



# Étude diagnostique sur la foresterie communautaire en République du Congo

Projet de collaboration d'ONG en faveur de moyens de  
subsistance communautaires équitables et durables dans les  
forêts du bassin du Congo

Mars 2017

### Groupe de travail de l'étude

*Coordonnateur* : Maixent Fortunin AGNIMBAT, Forum pour la gouvernance et les droits de l'Homme (FGDH)

*Membres du groupe* : André ITOUA, Grace Rochelvie LAKOUZOC, Guy Foly MPELA Lurcia, Mayga Urielle MAKANGA, Dieuveil ATA OSSALE, FGDH

*Assistance technique* : Marie-Ange KALENGA, Fern  
Anna BOLIN, International Institute for Environment and Development

*Contributions* : Nathalie FAURE, Yulia STANGE, ClientEarth. Lassana KONE, Forest Peoples Programme

Cette recherche a été financée par le gouvernement du Royaume-Uni, mais les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du gouvernement du Royaume-Uni.



Mars 2017



**Fern au Royaume-Uni**, 1C Fosseyway Business Centre, Stratford Road, Moreton in Marsh,  
GL56 9NQ, UK

**Fern à Bruxelles**, Rue d'Edimbourg, 26, 1050 Bruxelles, Belgique

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

# Table des matières

|   |    |
|---|----|
| <b>Acronymes, abréviations et sigles</b>  | 4  |
| <b>1. Introduction</b>  | 5  |
| <b>2. Données géographiques, démographiques et sociales</b>   | 7  |
| <b>3. Le secteur forestier</b>  | 10 |
| <b>4. Cadre institutionnel et acteurs</b>   | 13 |
| <b>5. Cadre juridique de la foresterie communautaire</b>  | 16 |
| <b>6. Opportunités liées aux processus et réformes de gouvernance</b>                                 | 24 |
| <b>7. Contraintes actuelles au développement de la foresterie communautaire</b>                       | 29 |
| <b>8. Recommandations préliminaires</b>   | 31 |
| <b>Bibliographie indicative</b>   | 33 |
| <b>Annexes</b>  | 36 |
| <b>Annexe 1</b> Listes des personnes interrogées dans le cadre de l'étude diagnostique                | 37 |
| <b>Annexe 2</b> Canevas des entretiens avec les parties prenantes                                     | 39 |
| <b>Annexe 3</b> Note de discussion sur la foresterie communautaire de la PGDF, août 2014, Brazzaville | 43 |

## Acronymes, abréviations et sigles

|           |  |
|-----------|--|
| AFD       | Agence Française de Développement  |
| ACRN      | African Community Rights Network   |
| ERPD      | Programme de réduction des émissions   |
| APV FLEGT | Accord de partenariat volontaire pour l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux                                |
| BM        | Banque mondiale  |
| CACO REDD | Cadre de Concertation REDD   |
| CGDC      | Comité de gestion et de développement communautaire  |
| CIB       | Congolaise Industrielle de Bois  |
| CLIP      | Consentement Libre Informé Préalable   |
| CLPA      | Communautés locales et populations autochtones   |
| CO2       | Dioxyde de carbone   |
| COMIFAC   | Commission des forêts d'Afrique centrale   |
| CoNGOs    | Collaboration d'ONG en faveur de moyens de subsistance communautaires équitables et durables dans les forêts du bassin du Congo                                  |
| FAO       | Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation  |
| FC        | Forêt communautaire  |
| FCPF      | Fonds de partenariat pour le carbone forestier   |
| FIDA      | Fonds international pour le développement agricole   |
| FSC       | Forest Stewardship Council   |
| GES       | Gaz à effet de serre   |
| GIEC      | Groupe intergouvernemental des experts sur le climat   |
| HLFD      | Pays à couverture forestière élevée et à faible taux de déforestation  |
| IFO       | Industrie forestière d'Ouessou   |
| ITIE      | Initiative pour la transparence des industries extractives   |
| MEFDDE    | Ministère de l'économie forestière, du développement durable et de l'environnement   |
| ONG       | Organisation non gouvernementale   |
| ONGI      | Organisation non gouvernementale internationale  |
| PADEF     | Projet d'appui au développement économique et familial   |
| PCIV      | Principes, critères, indicateurs, vérificateurs  |
| PCQVP     | Publiez ce que vous payez  |
| PFDE      | Projet forêt et diversification économique   |
| PGDF      | Plateforme pour la gestion durable des forêts  |
| PNAT      | Plan national d'affectation des terres   |
| PNUD      | Programme des Nations Unies pour le Développement  |
| PRONAR    | Programme national d'afforestation et de reboisement   |
| PTF       | Partenaires techniques et financiers   |
| REDD+     | Réduction des émissions dues à la déforestation, dégradation forestière, la gestion durable des forêts, la conservation et le renforcement des stocks de carbone |
| UE        | Union européenne   |
| UFA       | Unité forestière d'aménagement   |

