



APV-FLEGT : exploitation et commerce légaux du bois artisanal, une affaire de tous en Province Orientale

A. Contexte

Avec une superficie de 2.345.000 km² et une population estimée 70 millions d'habitants, la République Démocratique du Congo (RDC) occupe la deuxième position après l'Algérie, de par son étendue, et la première position en Afrique centrale, de par sa population. La densité moyenne de population est de 29 habitants au km². On note néanmoins des densités supérieures à 100 habitants au km² à l'Est du pays, autour de Kinshasa et dans la province du Bas-Congo. Le secteur forestier a une importance économique relativement réduite. Les productions forestières diverses sont cependant essentielles pour la survie et la vie des populations locales. Le développement agricole dépend bien souvent des surfaces laissées disponibles après la destruction de la forêt. En dépit de ses immenses ressources forestières, l'économie nationale reste dominée par les secteurs minier et agricole. De ce fait, ces deux secteurs ont pendant longtemps contribué et contribuent encore, de manière substantielle, au PIB national.

En 2000, le pays a adopté avec les Nations Unies les objectifs du millénaire pour le développement, visant notamment la réduction de la pauvreté en 2015. Au regard de l'importance du déclin socioéconomique durant les années 1990, la RDC a dû engager, à partir de 2001, des réformes structurelles profondes et procéder à l'adoption des politiques macro-économiques courageuses et prudentes destinées à remettre l'économie sur le sentier de la croissance et à réduire le niveau de pauvreté. Le principal résultat de ces réformes est qu'après un conflit d'environ dix ans dans le pays, le FMI et la Banque Mondiale ont entériné, le 2 juillet 2010, l'accord réduisant la dette du pays de 12,3 milliards de dollars, faisant ainsi de la RDC le trentième pays à avoir atteint le point d'achèvement de l'I-PSTE.

Le Gouvernement de la République Démocratique du Congo a par ailleurs préparé et adopté en juillet 2006 la première version du Document de Stratégie, de la Croissance et de la Réduction de la Pauvreté (DSCR). Les Institutions de Bretton Woods l'ont approuvé en mai 2007. La deuxième génération du DSCR intègre les secteurs forestier et agricole comme piliers de cette stratégie de croissance durable et de réduction de la pauvreté. Les objectifs stratégiques du secteur forestier prévus dans le DSCR II sont notamment de: (i) accroître sa contribution à la croissance économique du

Message clé

Ensemble pour le bois légal.

«L'exploitation des forêts denses tropicales doit se faire en respectant les principes de durabilité de la forêt, c'est-à-dire avec l'objectif de maintenir et, chaque fois que possible, d'améliorer l'aptitude de la forêt à remplir, au mieux, l'ensemble de ses fonctions écologiques, économiques et sociales, en préservant toutes ses potentialités pour les générations à venir».

Montcerisier H., 1992

pays par une gestion durable des forêts et des terres ; (ii) assurer les retombées économiques et sociales aux populations locales et aux peuples autochtones vivant dans la forêt.

L'intention du gouvernement de la RDC est de développer le potentiel forestier tout en conservant sa diversité biologique. Le cadre institutionnel du secteur forestier se modifie afin de le rendre plus fonctionnel. C'est dans ce cadre qu'il convient d'inscrire le code forestier de 2002 qui institue l'obligation de mettre en place une politique forestière pour harmoniser toutes les activités de développement des secteurs touchant la forêt. De nombreuses activités de planification du secteur comme le Programme national forêts et conservation de la nature (PNFoCo) ou plus récemment le Programme National Environnement, Forêts, Eaux et Biodiversité (PNEFEB) organisent progressivement les efforts de développement.

Ces efforts ne se font pas sans peine. Et pour cause, la République Démocratique du Congo (RDC) se remet progressivement des ravages des années de guerre et des dysfonctionnements de l'appareil étatique ayant frappé de plein fouet l'immense majorité des Congolais dans leurs moyens d'existence. Une situation ayant apporté son lot de nombreux fléaux: troubles politiques, massacres sanglants, situations d'urgence sanitaire publique, insécurité alimentaire, faim, extrême pauvreté, analphabétisme et violations des droits de l'homme. Le pays s'emploie à mobiliser ses ressources humaines et naturelles pour relever le défi de la reconstruction post-conflit qui est une œuvre de longue haleine. Un des chantiers de la reconstruction, c'est le rétablissement de l'Etat de droit et de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire national. Ce qui passe par l'imposition et le respect de la loi de la république par tous et chacun. En particulier, l'application des lois forestières pour une gouvernance durable des forêts et un commerce responsable des produits forestiers, plus spécialement le bois, apparaît comme une nécessité dans un contexte de mondialisation des enjeux environnementaux et climatiques.

Bien des Congolais dépendent plus ou moins directement des forêts pour leur subsistance. L'avenir de l'humanité toute entière dépend étroitement de ce qui serait fait des forêts, notamment du bassin du Congo et de celui de l'Amazonie. Consciente de cette question existentielle, la RDC négocie depuis 2010 avec l'Union Européenne (UE) un Accord de Partenariat Volontaire (APV) dans le cadre du plan FLEGT de l'UE. A cette fin, elle a mis en place une commission technique (CT) comprenant des représentants des principales parties prenantes de la filière bois : Etat avec ses administrations conséquentes, exploitants artisanaux et industriels, organisation de la société civile, etc. Le succès de ce processus dépend, entre autres, de l'implication de toutes les parties prenantes dans les différentes étapes du processus et de la prise en compte, dans les négociations, des préoccupations des parties prenantes locales qui s'approprieraient ainsi de la démarche. Actuellement, en matière de gestion durable des forêts, l'approche

participative s'avère une obligation à laquelle on ne peut plus se dérober, considérant les résultats mitigés de l'approche *top-down*, en particulier pour garantir le bien-être des pauvres.

