



Note de discussion sur la foresterie communautaire en République du Congo

Brazzaville, décembre 2014

Groupe de travail sur la foresterie communautaire

Modérateur du groupe

Maixent Fortunin AGNIMBAT EMEKA

Membres du groupe

Sylvie Nadège M'FOUTOU BANGA

ODDHC

André ITOUA LOVOUA

FGDH

Trésor Chardon NZILA KENDET

OCDH

Roch Euloge NZOBO

Guy MOUSSELE DISEKE

RENAPAC

Jean NGANGA

ADPPA

Laetitia OKOMBI

AZUR DEVELOPPEMENT

Nina KIYINDOU

Assistant technique PGDF

Consultations départementales

Isaac TCHIKAYA

Pointe-Noire/Kouilou

Donatien IBASSA

Niari

Pierre Timothée MOLEBANDA

Sangha

Emile NGOUAKA

Likouala

NGOMA NDOLO

Lekoumou

Note liminaire

Depuis 2008, le Congo s'est engagé dans le processus APV FLEGT avec l'Union européenne. En 2012, le Congo a ratifié et promulgué l'accord de partenariat volontaire et s'est engagé dans le processus de mise en œuvre des engagements qu'il a contracté dans ce cadre. Parmi ces engagements figurent la réforme de loi forestière et le renforcement du rôle des communautés dans la gestion des ressources forestières. La réforme du code forestier a commencé en 2010 et le processus de consultation sur le nouveau texte du code est achevé. L'une des dispositions du nouveau code qui préoccupe la société civile est celle des forêts communautaires¹. En effet, la société civile considère que c'est un mécanisme qui peut conférer aux communautés des droits plus importants dans la gestion des ressources forestières. Cependant, même si le nouveau code a prévu la possibilité de création des forêts communautaires, la notion de foresterie communautaire demeure floue et vague ; de même, les critères de choix pour inventer un modèle de foresterie communautaire efficient et adapté au contexte congolais ne sont pas maîtrisés.

Cette réalité justifie le besoin de produire une note de discussion qui puisse faciliter le dialogue et mieux canaliser le débat sur les forêts communautaires en République du Congo.

Mais, pour commencer, qu'est-ce qu'une forêt communautaire ? La réponse à cette question mérite le détour sur la nuance faite par la FAO : foresterie participative et foresterie communautaire. En effet, d'après la FAO, la foresterie participative fait référence aux processus et mécanismes qui permettent aux personnes qui sont directement concernées par l'utilisation des ressources forestières d'être impliquées dans les prises de décision concernant tous les aspects de la gestion des forêts allant de l'aménagement des ressources à la formulation et la mise en œuvre des cadres institutionnels. A fortiori, la foresterie communautaire est une « composante de la foresterie participative qui se focalise sur les communautés locales comme acteur principal assurant la pérennité de la gestion forestière ». De façon concise, en se basant sur les définitions de la FAO, nous pouvons comprendre la foresterie participative comme une situation dans laquelle les communautés sont fortement impliquées dans la gestion des concessions forestières et la foresterie communautaire

une situation dans laquelle les communautés assument le rôle et les pouvoirs de concessionnaire forestier. Après avoir posé ces bornes, nous pouvons jeter les bases des discussions.

De façon évidente, les séries de développement communautaire ne sont pas de forêts communautaires, mais plutôt des forêts participatives. Effectivement, l'Etat octroie des titres d'exploitation à des sociétés forestières qui ensuite, dans le cadre du plan d'aménagement, délimitent les SDC dans lesquelles elles reconnaissent un certain nombre de droits aux

¹ Les forêts communautaires sont prévues dans le draft du nouveau code et feront l'objet d'un texte d'application spécifique.

communautés riveraines. Les communautés ne détiennent donc pas, dans le cas des SDC, des titres forestiers mais sont fortement prises en compte dans la gestion des ressources.

Les forêts communautaires restent donc à créer, mais quel modèle pour le Congo. Plusieurs modèles de forêts communautaires ont été expérimentés dans le monde avec des fortunes différentes. Il serait intéressant que le Congo s'inspire de ces modèles pas forcément pour les copier mais surtout pour éviter de reproduire ce qui n'a pas marché ailleurs. Mais pour cela, il faut que la société civile, peut-être même toutes les parties prenantes sur les forêts au Congo en premier lieu les communautés forestières elles-mêmes, énonce clairement l'objectif qu'elle souhaite atteindre à travers les forêts communautaires.