# 1. Introduction

La présente étude diagnostique portant sur les opportunités et les contraintes pour le développement de la foresterie communautaire a pour but d'orienter la stratégie de mise en œuvre du projet régional CoNGOs en République du Congo. Financé par le Department for International Development (DFID) ou coopération au développement britannique, le projet CoNGOs entend promouvoir la foresterie sous contrôle local en favorisant l'amélioration des cadres de gouvernance permettant d'obtenir des moyens de subsistance équitables et durables découlant de la foresterie communautaire dans le bassin du Congo. Les cadres de gouvernance ciblés sont ceux qui conditionnent les droits et la participation des communautés, les opportunités de développement des affaires et l'accès au marché, l'appui technique et financier et la liberté de s'organiser et de défendre leurs intérêts pour les communautés.

La présente étude est limitée dans son ambition car elle constitue d'abord et avant tout un outil de travail pour les organisations du consortium. Une version publique validée par des parties prenantes nationales congolaises sera diffusée pour éclairer les décideurs et un public plus large sur les opportunités et défis liés à la foresterie communautaire.

## Objectifs

L'étude diagnostique entend apporter les éclairages suivants :

1. Analyser le cadre institutionnel et juridique notamment par l'identification des textes et acteurs -clés pertinents en matière de foresterie communautaire ;
2. Dresser un état des lieux des droits fonciers des communautés ;
3. Identifier les opportunités et contraintes de renforcement des droits fonciers coutumiers et d'accès à la foresterie communautaire ainsi que des capacités organisationnelles et techniques des communautés forestières ;
4. Fournir des recommandations pour éclairer la mise en œuvre du projet CoNGOs en République du Congo.

## Méthodologie

La méthodologie a consisté en la réalisation de recherches documentaires, d'entretiens individuels<sup>1</sup>, de focus groups<sup>2</sup>, de réunions de travail et l'observation directe.<sup>3</sup> Des missions de terrain ont été réalisées dans les localités et aux périodes suivantes :

- Département de la Sangha du 20 au 25 septembre 2016 à Ouessou, Mokeko, Pokola, Djaka, Attention et Péké ;

1 Les entretiens individuels ont été réalisés avec les autorités locales et administratives, les CLPA y compris les femmes, les ONG locales, les projets et programmes de développement.

2 Les focus groups consistaient en des entretiens groupés (femmes et hommes et groupes ethniques confondus).

3 L'observation directe a permis de constater de visu certaines allégations des CLPA telle que la coupe artisanale et illégale de bois dans les terroirs villageois.

- Département du Niari du 29 septembre au 4 octobre 2016 à Dolisie, Mila-Mila et Koukebessené.

Les critères de sélection des sites pertinents sont ceux qui ont été convenues et adoptés lors de la réunion de lancement du projet CoNGOs à Yaoundé. Ces critères sont les suivants :

- Niveau de dépendance à la forêt des communautés pour les traditions et les besoins économiques, sociaux et culturels.
- Niveau de la menace que constituent d'autres concessions/demandes d'affectation des sols sur les forêts.
- Contexte foncier –zones et communautés dont la situation foncière est différente afin d'en tirer davantage d'enseignements ; par exemple les zones protégées et concessions.
- Proximité de marchés où vendre les produits forestiers et agricoles.
- Accessibilité des zones.
- Intérêt/demande émanant des communautés envers la création de zones de foresterie communautaire et d'entreprises forestières.
- Zones pilotes de gestion communautaire des forêts (assorties d'activités de développement des entreprises).
- Zones REDD+ où les communautés sont susceptibles de percevoir une aide financière REDD+ et accéder aux paiements fondés sur les résultats.