Avec les Nations Unies, la RDC s'était engagée à améliorer l'existence des plus pauvres par les objectifs du Millénaire pour le développement. Adoptés par les dirigeants du monde entier en l'an 2000 à New York, ces objectifs¹ sont une feuille de route ambitieuse de l'action mondiale s'étalant sur 15 ans et visant à combattre la pauvreté, la faim et la maladie, à protéger l'environnement et à améliorer l'éducation, la santé de base et l'autonomisation des femmes...

S'agissant de l'objectif de réduction de la pauvreté, certains n'hésitent pas à parler de l'éradication de la pauvreté car le monde a les moyens de le faire aujourd'hui, au moins, en ce qui concerne l'extrême pauvreté. En RDC, 15 ans après l'adoption des OMD², cet objectif est loin d'être atteint malgré le progrès réalisé ramenant le taux de pauvreté de 71,3% en 2005 à 63,4% à 2012 selon le dernier Rapport national daté de septembre 2014³, surtout dans les milieux ruraux et chez certaines catégories vulnérables comme les femmes. Et pourtant, le pays regorge d'importantes ressources naturelles. **Il y a manifestement un problème d'inadéquation entre les ressources naturelles et cette extrême pauvreté, qui se conjugue surtout au féminin et au rural.** En cause plusieurs facteurs : politiques, économiques, sociaux, juridiques, etc. L'état actuel des moyens d'existence précaires traduit à la fois les évolutions des structures sociales/mentales indigènes et des volontés d'action ou l'inaction des pouvoirs politiques depuis les temps anciens en passant par la traite négrière et le système colonialiste jusqu'aux régimes postcoloniaux. Ce qui résulte sur l'extrême pauvreté et la vulnérabilité des populations forestières.

Optimiser et diversifier les moyens d'existence contribue à réduire la pauvreté et la vulnérabilité des populations forestières⁴. Cela passe d'abord par la reconnaissance et la garantie des droits locaux et la sécurisation de la tenure foncière. La politique étatique en matière foncière et forestière exerce un impact considérable sur les moyens d'existence et le développement rural. Près de 65% des Congolais dépendent des forêts pour vivre alors que près de 80% doivent leur subsistance à l'agriculture. Considérant le manque d'informations crédibles et actualisées, il importe ensuite de constituer une base de données régulièrement à jour, initialement en réalisant une recherche sur les moyens d'existence des ménages et les corrélations entre modes de vie/d'utilisation des forêts et moyens d'existence⁵. Enfin et surtout, le rôle des politiques publiques, globales (REDD+, FLEGT+, etc.) et sectorielles, visant plus ou moins directement le développement et l'éradication de la pauvreté mérite de rester présent à l'esprit. Un développement local n'est pas possible si les droits locaux (fonciers, forestiers, etc.) ne sont pas sécurisés. Les conflits de tenure sur les ressources naturelles contribuent beaucoup à la dégradation des ressources pour les communautés locales⁶. Une réforme efficiente

devrait ainsi combler la distance entre ce qui est et ce qui doit être fait.

Les politiques mises en place commencent à donner des effets. En témoigne de manière paradigmatique la maîtrise des variables macroéconomiques : inflation presque nulle, stabilité monétaire et des prix sur plusieurs années successives, taux de croissance économique élevé (autour de 7-8% par an) au dessus de la moyenne africaine). Petit bémol : ces résultats macroéconomiques ne se concrétisent pas encore dans l'assiette des ménages. Les besoins du pays sont immenses, les ressources limitées. L'initiative FLEGT pourrait contribuer à ramener des revenus dans le trésor à condition de la mener au bout et de bien tenir les engagements souscrits : valeur ajoutée du bois vendu sur le marché de l'UE (retombées fiscales, revenus accrues pour les employés, emplois, etc.).

Pour en garantir un franc succès, il convient de saisir les principaux ressorts et repères historiques et politiques susceptibles d'influer sur sa mise en œuvre. La pénétration étrangère est venue accélérer voire subvertir les processus en cours dans ce domaine nourris par des dynamiques évolutives internes (guerres de conquête, conflits de succession, etc.). Dans sa volonté de voir progresser le niveau de vie de la population, l'administration coloniale territoriale belge⁷ a vite fait de se transformer en système paternaliste, exerçant une emprise considérable sur tous les aspects de la vie économique, juridique et sociale de la population autochtone, souvent dans l'ignorance totale des pratiques locales d'utilisation des terres/forêts, généralement sans consultation des aspirations locales pour le développement, et au détriment des dynamiques et institutions de gestion locales de la terre, des forêts

(et des ressources naturelles). Elle a été le principal moteur du progrès et du développement du Congo au cours des dernières décennies avant l'indépendance⁸. A cette fin, il fut créé un fonds du bien-être indigène, le FBI. Mais l'évolution de la structure et du rôle des chefferies, jusqu'à en faire des circonscriptions de type communal et la base de la démocratie, n'a pas connu l'aboutissement espéré.

Le contexte d'accession du pays à la souveraineté internationale a donné un coup d'arrêt au processus d'amélioration des conditions de vie des indigènes. Les cadres administratifs territoriaux belges quittent précipitamment la colonie, abandonnant le jeune Etat sans ressources humaines compétentes pour administrer le pays. En plus, de troubles et violences politiques sont apparus : mutineries de la force publique, sécessions katangaise et sud-kasaïenne, crise étatique et gouvernementale, rébellions, massacres, etc. Le pays s'en est sorti exsangue, la population décimée, les villages dépeuplés des forces actives voire simplement des habitants. Quelques politiques destinées à améliorer les moyens d'existence des populations, en particulier dans les milieux ruraux, sont initiées avec la paix retrouvée avec ou sans l'appui des partenaires.

