 2003c.**

Annexe technique sur un don de DTS 117 millions (équivalant à 164 millions de dollars) et un crédit de DTS 35,7 millions (équivalant à 50 millions de dollars) à la République démocratique du Congo pour un Projet d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale, 14 août 2003, Washington DC.

**Banque Mondiale, 2005.**

Rapport No. 33785-ZR, Document du projet pour un don proposé d'un montant de 62,1 millions de DTS (équivalant à 90 millions de dollars) à la République démocratique du Congo pour un Appui transitoire à une opération de redressement économique, 8 novembre, Washington, DC.

**Banque Mondiale. 2002b.**

Report and Recommendation of the President of the IDA to the Executive Directors on a Proposed Credit of SDR \$360.4 to DRC for an Economic Recovery Credit, 17 mai, 2002, Washington DC.

**CED (Centre pour l'environnement et le développement), 2003.**

Lecture du nouveau code forestier de la République Démocratique du Congo à la lumière de l'expérience camerounaise, Groupe de Travail Forêts/Rainforest Foundation, Kinshasa.

**Comité professionnel industriel du bois, 2006.**

Journal Le Potentiel, 24 février

---



*Plusieurs communautés forestières de la RDC ont besoin de toute urgence d'une meilleure infrastructure – mais les routes tracées au bulldozer par les sociétés forestières sont souvent mal planifiées et de mauvaise qualité.*

*Photo Kjell Kuhne/  
Rainforest Foundation*

**Conseil de l'Union européenne, 2003.**

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : « Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT) : Proposition relative à un plan d'action de l'Union européenne – Conclusions du Conseil, Bruxelles.

**Conseil de sécurité de l'ONU, 2002.**

Rapport final du Groupe d'experts sur l'exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesses de la République démocratique du Congo, S/2002/1146, New York, 16 octobre.

**Conseil de sécurité de l'ONU, 2003.** Résolution 1457, New York.

**Diss, Lionel 2003.**

Nouveau code forestier de la République Démocratique du Congo; une mise en œuvre potentielle des obligations internationales relatives à la protection de l'environnement et des droits de l'homme, Groupe de Travail Forêts/Rainforest Foundation, Kinshasa.

**FNPP/GoDRC 2005.**

« État des lieux des mesures d'exécution de la nouvelle Loi forestière », Juin, Kinshasa.

**Global Witness 2002.**

Branching out: Zimbabwe's resource colonialism in the Democratic Republic of Congo, Londres.

**Gouvernement de la RDC, 2002a.**

MIN/AF.F-E.T/190, 14 mai, Kinshasa.

**Gouvernement de la RDC, 2002b.**

Loi n° 011/2002 portant Code forestier, 29 août, Kinshasa.

**Gouvernement de la RDC, 2003.**

Rapport synthèse du Projet « Appui à la relance du Secteur Forestier », TCP DRC 2905, juillet, Kinshasa.

**Gouvernement de la RDC, 2005a.**

Décret No. 05/116 fixant les modalités de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière et portant extension du moratoire en matière d'octroi des titres d'exploitation forestière, 24 octobre, Kinshasa.

**Gouvernement de la RDC, 2005b.**

Communiqué de presse. Liste des allocations forestières existantes à soumettre au processus de conversion en contrats de concessions forestières, La Référence Plus, 1er novembre, Kinshasa.

**Gouvernement de la RDC, sans date.**

Projet d'Arrêté ministériel fixant les procédures d'élaboration, d'approbation, de suivi et de contrôle de la mise en oeuvre des plans d'aménagement des concessions forestières, Kinshasa.

**Greenpeace 2005.** comm. pers.**Hoare, Alison, 2005.**

Divided Forests: Towards fairer zoning of forest lands, Rainforest Foundation, Londres.

**Hoare, Alison, 2006.**

Resource rights and timber concessions: Integrating local peoples' land-use practices land forest management strategies in the Congo Basin, Rainforest Foundation, Londres.

**Le Phare, 2005.**

Forêt et conservation de la nature: La Banque mondiale relève que le nouveau Code forestier est un test pour la relance de l'économie congolaise, Kinshasa, 9 décembre.

**Organisations Autochtones Pygmées et Accompagnant les Autochtones Pygmées en République Démocratique du Congo, 2005.**

Requête adressée au Panel d'Inspection de la Banque Mondiale, 30 octobre, Kinshasa.

**Panel d'inspection de la Banque mondiale, 2006.**

Rapport et recommandation sur une demande d'inspection, RDC : TSER et PUSPRES, Banque mondiale, janvier, Washington.

**Rainforest Foundation/Forests Monitor, 2006.**

Use it and Lose it : The Logging Concession System in Africa, sous presse.

**RERFT – Réseau européen de recherche sur les forêts tropicales, 2004.**

Journal 39/40: Globalisation, localisation and tropical forest management, sans date, consulté à l'adresse suivante :

[http://www.etfrn.org/etfrn/newsletter/news39/nl39\\_oip\\_4\\_2.htm](http://www.etfrn.org/etfrn/newsletter/news39/nl39_oip_4_2.htm), 27/1/04. Journal.

**Vansina, J, 1990.**

Paths in the Rainforests: Towards a History of Political Tradition in Equatorial Africa. James Curry, Londres.

**Verbelen, F, 2005.** comm. pers.**Vundu, dia Massamba, 2005.**

Validité actuelle du Moratoire relatif à l'octroi des allocations forestières en République démocratique du Congo, 3 mars, Kinshasa.

---