Cependant, les facteurs additionnels qui ont déterminés les choix des sites sont le fait que la Sangha est le seul département où l'on peut trouver des Séries de Développement Communautaires (SDC)<sup>4</sup>, seuls espaces dans lesquels la législation permet dans son état actuel le développement de la foresterie communautaire tandis que le Niari est le plus grand département forestier de la partie sud du pays. Les villages ont été sélectionnés sur la base de leur accessibilité et de la diversité des contextes (SDC, concessions forestières, zone banale<sup>5</sup>, etc.).

---

4 Les séries de développement communautaires (SDC) sont des espaces dédiés aux activités socio-économiques villageoises à l'intérieur des concessions forestières aménagées. A ce jour, seules quelques concessions forestières disposent d'un plan d'aménagement ; toutes, dans le département de la Sangha. Cependant, quelques plans d'aménagement ont été approuvés dans le département de la Likouala mais ne sont pas encore mis en œuvre.

5 Forêt qui n'a pas encore été classée ou concédée.

## 2. Données géographiques, démographiques et sociales

Le couvert forestier, évalué à 22 471 271 hectares, soit 65% du territoire national couvrant 34 200 000 hectares (342 000 km<sup>2</sup>), place la République du Congo dans la catégorie des pays à forte couverture forestière. Trois départements sont dominés par un couvert forestier très dense. Il s'agit de la Likouala, de la Sangha et de la Lékoumou. Quatre départements sont dominés par un couvert forestier quasi clairsemé : la Cuvette, la Cuvette-Ouest, le Niari et le Kouilou. Les autres départements à savoir la Bouenza, les Plateaux et le Pool ont un faible couvert forestier.

La population de la République du Congo est de 4,62 millions d'habitants (selon les dernières statistiques de la Banque mondiale). Elle est concentrée à plus de 61% dans les six plus grandes villes que sont respectivement Brazzaville, Pointe-Noire, Dolisie, Nkayi, Loandjili et Ouesso. La croissance démographique est élevée en zone urbaine (2,3%) alors que l'on observe une baisse en zone rurale (-3,8%). Dans l'ensemble, la population congolaise reste particulièrement jeune. Près des deux tiers de la population sont constitués de jeunes de moins de 30 ans<sup>6</sup>.

Au plan socio démographique, les ménages dirigés par des femmes sont plus exposés à la pauvreté (58,2%) que ceux dirigés par les hommes (48,8%). Au plan socioéconomique, les ménages dont le chef, indistinctement du sexe, exerce dans l'agriculture (69%) et l'industrie (56,5%) sont plus pauvres que ceux dont les chefs sont dans les services et le commerce (36,8%). Cette pauvreté est moins ressentie dans les ménages où le chef travaille dans l'administration ou au sein d'une entreprise publique (24,5%) que dans le secteur privé (39%)<sup>7</sup>.

### Principales villes en République du Congo



Source : Wikipédia

6 République du Congo, Plan National de Développement, Livre 1, Document de stratégie pour la croissance, l'emploi, et la réduction de la pauvreté, page 120

7 Document de stratégie de réduction de la pauvreté du Congo, janvier 2007, page 11.

## Population des départements du Congo selon le recensement de 2007<sup>8</sup>

|               | Population résidente |           |           |
|---------------|----------------------|-----------|-----------|
|               | Ensemble             | Hommes    | Femmes    |
| Congo         | 3 697 490            | 1 821 357 | 1 876 133 |
| Kouilou       | 91 955               | 46 976    | 44 979    |
| Niari         | 231 271              | 112 942   | 118 329   |
| Lékoumou      | 96 393               | 45 877    | 50 516    |
| Bouenza       | 309 073              | 148 523   | 160 550   |
| Pool          | 236 595              | 115 026   | 121 569   |
| Plateaux      | 174 591              | 84 446    | 90 145    |
| Cuvette       | 156 044              | 76 373    | 79 671    |
| Cuvette–Ouest | 72 999               | 35 538    | 37 461    |
| Sangha        | 85 738               | 42 992    | 42 746    |
| Likouala      | 154 115              | 76 850    | 77 265    |
| Brazzaville   | 1 373 382            | 677 599   | 695 783   |
| Pointe-Noire  | 715 334              | 358 215   | 357 119   |