Plus spécifiquement dans le secteur forestier, des efforts particuliers ont été fournis pour qu'il contribue au mieux-être des populations en réglementant notamment l'exploitation forestière⁹. Si l'industrie du bois est relativement récente, l'exploitation forestière en revanche est très ancienne : le bois est utilisé par l'homme depuis les temps immémoriaux. En RDC, l'histoire de l'industrie du bois peut remonter au moins à l'Etat indépendant du Congo (EIC).



- **De 1895 à 1930** : début d'exploitation de quelques essences dans la zone de Lukala et Tshela (forêts de Mayumbe) en vue de leur commercialisation.
- **De 1930 à 1949** : implantation des premières sociétés forestières (AGRIFOR, dans le Bas Congo et FORESCOM, dans le Bandundu). Le secteur forestier connaît un essor à la faveur de l'accroissement de la demande des produits miniers et agricoles durant la seconde guerre mondiale.
- **De 1949 à 1960** : réglementation du secteur forestier par le décret du 11 avril 1949 sur le régime forestier au Congo qui a développé, à un rythme soutenu, l'exploitation forestière par une production du bois plus élevée.
- **De 1960 à 1965** : exploitation intense et désordonnée. L'exploitation des forêts de Mayumbe se fait si intensivement qu'elle tend à épuiser les peuplements riches de Limba (*Terminalia superba*).
- **De 1965 à 1990** : le secteur forestier est marqué par l'intervention du conseil exécutif par une série de mesures : loi Bakajika, réforme monétaire du 24 juin 1967, ordonnance portant Code des investissements en 1969, zaïrianisation en 1973, radicalisation en 1974, arrêté portant réglementation sur l'exploitation des grumes en 1975, rétrocession en 1976, privatisation en 1981, libéralisation économique en 1982 (mines, forêts, prix, etc.), réforme monétaire du 9 septembre 1983 (parité flottante de la monnaie Zaïre), guide de l'exploitant forestier en 1986, mercuriale de bois en 1987 (fixation du prix minimum des grumes, bois sciés et placages).
- **De 1990 à ce jour** : conférence nationale souveraine (07 avril 1992 - 06 décembre 1993) dont la commission des ressources naturelles prit plusieurs résolutions pour redynamiser ce secteur, malheureusement restées lettre morte. Les guerres dites de libération de 1996 et de 1998 envenimèrent la situation. En Août 2002, loi n° 011/2002 portant Code Forestier régissant ainsi l'exploitation forestière. Puis l'arrêté 035 du 05 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière. Enfin, le décret n°14/018 du 2 août 2014 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales.

L'impact de ces politiques et mesures publiques sur les moyens d'existence de la population rurale est relativement limité. Actions d'éclat, de visibilité de l'homme politique¹⁰ et surtout faible implication des parties prenantes. Pour pallier ces insuffisances, cette note résulte d'un processus de travail avec les parties prenantes locales de l'exploitation artisanale dans

l'exécution du projet « APV-FLEGT : exploitation et commerce légaux du bois artisanal, une affaire de tous en Province Orientale » avec l'appui du programme UE-FAO FLEGT. Des consultations ont été réalisées auprès des parties prenantes locales entre juin et décembre 2014 dans six territoires : Isangi, Ubundu et Bafwasende pour le district de la Tshopo et Mambasa, Mahagi et Aru pour le district de l'Ituri. Il s'est agi de collecter les points de vue des parties prenantes pour les relayer auprès des autorités compétentes (assemblées nationale et provinciale, gouvernements central et provincial, Commission Technique, entre autres), d'une part, afin de s'assurer de leur prise en compte dans le processus de négociation d'un APV entre la République Démocratique du Congo et l'Union Européenne, et, d'autre part pour garantir les intérêts des uns et des autres (Etat, communautés locales, exploitants/commerçants artisanaux, consommateurs, société civil, etc.) et la réussite lors de l'application de l'APV-FLEGT.

B. Etat des lieux

La plupart des congolais dépendent de l'économie dite informelle pour leur survie. Cette économie de la débrouille permet ainsi à des millions de personnes et de familles de trouver des moyens d'existence. L'exploitation artisanale des forêts obéit fondamentalement à cette logique. Malgré l'absence des données fiables sur les revenus des ménages (ruraux) et leurs moyens d'existence, un constat sans appel s'impose : les moyens d'existence des ménages sont généralement précaires et insuffisants. Et pourtant, les ressources forestières représentent un potentiel important à même de contribuer significativement à l'accroissement des revenus et des moyens d'existence. L'exploitation artisanale du bois peut générer beaucoup d'emplois et de revenus, donc des moyens d'existence pour les gens¹¹. Elle approvisionne en bois d'oeuvre (construction, meubles, etc) et bois-énergie (bois de chauffe, charbon de bois, etc.) principalement le marché domestique (80%) et subsidiairement le marché régional (20%)¹². Son potentiel énorme pourrait mieux contribuer au bien-être des populations forestières et au développement du pays si la législation et la réglementation nationale et provinciale étaient respectées (taxes, impôts, services environnement, etc.). Le trésor public perd d'importantes recettes fiscales dans ce secteur pour cause d'illégalités¹³ des activités réalisées par des divers acteurs : hommes armés (miliciens, militaires, policiers, etc.), hauts fonctionnaires, hommes politiques influents et autres trafiquants qui coupent illégalement du bois. Sur le chemin des honnêtes gens oeuvrant ou désireux de fonctionner dans la légalité, les obstacles sont légion : multiplicité des taxes (faire une étude pour répertorier toutes les taxes auxquelles font face les artisans), tracasseries et harcèlements administratifs de toutes sortes, dualisme juridique (droit coutumier vs droit écrit) et incohérence entre différents codes légaux (agricole, minier, foncier, forestier, investissements, etc.). Alors, tous rivalisent d'imagination pour les contourner, notamment en recourant aux abattus cultureux (problème de



Evacuation de bois à Yahisuli, Isangi, J. Bolongo ©TBI DRC 2015

nombreuses administrations intervenant dans le secteur). Résultat : un manque à gagner pour l'Etat et la collectivité au profit de quelques individus.