Les modèles d'ailleurs présentent des différences notamment sur les objectifs, les procédures de création, la nature et la durée des titres, la taille et la localisation des forêts concernées, les capacités et l'accompagnement technique des communautés, la nature des communautés bénéficiaires, la gouvernance, etc.

Un atelier² tenu à Bruxelles a identifié plusieurs facteurs de succès et d'échec des forêts communautaires. Les points suivants ont été identifiés comme des facteurs de succès :

- Implication de toutes les couches représentatives de la communauté (femmes, jeunes, minorités, etc.) ;
- Renforcement des capacités techniques des communautés ;
- Droit à l'erreur - apprentissage permanent ;
- Coexistences des types de bénéficiaires individuelles et collectives ;
- Diversité entre les communautés des bénéficiaires, selon leur participation.
- Appui et assistance dans la gestion des bénéficiaires ;
- Appui technique et financiers des différents partenaires ;
- Gestion indépendante des ressources par les communautés ;
- Partage équitable des revenus ;
- Cohésion sociale à l'intérieur de la communauté ;
- Préservation du couvert forestier et de la biodiversité ;
- Relation équilibrée entre institutions locales et étatiques.

Les facteurs d'échecs identifiés au cours de cet atelier étaient les suivants :

- Procédures de création complexes, longues et onéreuses ;
- Insuffisance des capacités techniques et faible niveau d'information des communautés ;
- Pression de l'agriculture ;
- Corruption ;
- Options de gestion non diversifiées ;
- Exploitation illégale ;

² « Community Forestry Workshop », Bruxelles, Avril 2014, FERN

- Difficulté d'accès aux marchés ;
- Marginalisation des minorités ;
- Changement climatiques ;
- Lois non adaptées aux contextes locaux ;
- Pauvreté des communautés ;
- Institutions de gestion inadaptées ;
- Concurrence entre exploitation industrielle et exploitation communautaire des forêts.

La République du Congo tirerait un avantage important à s'inspirer de ces facteurs de succès et d'échecs pour construire un modèle efficient de forêt communautaire qui devrait, par ailleurs, être adapté aux besoins des communautés, au contexte local et aux politiques nationales.

Cette note de discussion propose les grandes lignes de ce que pourront être les forêts communautaires en République du Congo et mettre en relief les grandes questions qui feront l'objet des discussions dans le cadre d'un dialogue sur les forêts communautaires avant l'élaboration des textes d'application subséquents.

Méthodologie

La méthodologie de travail pour élaborer cette note de discussion a consisté en un certain nombre d'exercices de collecte et d'analyse d'informations :

Une collecte des données disponibles (recherche documentaire) a été effectuée au sein des ministères en charge des forêts, du plan, de l'agriculture, des affaires foncières et de la décentralisation ainsi qu'à l'université Marien N'GOUABI.

Mais, si une bibliographie importante a été constituée, très peu de documents ont pu être collectés du fait du manque de coopération de certaines administrations.

Les travaux en groupe menés par un modérateur ont permis, sur la base d'un tableau, de faire des analyses et des discussions afin de mieux comprendre le contexte juridico-institutionnel, socio-économique et culturel dans lequel la foresterie communautaire sera développée en République du Congo. Le groupe de travail s'est ainsi inspiré des éléments qui sont considérés comme des facteurs de succès ou d'échecs des forêts communautaires dans les autres pays où celles-ci ont été expérimentées. Cet exercice a donc permis de formuler des propositions sur un modèle idéal de foresterie communautaire. Ces propositions ont constitué l'ossature de la note de discussion préparée par le modérateur du groupe et, ensuite, discutée, amendée, enrichie et approuvée par l'ensemble du groupe et d'autres parties prenantes.

En effet, les entretiens semi-directifs avec un échantillon de communautés locales et populations autochtones ainsi qu'avec quelques représentants de l'administration, du secteur privé et de la société civile pour mieux comprendre les attentes, les motivations et peut-être aussi les réserves ou craintes des uns et des autres permettront d'enrichir les propositions et ainsi, au final, avoir une note de discussion solide.