## La question du genre (prise en compte des droits des femmes)

La République du Congo a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) en 1982 et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (Protocole de Maputo) en 2007, mais pas le Protocole facultatif à la CEDAW. La Constitution du 25 octobre 2015 stipule en ses articles 15 et 17 respectivement que : «Tous les citoyens congolais sont égaux devant la loi et ont droit à la protection de l'Etat. Nul ne peut être favorisé ou désavantagé en raison de son origine familiale, ethnique, de sa condition sociale, de ses convictions politiques, religieuses, philosophiques ou autres.» «La femme a les mêmes droits que l'homme. La loi garantit la parité et assure la promotion ainsi que la représentativité de la femme à toutes les fonctions politiques, électives et administratives.» Malgré l'article 8 de la Constitution qui garantit la participation de la femme à la gestion de la chose publique ainsi que les dispositions de la loi électorale adoptée en 2007 (voir ci-dessus), le niveau de participation des femmes congolaises dans la vie publique et leur taux de représentation aux plus hauts niveaux de décision sont très bas. Il existe par ailleurs un ministère spécifique, le ministère de la Promotion de la femme et de l'intégration de la femme au développement. Le droit coutumier, particulièrement discriminatoire à l'égard des femmes, subsiste en parallèle du droit statutaire. Ce dernier comprend également plusieurs dispositions discriminatoires, notamment au sein du Code de la famille et du Code pénal :

Le Code de la famille : l'âge du mariage Selon l'article 128, "l'homme avant 21 ans révolus et la femme avant 18 ans révolus, ne peuvent contracter le mariage. Néanmoins le Procureur de la République auprès du Tribunal populaire d'arrondissement ou du District peut accorder des





dispenses d'âge pour des motifs graves." La dot Les articles 140 et 141 posent la dot comme condition de mariage, fixée à : une somme maximale de 50.000 F.CFA.

Le choix de résidence : selon l'article 171, "La résidence de la famille est le lieu que : les époux choisissent d'un commun accord. Faute d'accord, le lieu est choisi par le mari. Dans ce dernier cas, la femme est obligée d'habiter avec le mari et il est tenu de la recevoir. Toutefois si la résidence choisie par le mari présente pour la famille des dangers d'ordre physiques ou d'ordre moral la femme peut être autorisée à avoir pour elle et ces enfants une résidence fixée par le juge".

L'autorité parentale : selon l'article 168, la femme ne peut "exercer la fonction de chef de famille vis-à-vis des enfants" que "lorsque le père est hors d'état de manifester sa volonté en raison de son état de santé, de son absence ou de son éloignement".

La polygamie est autorisée (art. 121 et 136).

Le code forestier de 2000 quant à lui ne prend pas en considération les questions de genre par plus que la stratégie nationale REDD+ ou l'APV. Une étude intitulée « Les dynamiques de genre dans les processus de consultation et de décision dans les concessions forestières de la République du Congo » montre que les considérations de genre ont été marginalisées dans les processus de prise de décision dans la gestion des forêts ainsi que de la procédure de consentement préalable libre (CLIP), et la procédure et les principes du Forest Stewardship Council (FSC). Cette étude souligne que les Conseils de Concertation des SDC composés de représentants de plusieurs autorités administratives départementales et locales, la société d'exploitation forestière, l'industrie forestière, les organisations de la société civile (OSC) et les villages comptent quelques femmes. Le Fonds de développement local géré par le comité de gestion comprend habituellement seulement quelques femmes, le cas échéant<sup>9</sup>.

---

9 Guillaume Eulalie, Gender dynamics in consultation and decision-making mechanisms in forest concessions in the Republic of Congo: <http://www.cifor.org/gender/gender-dynamics-consultation-decision-making-mechanisms-forest-concessions-republic-congo/>

## 3. Le secteur forestier

### 3.1 Aperçu de l'industrie forestière

L'industrie du bois, deuxième secteur de l'économie congolaise après le pétrole, représente près de 5 % du PIB et une part importante des exportations. Le secteur forestier est bien organisé et caractérisé par la présence de plusieurs sociétés privées étrangères, notamment la Congolaise Industrielle des Bois (CIB), filiale congolaise du groupe singapourien Olam; l'Industrie Forestière d'Ouessou (IFO), filiale du groupe germano-suisse Danzer ; l'italienne Likouala Timber ; les malaisiennes Taman Industries et Asia Congo Industrie (ACI) ; la chinoise Sicofor ; les sociétés européennes Foralac, Trabec ou encore Mokabi qui est une filiale du groupe français Rougier.

