

Note sur la gestion communautaire des forêts

Cette note est rédigée dans le cadre de la sensibilisation des parlementaires sur les enjeux de la gestion communautaire des forêts ainsi que les insuffisances du cadre juridique actuel et de l'avant-projet de loi portant régime forestier. L'atelier se tient dans un contexte où l'avant-projet de loi portant régime forestier, qui a été validée par toutes les parties prenantes, est depuis trois ans en cours de relecture au sein du Ministère de l'Economie Forestière, du Développement Durable et de l'Environnement (MEFDDE).

Il est important de noter que la Plateforme pour la Gestion Durable des Forêts (PGDF) s'est impliquée de façon très active depuis 2012 dans le processus de révision de la législation forestière. Ce processus, fait de plusieurs étapes de consultation des parties prenantes, s'est soldé par la production d'un avant-projet de loi portant régime forestier en juin 2014, texte globalement considéré par les parties prenantes comme ayant fait l'objet d'un consensus.

En octobre 2016, la PGDF s'est vue transmettre, par le Projet forêt diversification économique (PFDE) la nouvelle version de l'avant-projet de la loi. Bien que la version de juin 2014 ait été considérée par les parties prenantes comme ayant fait l'objet d'un consensus, la nouvelle version apporte des modifications importantes en comparaison avec la version validée par les parties prenantes, particulièrement en ce qui concerne les dispositions sur la gestion communautaire des forêts.

Cette dernière version ne permettrait la création de forêts communautaires que dans les séries de développement communautaires (SDC) des concessions forestières, ce qui, selon nous, restreint les espaces possibles pour la constitution des forêts communautaires.

Définition et utilité des forêts communautaires

La notion de forêt communautaire n'est pas toujours univoque. En effet, cette idée qui est apparue dans les années 1970 vise à renforcer le rôle des communautés locales et des peuples autochtones (CLPA) dans la gestion durable des ressources naturelles. Dans le monde, à ce jour, on trouve plusieurs modèles de forêts communautaires; les uns plus récents, d'autres plus anciens, mais avec des résultats différents. Plusieurs études montrent que les forêts communautaires ont connu des succès notamment en améliorant les conditions de vie des CLPA et la qualité des forêts. Ces succès reposent sur la volonté du gouvernement de créer, avec la participation active et la consultation effective des CLPA, un environnement juridique et politique favorable qui accorde la confiance nécessaire aux CLPA pour gérer leurs ressources naturelles forestières.

Le concept de forêt communautaire est, en partie, la transposition de la notion de «démocratisation» et de «décentralisation» dans la gestion des ressources forestières naturelles.



Les forêts communautaires sont un modèle de foresterie qui confère aux CLPA un rôle clé dans la gestion d'un massif forestier. Trois critères, entre autres, peuvent nous permettre d'identifier une forêt communautaire :

L'appropriation : Les CLPA sont les principales parties prenantes. Ce sont elles qui prennent l'initiative de sa création et la gèrent, soit seules soit avec la participation d'autres parties prenantes (les sociétés forestières, l'administration, les conseils départementaux). C'est elles qui décident des activités qui seront réalisées dans cette forêt communautaire en prenant en compte les exigences de durabilité. Il ne s'agit donc pas d'une simple participation à un processus dans lequel elles ne sont que de simples bénéficiaires, mais une réelle gestion de l'espace et des ressources par les CLPA elles-mêmes, tout cela dans le respect des règles prévues par le cadre législatif et réglementaire.

La propriété exclusive des bénéfices aux CLPA : tous les bénéfices générés par l'exploitation des ressources forestières sont perçus exclusivement à l'intérieur de la communauté. Même, lorsque ces bénéfices sont redistribués en dehors de la communauté (par exemple, par les contributions au développement local), ce doit être une décision des CLPA concernés.

La responsabilisation des CLPA : Les CLPA sont organisées autour d'une structure de gouvernance locale et assument le rôle de gestionnaire de la forêt communautaire (au même titre que le ferait une société forestière).

Dans les meilleurs des cas, la forêt communautaire présente des avantages sur trois plans - social, économique et environnemental.

Les avantages au plan social sont nombreux : amélioration des conditions de vie des populations rurales, atténuation de la pauvreté, renforcement des capacités des CLPA, renforcement de la dignité des CLPA, renforcement des droits fonciers collectifs/coutumiers.

Les avantages environnementaux sont de plusieurs ordres : préservation des écosystèmes, utilisation rationnelle des ressources forestières, protection des ressources contre les pressions externes.

Au plan économique, les avantages peuvent être la création d'emplois et des richesses, la contribution au PIB, l'accroissement du flux financier au niveau local.

Les SDC ne sont pas des forêts communautaires

En République du Congo, il existe une expérience des SDC. Celles-ci sont des zones à l'intérieur des concessions forestières qui sont dédiées aux activités villageoises. Dans les SDC, les CLPA peuvent faire de l'agriculture, de la pêche, de la chasse et de l'exploitation commerciale du bois. Il y a une tendance à considérer ces SDC comme des forêts communautaires. En réalité c'est de la foresterie participative.