La précarité est très marquée dans les milieux ruraux où les vulnérabilités accrues des communautés forestières locales et de leurs membres sont dues à plusieurs facteurs qui génèrent des conditions de possibilité de la précarité. Parmi ces conditions de possibilité, on peut retenir, entre autres, la nature et la gestion de l'Etat, la tenure (foncière), la planification et le zonage, l'affectation et l'utilisation des terres, le dualisme juridique (cohabitation plus ou moins difficile entre la coutume et le droit moderne écrit), la gestion des institutions foncières coutumières, etc.

1) Opportunités

La foresterie communautaire

Elle peut contribuer à une gestion durable des espaces forestiers concernés¹⁴ si elle est bien menée et encadrée. Elle peut également constituer un important ressort pour la réduction de la pauvreté des communautés locales et/ou des peuples autochtones.

Un potentiel de production en bois d'œuvre élevé

Sur ses 98 millions d'hectares de forêts denses humides, la RDC ne produit industriellement à présent qu'environ 500. 000 m³ par an. Cette production peut être multipliée par 20 pour atteindre le même rendement que le Cameroun, par exemple (10 millions de m³ par an)¹⁵. Outre la fiscalité, une telle production aura des effets induits importants sur l'économie nationale en termes d'emplois, d'infrastructures routières dans les zones de production mais également sur la réduction de la pauvreté. Le patrimoine forestier de la RDC est immense et représente 10% des réserves forestières

tropicales du monde, soit près de 50% des forêts denses d'Afrique et 60% des forêts du Bassin du Congo.

Une filière artisanale de production de bois d'œuvre de plus en plus active

Elle emploie bien d'acteurs (exploitants, intermédiaires, scieurs, revendeurs, etc.). Sa formalisation est une réelle opportunité pour l'économie nationale, le trésor public, la réduction de la pauvreté des populations riveraines des zones forestières et pour l'approvisionnement du marché local.

Cependant, pour profiter pleinement de ces atouts, le secteur forestier doit lever certaines contraintes.

2) Contraintes à lever

Un cadre institutionnel non adapté et inappropriée

Le secteur forestier ne dispose pas d'un cadre institutionnel adéquat et de capacités humaines suffisantes compatibles avec les grands enjeux socio-économiques et environnementaux actuels.

Une insuffisance de concertation intersectorielle

Plusieurs intervenants opèrent dans les espaces forestiers, mais inégalement du fait qu'ils ne disposent pas tous des connaissances en matière de gestion et d'aménagement des ressources forestières. Pire, ils oeuvrent sans harmonie et sans concertation avec le ministère en charge des forêts. Il en résulte d'importants dommages pour les forêts dus principalement à l'action d'autres secteurs de développement comme l'agriculture, le développement rural, les affaires foncières, les mines, les hydrocarbures, l'administration du territoire, l'énergie, l'urbanisme, les travaux publics et l'aménagement du territoire.

Une faible connaissance de la ressource

Une bonne exploitation passe par la connaissance des ressources disponibles en vue de bien planifier la gestion et l'aménagement de ces ressources. Les derniers inventaires forestiers réalisés dans la cuvette centrale et dans le Mayombe par la coopération canadienne datent des années 1980. Il y a 30 ans, les inventaires étaient exclusivement liés au bois d'œuvre alors qu'aujourd'hui, on parle d'inventaires multi-ressources qui exigent plus de moyens et de temps. Des données statistiques sur le niveau d'exploitation et de consommation des produits forestiers tels que le bois énergie, la viande de chasse, divers produits forestiers non ligneux, font défaut.

Une faible gouvernance dans la gestion des ressources forestières

Du fait de l'insuffisance numérique et des capacités réduites des agents forestiers voire d'une corruption endémique, la gestion des ressources forestières souffre de plusieurs problèmes : caractère informel de l'exploitation, exploitation et exportation illégales des produits forestiers, non-respect de la réglementation établie en matière de fiscalité, faible implication des autres parties prenantes (communautés locales et/ou peuples autochtones) dans la prise des décisions en matière de gestion des ressources forestières, déficit de communication entre parties prenantes, insuffisance de transfert de certaines prérogatives en matière de gestion des ressources forestières reconnues aux provinces par la Constitution, absence d'un plan et d'une stratégie intégrée d'aménagement du territoire et de planification de l'utilisation des terres forestières.



Chef coutumier à Yabaondo, Isangi, S. Begaa

Une dualité entre droits fonciers moderne et coutumier

Les forêts et toutes les ressources qu'elles renferment sont la propriété de l'Etat. Cette disposition remet en question les droits coutumiers des populations (qui semblent ainsi se réduire aux droits d'usage et d'usufruit) et fait obstacle à la bonne gestion des ressources. En effet, l'Etat seul ne pourra jamais garantir la conservation et la gestion durable de toutes les forêts si les autres acteurs, notamment les populations locales qui dépendent des ressources forestières pour vivre, n'y participent pas.

Une multiplicité des taxes et redevances forestières

Les multiples actes fiscaux en vigueur dans le secteur forestier constituent un véritable goulot d'étranglement pour le secteur. Une bonne partie des taxes exigées n'est pas légale pendant qu'une autre n'atterrit pas dans les comptes publics. Les exploitants artisanaux et industriels se plaignent de leur étouffement par les taxes plus ou moins légales qui poussent nombre d'acteurs dans l'illégalité, la fraude et l'informel.¹⁶



Exploitant artisanal à Mambasa Ituri, J. Bolongo ©TBI DRC 2015

Une faible capacité de transformation locale de bois d'œuvre

Les capacités de transformation locale sont limitées et coûteuses quand elles ne sont pas artisanales, notamment à l'intérieur du pays, par manque d'investissement, de compétences locales et surtout par défaut d'approvisionnement des unités de transformation en énergie électrique¹⁷.