Sur les objectifs des forêts communautaires

Le groupe de travail s'est basé sur le fait que le grand défi des forêts communautaires était d'abord de définir clairement les objectifs de celles-ci afin d'en étudier le fonctionnement. Le principal enjeu de cette définition était de garantir la gestion durable des ressources forestières par les communautés qui utilisent les forêts pour la satisfaction de leurs besoins essentiels.

Ainsi la proposition des objectifs de la foresterie communautaire est la suivante :

De façon générale, les forêts communautaires ont pour objectifs de permettre aux communautés locales et populations autochtones d'avoir le contrôle sur une forêt afin d'en garantir la gestion durable, la rentabilité économique et la préservation de la biodiversité pour les générations futures.

Spécifiquement, les forêts communautaire permettront aux communautés de :

- Réaliser l'exploitation à titre commercial des ressources forestières ;*
- Assurer la préservation de l'environnement et de la biodiversité en faveur des générations futures ;*
- Exercer leurs droits fonciers coutumiers et droits d'usage.*

De façon précise, les activités suivantes seront envisagées dans les forêts communautaires :

- Exploitation artisanale du bois d'œuvre*
- Exploitation commerciale et transformation des produits forestiers non ligneux*
- Conservation de la faune et de de la biodiversité*
- Ecotourisme*
- Paiement pour services environnementaux (PES)*
- Bénéfices carbone et bénéfices non carbone liés à REDD+*
- Agriculture*
- Agroforesterie*
- Pisciculture et aquaculture*
- Elevage*

Sur les procédures de création des forêts communautaires

Sur les procédures de création des forêts communautaires, le principal enjeu est de mettre en place des procédures réalistes qui ne deviendront pas un frein pour la création des forêts communautaires ni un facteur de débordement des demandes de forêts communautaires.

Au regard des expériences des séries de développement communautaire, des procédures de reconnaissance des droits fonciers coutumiers et bien d'autres mécanismes existants en République du Congo, il a été jugé pertinent de trouver une procédure qui ne soit ni trop inaccessible ni trop perméable.

La proposition suivante a donc été faite:

Les forêts communautaires pourront être créées selon la procédure suivante :

- *Mise en place du comité de gestion et de développement communautaire*
- *Mise en place du comité de suivi et évaluation*
- *Concertation préalable au sein de la communauté avec procès-verbal*
- *Elaboration du plan simple de gestion*
- *Demande de réserve de forêt communautaire*
- *Demande de forêts communautaires adressée au Ministère de l'Economie Forestière (pour avis favorable)*
- *Examen de la demande par la commission technique au niveau départemental*
- *Signature de la convention de gestion communautaire de forêts (CGCF)*

Sur les capacités et l'accompagnement technique des communautés

L'enjeu est de permettre aux communautés de surmonter les difficultés et contraintes liées à la mise en œuvre de la foresterie communautaire sans entraver leurs droits et objectifs assignés à ces forêts communautaires. Dans cette optique, les perspectives sur les forêts communautaires doivent tenir compte des facteurs d'échecs et de succès qui ont été constatés à travers les expériences des autres pays qui ont testé les forêts communautaires. De même, une expérimentation efficiente des forêts communautaires doit prendre en compte le contexte juridique, social, institutionnel et culturel dans lequel elle sera mise en œuvre en République du Congo.

Les difficultés qu'ont éprouvées les communautés pour développer des plans de gestion pour les SDC ou pour faire reconnaître leurs droits fonciers coutumiers ou encore pour créer des associations ou groupements villageois ont alimenté l'inquiétude liée au manque d'assistance aux communautés face aux énormes contraintes techniques et financières relatives à la création et la valorisation des forêts communautaires.

La proposition suivante est donc inspirée de cette inquiétude :

Au regard de l'analyse qui a tenu compte de tous ces critères, la proposition est faite que toute loi ou tout règlement doit comporter une disposition qui stipule ceci :

Article x : les communautés bénéficiaires d'une forêt communautaire peuvent contracter avec tout organisme public ou privé de leur choix afin d'obtenir un appui technique et financier adéquat en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan simple de gestion ainsi que la préparation d'autres documents techniques liés aux forêts communautaires. Ces contrats sont soumis à l'appréciation du président du conseil du département concerné qui s'assure que ceux-ci ne sont pas susceptibles de léser les intérêts des communautés.