En effet, si nous reprenons les trois critères que nous avons identifiés plus haut, on peut aisément vérifier cette assertion.

L'appropriation : Les SDC ne sont pas créées à l'initiative des CLPA ni gérées directement par elles. En effet, les SDC sont automatiquement créés lors de l'élaboration et validation des plans d'aménagement. C'est une opération normale d'aménagement forestier en lien avec la législation congolaise en la matière. En effet, les sociétés forestières qui élaborent leurs plans d'aménagement sont obligées, sur leurs cartes, de prévoir ces SDC autour des villages situés à l'intérieur de la concession forestière. Par ailleurs, la gestion de ces SDC est confiée à un organe multi-acteurs dénommé conseil de concertation au sein duquel les CLPA sont qu'une des parties prenantes et n'ont pas le pouvoir de décision. La délimitation des SDC est ainsi souvent faite sans une implication suffisante des CLPA et ne correspond pas toujours à la zone d'influence et d'utilisation coutumière des terres par les CLPA. Il risque donc d'y avoir une inadéquation entre les zones d'occupation/utilisation des espaces et les zones attribuées pour créer des forêts communautaires. Cela n'est pas de nature à créer un intérêt des CLPA pour la gestion communautaire des forêts.

La propriété exclusive des bénéficiaires aux CLPA : Les CLPA devraient être les véritables bénéficiaires des revenus générés par les SDC mais elles ne gèrent pas ces revenus et n'ont pas l'entière liberté pour décider de l'utilisation de ces revenus.

La responsabilisation des CLPA : Comme nous l'avons rappelé plus haut, les CLPA ne gèrent pas directement les SDC.

Les forêts communautaires ne peuvent pas être confinées dans les SDC

La dernière version connue de l'avant-projet de loi portant régime forestier définit la forêt communautaire comme « ... la forêt naturelle située dans la série de développement communautaire d'une concession forestière aménagée ou la plantation forestière située dans le terroir d'une communauté locale ou des populations autochtones, dont l'initiative de la création et de la gestion durable relève d'une communauté locale organisée ».

Cette définition de la forêt communautaire pose des problèmes techniques et d'équité.

Premièrement, les SDC se trouvent au sein d'une concession qui est attribuée à une compagnie privée. Celle-ci peut avoir des intérêts contraires ou incompatibles avec les objectifs des forêts communautaires et l'intérêt des CLPA (projet de conservation par ex. difficilement conciliable avec la présence proche d'un chantier d'exploitation du bois).

Deuxièmement, l'initiative de création de la forêt communautaire dépend alors de l'existence d'une SDC, ce qui suppose à son tour l'existence d'une forêt attribuée à un concessionnaire mais également que celle-ci ait été aménagée. Nous rappelons qu'à l'heure actuelle, environ 30% des forêts au Congo ont été aménagées. Étant donné que seules quelques concessions forestières sont aménagées, toutes les communautés qui vivent dans des zones forestières autres que les concessions forestières aménagées ne peuvent pas prétendre à la création et à la gestion des forêts communautaires.



Troisièmement, la concession forestière est attribuée pour une durée déterminée ce qui pose une question qu'adviendra-t-il de la forêt communautaire qui s'y trouve, une fois la concession arriver à sa fin. Il existe un risque d'instabilité qui ne permet pas aux CLPA de faire les investissements de temps et ressources nécessaires pour que la forêt communautaire soit rentable et gérée durablement.

De même, la taille des SDC est calculée sur la base du besoin en terres agricoles alors que la taille des forêts communautaires devrait être tributaire des activités choisies par les CLPA. Ce qui veut dire qu'en cas de conversion d'une SDC en forêt communautaire, il faut envisager la réinitialisation de la taille de celle-ci pour l'adapter au besoin de l'activité envisagée. Les activités envisageables sont très larges : exploitation artisanale du bois d'œuvre, exploitation commerciale et transformation des produits forestiers non ligneux, conservation de la faune et de la biodiversité, écotourisme, paiement pour services environnementaux (PES), bénéfices carbone et bénéfices non carbone liés à REDD+, agriculture, agroforesterie, pisciculture et aquaculture, élevage, etc.

Conclusion

La République du Congo a une opportunité unique pour développer le cadre juridique approprié pour la réelle gestion communautaire des ressources forestières. Les législateurs congolais ont un véritable rôle à jouer dans ces efforts en faisant évoluer le cadre juridique congolais en la matière. Dans ce sens, il est important de prévoir la possibilité de création des forêts communautaires également en dehors des SDC qui se trouvent au sein des concessions forestières.

Cela permettra d'assurer aux communautés concernées une réelle autonomisation par rapport à l'utilisation de l'espace, l'opportunité de développer des activités génératrices de revenus (vente de produits ligneux ou non-ligneux, mais aussi conservation et préservation de la faune et flore, etc.) et de sécuriser leurs terres et ainsi avoir un intérêt à gérer durablement ces ressources.



Cette note a été réalisée avec l'aide financière du gouvernement britannique (UK DFID). Cependant le contenu de ce document ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position officielle d'UK DFID.