Une exploitation sélective des essences de bois d'œuvre

Il existe 753 essences forestières répertoriées dans les forêts congolaises. Et pourtant, l'exploitation forestière (surtout industrielle) ne concerne principalement qu'une dizaine grâce à leur rentabilité économique liée à leur valeur marchande.

Une exploitation artisanale insuffisamment encadrée sur le plan technique

Cette exploitation occasionne souvent le gaspillage des bois d'œuvre. La réglementation lacunaire de ce secteur, la faible gouvernance et les tracasseries administratives contraignent souvent les acteurs à l'illégalité et à la fraude. En matière de développement de la foresterie communautaire, ceci va exiger un encadrement technique de proximité des communautés locales et/ou peuples autochtones. Un laisser aller dans ce domaine peut inéluctablement conduire à un dérapage et compromettre ainsi la pérennité des ressources mises en exploitation.

3) Mettre les forêts au service des populations

Les énormes massifs forestiers du pays ont été gérés pendant longtemps sur la base du décret du 19 avril 1949 dont le contenu était devenu totalement inadapté

aux évolutions des concepts et des techniques modernes de conservation et de gestion durable des forêts. Finalement, c'est le 29 août 2002 que le pays se dote d'un code forestier actualisé et adapté, non seulement aux nouvelles normes internationales admises en matière de conservation et gestion durable des ressources forestières, mais aussi aux réalités économiques et socioculturelles nationales.

Le guide de l'exploitant forestier de 1986 visait à encadrer l'activité forestière au bénéfice des populations rurales. La politique de libéralisation de l'exploitation et de la commercialisation des matières précieuses visait notamment de donner les moyens d'existence aux populations en leur donnant accès aux ressources minières du sous-sol de leurs terroirs. A l'heure du bilan, les bénéficiaires¹⁸ escomptés ne sont pas là. Les résultats peu concluants des politiques (agricoles, rurales, minières, forestières etc.) ont entraîné des conséquences sur les milieux ruraux que les plus jeunes et les plus compétents ont tôt fait de fuir quand ils ne se sont pas enrôlés dans des milices qui écumant encore une partie du territoire national à l'est.¹⁹

L'Etat agit à travers des politiques publiques pour résoudre les problèmes que lui sont posés par les populations. Pour cela, il dispose d'une boîte à outils où l'on trouve entre autres : la décentralisation, la planification et le zonage²⁰, l'affectation et l'utilisation des terres²¹, la production du droit, la gouvernance des institutions coutumières, etc.

La décentralisation²² est un mode de gestion de l'Etat unitaire consistant à rapprocher les centres de décision des administrés pour une meilleure efficacité de l'action publique. Ainsi, elle se traduit par un transfert de compétences et de ressources aux autorités locales. Elle influe doublement sur les moyens d'existence : d'une part, elle permet de trouver des solutions locales aux problèmes grâce à des autorités décentralisées redevables ; d'autre part, elle peut atteindre les moyens d'existence par l'accroissement des prélèvements obligatoires locaux. Un développement local est possible moyennant paiement des charges accrues pour les populations. Se pose alors la question de la capacité contributive des populations rurales qui dépendent de leurs ressources. Or, une des ressources principales pour elles, c'est la terre. Les moyens d'existence dépendent ainsi largement de l'accès à la terre.

L'affectation des terres et l'utilisation qui s'en suit peut influencer lourdement sur les moyens d'existence en interdisant ou au contraire en facilitant l'accès des populations aux terres/forêts ou en sécurisant leurs droits sur ces terres. A ce sujet, malgré les évolutions récentes, la RDC est un peu tributaire de son héritage colonial en ce qui concerne spécialement l'attribution des terres et les concessions²³. A l'époque coloniale, des sociétés privées et des églises ont abondamment bénéficié des mises à disposition de vastes étendues des terres qui sont à l'origine du phénomène actuel d'appropriation à grande échelle. Elles ont connu un essor considérable depuis leur implantation en 1886 sous l'Etat Indépendant

du Congo, propriété personnelle du roi des Belges Léopold II. Leur succès a même fait des émules au Congo français. Ces sociétés bénéficiaient d'un droit de jouissance et d'exploitation sur les territoires concédés, leur permettant d'inventorier les richesses, d'exploiter la forêt, de développer des activités industrielles, de commercialiser les produits. Le but officiel de ces contrats était de provoquer le développement général de la colonie. L'Eglise contribuant à la mise en valeur de la colonie par l'évangélisation pour faciliter la soumission. C'est la trilogie (trinité) coloniale ou les 3 MMM (Militaire, Marchand, Missionnaire) qui a facilité l'exploitation de la colonie.

Le système concessionnaire résulte de l'incapacité du pouvoir colonial à assurer la gestion directe de ses conquêtes, le pouvoir colonial se décharge ainsi sur des intermédiaires. Cette pratique de « décharge » évite d'avoir à organiser, entretenir et financer un appareil administratif important sur place. Théoriquement, l'Etat est toujours là. Mais, en réalité, cette forme se rapproche d'une espèce de gouvernement indirect utilisant des intermédiaires privés. Ceci implique, selon Coquery-Vidrovitch, « *délégation et protection, présence de l'Etat par intermittence, en pointillé ou par à coups – l'arbitraire étant alors l'un des modes d'intervention privilégié* ». Le fait le plus significatif de cette situation de décharge est la mise en œuvre, à la demande et par le biais des sociétés concessionnaires, d'un impôt dit de capitation, qui consistait, pour les indigènes, à livrer aux compagnies leur récolte de caoutchouc collecté sur le domaine de la concession. Celle-ci payait le produit tout en retenant l'impôt, ce qui revenait à faire de la compagnie un fermier de l'impôt. Ce système, très favorable aux compagnies qui pouvaient se payer au passage, s'est poursuivi jusqu'à la suppression de l'impôt en nature en 1910.