Toutefois, l'Etat garantit un accompagnement technique permanent des communautés à travers les chefs de secteur ou de brigade des différentes administrations concernées (Economie forestière, agriculture, environnement, tourisme, plan, artisanat, commerce, petites et moyennes entreprises, etc.) par le moyen des conseils, des formations et des sensibilisations. De même, l'Etat met en œuvre des facilités d'accès au crédit pour la conception et la mise en œuvre des plans simples de gestion.

Afin d'assurer le renforcement de la cohésion du groupe et le développement de la culture communautaire, les communautés demandeurs de forêts communautaires s'organisent autour des comités de gestion et de développement communautaire (CGDC).

Sur la nature et la durée de titres

L'enjeu est d'assurer la sécurité juridique des forêts qui sont concédées aux communautés sans faillir à l'exigence de souplesse dans la procédure d'acquisition des forêts communautaires.

L'idée est d'éviter l'erreur des SDC dans lesquelles les communautés bénéficiaires ne détiennent aucun titre leur permettant de transiger avec des tiers ou d'invoquer des droits précis tels que le droit d'exclusion ou autres.

Sur la base de ce raisonnement, la proposition suivante est formulée :

Les titres de forêts communautaires sont des conventions de gestion communautaire de forêt (CGCF) signées entre la communauté bénéficiaire et le MEF. Il donne à la communauté bénéficiaire le droit d'exploiter à titre exclusif les ressources forestières conformément au plan simple de gestion. Sa durée varie entre 5 et 30 ans en fonction des activités envisagées.

Ce titre n'est pas cessible ni ne peut faire l'objet de saisie.

Sur la taille et la localisation des forêts communautaires

L'enjeu est de donner aux forêts communautaires des contours réalistes qui puissent assurer leur opérationnalité, leur fonctionnement effectif ainsi que leur efficacité.

En effet la taille et la localisation des forêts communautaires sont un défi majeur car les mauvais choix peuvent rendre ces forêts simplement inutilisables par les communautés. Cela risque de faire que les forêts communautaires soient vides de sens et ne permettent pas aux communautés d'atteindre les objectifs qu'elles ont assignés à ces forêts communautaires.

Ce raisonnement justifie les propositions suivantes :

Les forêts communautaires ont une taille comprise entre 5000 et 30000 hectares dans le finage villageois, le terroir villageois ou les terres ancestrales des communautés bénéficiaires. La taille dépendra des activités envisagées et des facteurs démographiques.

L'Etat et les communautés veilleront à ce que les forêts communautaires ne se contentent pas d'occuper les terres forestières les plus pauvres en ressources ou encore soient confinées dans les zones inappropriées aux activités envisagées.

Les forêts communautaires peuvent être créées dans n'importe quelle forêt dès lors qu'elle n'est pas encore concédée. L'Etat peut recourir à la procédure de déclassement comme possibilité de créer des réserves de forêts destinées à la foresterie communautaire.

De même, l'attribution d'une convention de gestion communautaire de forêts vaut déclassement lorsqu'elle se situe dans le domaine forestier permanent (DFP).

Sur la nature des communautés bénéficiaires

L'enjeu est d'assurer l'exigence d'une communauté organisée dotée d'une capacité de gestion et d'une légitimité au sein de la population.

Sur cette question, la proposition suivante est faite :

La communauté bénéficiaire est le village (pas une famille ou une lignée). Le village doit être compris dans son sens légal tel que défini dans la loi sur la décentralisation.

« Le village est l'entité administrative de base de la communauté rurale ou du district. Il est composé d'habitants unis par une communauté d'intérêts économiques, sociologiques, culturels et historiques.

Le village est déterminé par sa population résidante qui doit être égale ou supérieure à trente habitants. Une localité de moins de trente habitants est un hameau. Deux ou plusieurs hameaux contigus dont la population résidante est égale ou supérieure à trente constituent un village.