De nos jours, l'exploitation forestière/minière se poursuit encore sous la forme de concessions avec quelques effets néfastes pour les communautés locales²⁴. Nombre de grandes concessions/plantations sont d'ailleurs abandonnées, conduisant les communautés locales à les occuper et exploiter, sans titre, comme moyens d'existence. L'impact des concessions (industrielles) sur les conditions de vie des communautés locales est indéniable : elles offrent quelques emplois mal rémunérés²⁵, mais privent les paysans des territoires en s'accaparant des terres qui ne sont pas toujours mises en valeur. Parfois, des concessionnaires font du métayage avec les paysans (c'est le cas au Sud-Kivu) pour justifier de la mise en valeur exigée par la loi. Mutatis mutandis, il en va de même avec les affectations des territoires à la conservation de la nature qui limitent les moyens d'existence des communautés locales en restreignant leur accès aux ressources et en supprimant leurs droits sur ces zones classées, souvent décidées sans véritable concertation avec les populations concernées ni authentique indemnisation/compensation.

En revanche, le décret n°14/018 du 2 août 2014 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales reconnaît aux communautés

le droit de disposer des concessions forestières qu'elles peuvent sécuriser avec des titres alors qu'elles ne peuvent pas avoir de certificat d'enregistrement pour une concession agricole. On a là un exemple d'inadéquation entre l'objectif visé et les moyens utilisés, résultant d'un manque de définition claire des politiques agricole et alimentaire : les paysans agriculteurs (professionnels de l'agriculture) peu sécurisés se transforment progressivement en paysans prolétaires salariés (politique alimentaire). L'impact de l'affectation des terres dans le cadre des politiques agricoles/concessions, minières, de REDD+, de FLEGT ou de conservation²⁶ peut être considérable pour les moyens d'existence des populations locales, en particulier des groupes les plus vulnérables (femmes, peuples autochtones, enfants et jeunes, vieillards, invalides, etc.).

C. Recommandations de politique

L'objectif de cette section n'est pas de dresser une liste exhaustive des recommandations spécifiques, mais de proposer quelques pistes de réforme du secteur forestier pour en accroître les retombées financières et économiques pour les populations locales.

L'économie forestière a un grand potentiel de création de richesses. En termes de valeur ajoutée, ce sont aujourd'hui les filières informelles qui produisent le plus de richesse à partir de l'usage des ressources naturelles ou non et des services. Il est nécessaire de reconnaître leur importance économique et stratégique et de leur donner une place conséquente dans la stratégie d'amélioration des moyens d'existence et de lutte contre la pauvreté.

La formalisation et une régulation plus efficace des usages de tenure qui se placent aujourd'hui en dehors (ou en deçà) de la loi requièrent deux approches complémentaires. D'une part, il est nécessaire d'en améliorer la gouvernance par trois séries de mesures possibles :

(1) la simplification et l'amélioration des procédures réglementaires et administratives ;

(2) la sanction des fonctionnaires peu scrupuleux ;

(3) l'incitation financière à appliquer la légalité. Le cadre légal doit être adapté aux capacités et aux besoins des populations locales, souvent entrepreneurs

informels.

D'autre part, là où règles et perceptions locales de la nature favorisent la gestion durable des ressources, il serait pertinent de les reconnaître officiellement et de renforcer leur statut. Cette proposition nécessite la révision des modes de tenure (forestière et foncière) qui n'admettent pas la propriété coutumière de certaines ressources. Une telle décentralisation de la gestion de certaines ressources devrait être encadrée par des principes simples d'exploitation durable, qui seraient contrôlés par les services administratifs.

La sécurisation de la tenure foncière sera un pas important/décisif, mais ne peut pas garantir les moyens d'existence, il faut bien mieux (diversification des moyens d'existence, transfert des compétences localement, etc.).

Le secteur forestier est capable de générer d'énormes retombées et activités économiques et ainsi relever le niveau de vie de la population congolaise en réduisant la pauvreté et en offrant de multiples emplois. Cette tâche lui donne un caractère aussi important à l'instar de celui qu'il joue dans le maintien de la vie sur le globe terrestre.

Il faudra donc, pour ce faire, mettre en place une politique de développement devant tenir compte des besoins sociaux et économiques inhérents à la survie des divers groupes sociaux et du danger que court les communautés concernées à la suite d'une mauvaise gestion des ressources forestières : c'est la gestion participative.

Axe stratégique 1 : production

- Exonérer des taxes liées à l'importation des matériels (industriels), comme dans le secteur agricole. Cela permettrait une forte performance du secteur forestier et surtout dans son domaine de la transformation du bois ;
- Inciter les exploitants forestiers à la légalité en leur facilitant l'obtention de l'agrément et du permis de coupe auprès de l'administration ;
- Délivrer l'agrément d'exploitant artisanal pour une durée de 3 ans conformément à l'article 26 de l'arrêté ministériel 035 du 05 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière ;



Communauté locale / Aketi, Bas-Uélé, J. Bolongo ©TBI DRC 2015

- Encourager les exploitants à négocier des accords équitables avec les ayants-droits ;
- Encourager les exploitants à déclarer les volumes de production et de vente auprès des administrations concernées, mais aussi auprès de leurs associations ;
- Sensibiliser les ayants-droit pour exiger une copie de l'agrément et du permis de coupe en cours de validité avant le début de l'exploitation ;
- Encourager les ayants –droits à l'entrepreneuriat local du bois ;
- Promouvoir la foresterie communautaire.



Marché de bois, scierie du canon à Kisangani, J.Bolongo ©TBI DRC 2015

Axe stratégique 2 : Accès aux marchés, amélioration des infrastructures rurales et capacités commerciales

- Investissement (public/privé) dans les infrastructures de transport et socio-économiques ;
- Réaliser des analyses des marchés afin d'évaluer, d'étudier, de comprendre les besoins, les agissements, les estimations et les attentes des acteurs dans la filière bois d'œuvre ;
- Promouvoir la légalité en soutenant les exploitants légaux : à cette fin, les services étatiques achèteront uniquement du bois légal pour les services publics (écoles, hôpitaux, administrations, etc.) ;
- Promouvoir les infrastructures de traitement et de transformation des produits forestiers ;
- Concevoir des systèmes d'information sur les marchés et prix des produits forestiers.