Le ressort territorial du village comprend :

- soit une seule et même agglomération ;*
- soit une agglomération principale à laquelle est rattaché un nombre variable de hameaux ;*
- soit un ensemble de hameaux. »*

En outre, le village qui demande la forêt communautaire doit préalablement mettre en place son comité de gestion et de développement communautaire tel qu'énoncé dans le décret n° 2013-280 du 25 juin 2013 portant création, attributions et organisation du comité de gestion et de développement communautaire, à savoir :

« Il est créé, dans chaque village ou quartier, un organe de promotion de la participation de la communauté de base au développement local, dénommé « comité de gestion et de développement communautaire ».

Le comité de gestion et de développement communautaire est placé sous la responsabilité de l'autorité décentralisée.

Des attributions du CGDC

Le comité de gestion et de développement communautaire (CGDC) est une instance de gestion de proximité. A ce titre, il est chargé, notamment, de :

- mettre en œuvre et suivre les projets des actions de développement local d'intérêt public;*
- mobiliser la population pour l'élaboration d'un plan d'action villageois ou du quartier à soumettre au conseil départemental ou municipal ;*
- créer toutes les conditions nécessaires à la gestion, l'entretien et la valorisation des infrastructures sociales de base et des ressources naturelles ;*
- participer aux côtés du chef du village ou du quartier, à la recherche des solutions aux problèmes de gestion de l'espace villageois ou du quartier, notamment dans les domaines foncier, environnemental, éducatif, sanitaire, culturel et à la préservation de la paix ;*
- contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans et programmes départementaux ou municipaux de développement ;*
- contribuer à la mobilisation des ressources humaines et financières nécessaires à la mise en œuvre des actions retenues dans le plan d'action villageois ou du quartier;*
- contribuer à la mise en place des mécanismes permettant la participation la plus large de toutes les couches de la population au développement local;*

- contribuer à élever le niveau de conscience citoyenne des populations et les mobiliser autour des actions socioéconomiques du quartier ou du village.

De l'organisation du CGDC

Le comité de gestion et de développement communautaire, outre l'assemblée générale constitutive, comprend les organes ci-après :

- la coordination ;*
- le bureau exécutif ;*
- la commission de suivi et d'évaluation. »*

Le CGDC est donc l'organe qui agit au nom et pour le compte de la communauté bénéficiaire.

Sur la gouvernance des forêts communautaires

La principale préoccupation sur ce thème est d'éviter que les forêts communautaires soient terrassées par les antivaleurs comme la corruption, l'illégalité, la manipulation, les détournements (fonds et activités), etc.

Les propositions suivantes ont été formulées :

La mise en place préalable du comité de gestion et de développement communautaire ainsi que la rédaction des statuts et règlement intérieur en veillant à qu'ils garantissent la représentativité de toutes les couches de la population. Le CGDC agira au nom de la communauté à qui il doit rendre compte régulièrement.

Le plan simple de gestion doit établir à l'avance les mécanismes clairs de gestion des activités et de partage des bénéfices ainsi que de gestion des conflits. La mise en œuvre des activités doit garantir l'inclusion de toutes les couches de la communauté (autochtones, femmes, jeunes, etc.).

Les forêts communautaires bénéficient du régime fiscal le plus favorable qui existe en République du Congo.

Conclusion

De façon générale, les consultations dans les départements ont permis de se rendre compte que les forêts ne sont pas perçues que comme des sources de richesse mais aussi comme la place forte des pouvoirs et autorités traditionnels (mystiques et politiques) et comme un espace de prédilection pour consacrer le droit de décider sur l'utilisation des ressources naturelles. Les communautés deviennent donc les décideurs et les bénéficiaires des droits procéduraux et substantiels. La communauté décide sur les droits qu'elle se reconnaît à elle-même et aux individus qui la compose.

Cependant, un certain nombre de questions demeurent encore sans réponse :

- Comment assurer la conversion des SDC en forêts communautaires ?
- Comment valoriser le mécanisme actuel des fonds de développement local (FDL) pour financer les forêts communautaires ?

- Comment garantir la conformité des forêts communautaires aux normes APV/FLEGT sans que ça devienne un fardeau pour les communautés ?
- Comment faire un lien entre les forêts communautaires et la procédure légale de reconnaissance des droits fonciers coutumiers ?
- Comment utiliser les forêts communautaires pour améliorer la gouvernance forestière ?

Il est ressorti de l'ensemble des consultations que le succès des forêts communautaires dépendra de leur appropriation par les communautés et de leur intégration dans les stratégies nationales de développement.