Axe stratégique 3 : Financement du secteur

- Encourager des caisses populaires ;
- Promouvoir le système des guichets uniques pour décourager la fraude et le détournement des

fonds publics ;

- Promouvoir mutuelles, coopératives de microcrédits, micro-finance ;
- Créer un fonds national/provincial de développement forestier pour appuyer les exploitants ;
- Publier un répertoire annuel mis à jour de toutes les taxes légales sur l'exploitation forestière (artisanale/industrielle) ;

Axe stratégique 4 : gouvernance et renforcement des capacités institutionnelles

- Il importe que le gouvernement et le parlement affichent clairement/concrètement la volonté de l'État de faire du secteur forestier une vraie priorité nationale et un moteur du développement ;
- Améliorer la gouvernance, l'éducation, les voies d'évacuation et les systèmes d'allocation forestière ;
- Allouer des rémunérations décentes aux agents forestiers, pour réduire la fraude et la corruption
- Respecter strictement le code forestier (ou le revoir, si nécessaire) et le plan d'aménagement durable déjà établi et mettre en place une structure solide de contrôle ;
- Harmoniser les réglementations en vigueur (codes foncier, agricole, minier, forestier) ;
- Harmoniser le décret sur les concessions des communautés et le code forestier, notamment en ce qui concerne l'exploitation artisanale qui est individuelle et non collective (par personne morale) dans le code alors que le décret introduit l'association (communautés locales) ;
- Développer un cadre de concertation permanente entre tous les secteurs intervenant dans les forêts : environnement, énergie, hydrocarbures, mines, affaires foncières, agriculture, développement rural, administration du territoire, etc. ;
- Reprendre les négociations pour la signature d'un APV-FLEGT, mais en attendant et en préparant l'APV, appliquer strictement les textes sur l'exploitation forestière ;
- Doter les services en charge des forêts des ressources nécessaires (humaines, financières et matérielles) ;
- Mettre en place une structure d'étude et de planification ;
- Mettre en place un cadre technique d'accompagnement et de promotion de leadership local en vue de favoriser la gouvernance participative et l'approche *bottom-up*.

(Endnotes)

- 1 <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/bkgd.shtml> Le Sommet du Millénaire, qui s'est tenu du 6 au 8 septembre 2000 au Siège de l'Organisation à New York, constitua le plus grand rassemblement des chefs d'État et de gouvernement de tous les temps. Il s'est conclu avec l'adoption par les 189 États Membres de la Déclaration du Millénaire, dans laquelle ont été énoncés les huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Voici les huit OMD : Éliminer l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/SIDA le paludisme et d'autres maladies, préserver l'environnement et mettre en place un partenariat mondial pour le développement.
- 2 Le gouvernement tablait sur 40% de taux de pauvreté en 2015.
- 3 Voir Rapport National OMD. Évaluation des progrès accomplis par la RDC dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement en 2012. Septembre 2014. Voir aussi Document officiel, cabinet du Premier Ministre Matata Ponyo, mars 2014 (le gouvernement avait alors estimé à 76% le taux de pauvreté et à 80% celui de chômage alors que le PNUD évaluait la pauvreté à 71%. Voir aussi, Ministère du Plan, INS, Rapport global. Résultats de l'enquête sur l'emploi, le secteur informel et la consommation des ménages, septembre 2014. Ce rapport évoque également le recul de la pauvreté.
- 4 James Mayers, 2014, *Social Justice in forestry: gains made and tactics that work*, A report from the Forest Governance Learning Group, IIED Research Report, IIED, London.
- 5 Sur l'impact des acquisitions des terres par des citoyens, voir Alphonse Maindo, Papy Bambu, Freddy Maindo, 2013, *Acquisition des terres par les citoyens*, RRI, TBI.
- 6 Forest People Programme, Institute for Ecology and Action Anthropology (INFOE), 2013, *Impacts of German private sector involvement for Indigenous Peoples and Local Communities in the Mai-Ndombe REDD+ Project*. Cette étude montre les limites de la participation des communautés locales dans ce projet pourtant sensé être communautaire malgré des actions en faveur de la communauté. Pour une comparaison avec d'autres zones du bassin du Congo, on peut se référer utilement Samuel Nnah Ndobe and Klaus Mantzel, 2014, *Déforestation, REDD et le Parc national de Takamanda au Cameroun – une étude de cas*, FPP, report. La transformation de l'ancienne réserve forestière coloniale en parc national n'a été soumise à aucune nouvelle négociation des limites de la zone concernée ; les droits sur les territoires traditionnels et les oppositions à la démarcation exprimées ont été délibérément ignorés par les autorités qui n'ont laissé aux villageois que le choix d'accepter ou de refuser l'accaparement colonial des terres. Tout un ensemble de mesures liées au projet de parc – qu'elles incluent ou non une composante REDD – ne bénéficient pas du consentement des personnes vivant dans et autour de ses limites.
- 7 Mayota N., Lufungula L., « L'Administration coloniale belge face à l'exode rural des Libinza vers les îles et les centres urbains du fleuve Zaïre », in *Annales Aequatoria*, 1990, no11, pp. 61-81. (La lutte contre l'exode massif des pêcheurs libinza fut l'un des problèmes majeurs de l'administration coloniale des années 1930 : présentation des documents à l'appui du dossier « Exode peuplade Libinza « ouvert en 1937).
- 8 De Clerck L., « L'administration coloniale belge sur le terrain au Congo (1908-1960) et au Ruanda-Urundi (1925-1962) », in *Annuaire d'Histoire administrative européenne*, n° 18/2006, pp.187-210.
- 9 MECNT, 2002, *Code forestier de la République Démocratique du Congo*, journal officiel, numéro spéciale 6, Cabinet du Président de la République, Kinshasa/Gombe, RDC. Le Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme considère l'exploitation forestière comme une activité consistant notamment dans l'abattage, le façonnage et le transport du bois ou de tout autre produit ligneux, ainsi que le prélèvement dans un but économique des autres produits forestiers. Elle s'étend, non seulement de la coupe ou de la récolte des produits forestiers, mais aussi de l'utilisation de la forêt à des fins touristiques et récréatives.
- 10 La question des investissements forestiers a été étudiée par de nombreux auteurs. Voir notamment World Bank, UNCTAD, 2014, *The Practice of Responsible Investment Principles in Larger-Scale Agricultural Investments*. Implications for Corporate Performance and Impact on Local Communities, AGRICULTURE AND ENVIRONMENTAL SERVICES DISCUSSION PAPER 08, report, April.
- 11 Benneker C., Assumani D-M., Maindo A., et alii. (eds), 2012, *Le bois à l'ordre du jour. Exploitation artisanale de bois d'œuvre en RD Congo : secteur porteur d'espoir pour le développement des petites et moyennes entreprises*, Tropenbos International, Wageningen.
- 12 Selon des études du CIFOR datées de 2014.
- 13 Selon un rapport de Global Witness de 2012, le trésor public congolais ne perçoit que 10% des revenus de l'exploitation forestière, le reste étant évaporé dans les illégalités.
- 14 Alphonse Maindo, François Kapa (eds), 2014, *La foresterie communautaire en RDC. Premières expériences, défis et opportunités*, Tropenbos International, Wageningen. Cf. Décret n°14/018 du 02 août 2014 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales.
- 15 En comparaison avec d'autres pays comme le Cameroun qui produit, avec 21 millions d'hectares, plus de 3 millions de m³.
- 16 Le Comité professionnel du bois de la FEC a recensé 155 taxes et divers prélèvements dans le seul domaine de l'exploitation forestière (CIFOR, 2006) et ceci serait même supérieur selon la FIB. La charge fiscale sur le bois à l'exportation dépasserait les 20% de la valeur FOB. Cela fait craindre une restriction du nombre d'entreprises dans ce domaine et une diminution de l'assiette d'essences exploitables dont seules les plus rémunératrices sur les marchés

seraient recherchées. TBI a recensé en Province Orientale en 2012 plusieurs dizaines de taxes auxquelles sont soumises les artisans.

- 17 Par exemple, entre 2007 et 2008, les deux tiers des exportations étaient-elles constituées des grumes d'essences telles que le Wenge et l'Afrormosia avec peu ou pas de transformation.
- 18 Pour une comparaison, une expérience plutôt satisfaisante au Cameroun, lire Verina J. Ingram, 2014, *Win-wins in forest product value chains ? How governance impacts the sustainability of livelihoods based on non-timber forest products from Cameroon*, Leiden African Studies Centre, PhD dissertation.
- 19 Il suffit d'inventorier les slogans des politiques agricoles pour s'apercevoir de leur répétition indiquant que les résultats concrets n'étaient pas au rendez-vous. 1966 : « retroussons les manches », « retour à la terre ». 1967 : « année de l'agriculture ». 1968 : « année du salongo ». 1973 : « année du scandale agricole » pour supplanter le scandale géologique. 1974 : « agriculture, priorité des priorités ». Plus tard en 1990, « indépendance du ventre ». La zairianisation-radicalisation et la rétrocession ont eu un impact défavorable sur l'agriculture : démantèlement des systèmes d'approvisionnement des campagnes par le départ des petits commerçants grecs, indiens, portugais et autres. Même la rétrocession n'a pas ramené la confiance car tout bénéficiaire était rapatrié par crainte d'une nouvelle nationalisation.
- 20 Voir la note de politique sur la planification et le zonage.
- 21 Voir la note de politique sur ce sujet.
- 22 Voir la note de politique sur la décentralisation, droits fonciers et forestiers des communautés locales en RDC.
- 23 Coquery-vidrovitch C., 2001, *Le Congo au temps des grandes compagnies concessionnaires, 1898-1930*, rééd., Paris, EHESS, 2 volumes.
- 24 Karsenty A., 2005, *Les concessions forestières en Afrique centrale, Aspects historiques, institutionnels et politiques, du point de vue de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises concessionnaires*, étude pour le projet GEPAC de l'Union Européenne.
- 25 Le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) légal en RDC est fixé à USD 3 par jour. Sur la base de 22 jours de travail mensuel, cela fait USD 66 par mois. Quand on sait que le ménage moyen varie autour de 6 personnes, c'est l'extrême pauvreté garantie si aucun membre du ménage ne travaille. Comparativement, un chef de travaux et un professeur d'université ont respectivement, outre les diverses primes, un salaire de 86200 francs congolais (USD 93.6) et 92000 francs congolais (USD 100).
- 26 European Tropical Forest Research Network, mars 2014, "Linking FLEGT and REDD+ to Improve Forest Governance", *Issue of ETFRN News*, n°55.

Alphonse Maindo, Directeur de Programme Tropenbos International RDC
Jean-Luc Tulonde, Superviseur Technique du projet APV-FLEGT
Mise en page, Joseph Bolongo
© Tropenbos International RD Congo, mai 2015.



Exploitant artisanal à Mambasa, Ituri, J. Bolongo ©TBI DRC 2015



Exploitation de bois à Fataki, Ituri, J. Bolongo ©TBI DRC 2015



Tropenbos International RD Congo
Avenue des Erables 32
Commune Makiso, Kisangani, RD Congo
Tél. : +243 (0) 81 27 28 628 / (0) 85 35 75 318
Email : tropenbos.drc@gmail.com
www.tropenbos.org