Actuellement 29 concessions forestières couvrant 10 176 95 hectares, soit 76,4 % de la superficie attribuée à l'exploitation forestière sont sous aménagement et 9% d'entre elles, d'une superficie de 4 057 985 hectares disposent d'un plan d'aménagement. Au nombre de toutes ces entreprises forestières, seules CIB et IFO jouissent du label FSC<sup>10</sup>. Actuellement, les seules concessions forestières dont les plans d'aménagement sont opérationnels n'existent que dans le département de la Sangha, toutefois, dans le cadre de l'APV FLEGT et de la stratégie REDD+, le gouvernement a pris l'engagement d'aménager toutes les concessions forestières.

#### Le secteur artisanal et informel

Hormis l'exploitation de bois d'œuvre pour l'exportation, la majorité des activités liées au secteur forestier sont informelles. Elles concernent principalement le bois énergie ; les produits forestiers non ligneux (PFNL) et le marché national du bois d'œuvre et de service. Le marché national du bois d'œuvre et de service est principalement approvisionné par les scieurs artisanaux. Les produits vendus sont des produits transformés et fortement diversifiés tels que les sciages, les meubles, le bois énergie, etc. Ce secteur est très important du point de vue socio-économique tant pour les opérateurs que pour la population qui se procure du bois scié à des coûts moins élevés que ceux provenant des scieries modernes<sup>11</sup>. S'agissant du secteur des PFNL, un cadre institutionnel incitatif pour le respect de la légalité et le renforcement des capacités de suivi et d'appui conseil aux opérateurs sont nécessaires<sup>12</sup>.

Les exploitants artisanaux de bois d'œuvre et d'autres ressources forestières jouent un grand rôle dans les économies locales. En effet, il a été constaté lors des missions du projet effectuées en septembre 2016 dans la Sangha que dans tous les villages se trouvant en zone banale notamment Péké, Mila-Mila et Koukebessene, ces petits exploitants, détenteurs de permis spéciaux, contribuent à la circulation de la monnaie au niveau local et à la création des emplois précaires. Les artisans du secteur forestier sont dans des réseaux tels que l'Union des scieurs et vendeurs des bois débutés au Congo en sigle USVBD qui compte près de 200 membres.

10 Voir site du Ministère de l'Économie Forestière et du Développement Durable <http://www.mefdd.cg/le-ministere/objectifs-strategies-et-missions/>

11 Lescuyer G., Cerutti P.O., Essiane Mendoula E., Eba'a Atyi R., Nasi R., Évaluation du secteur du sciage artisanal dans le bassin du Congo, In : De Wasseige Carlos (ed.), De Marcken Paya (ed.), Bayol Nicolas (ed.), Hiol Hiol François (ed.), Mayaux Philippe (ed.), Desclée B. (ed.), Billand Alain (ed.), Nasi Robert (ed.). Les forêts du Bassin du Congo : Etat des forêts 2010, p. 103.

12 <http://www.mefdd.cg/foret-et-dev-durable/gestion-forestiere/pfnl/>

Ces permis spéciaux sont accordés à ces petits exploitants de façon illégale car ces permis sont destinés aux produits forestiers non ligneux (PFNL) ; l'exploitation du bois ne devrait être autorisée exceptionnellement que dans les zones enclavées<sup>13</sup>. L'absence de statistiques fiables ne permet pas d'apprécier ou d'évaluer l'impact économique, social et environnemental au niveau local. Cependant, leur activité de surexploitation forestière entraîne la raréfaction du bois d'œuvre, ce qui peut compromettre la création des forêts communautaires. En effet, la quasi-totalité des forêts congolaises ont été classées en concessions forestières ou aires protégées, laissant ainsi très peu d'espace susceptibles d'accueillir les forêts communautaires. Ainsi, l'appauvrissement en bois d'œuvre de ces zones disponibles peut restreindre la valeur sociale, écologique et économique des futures forêts communautaires.

Le nouveau code forestier en cours d'élaboration, en son article 117, a prévu des permis d'exploitation domestiques mieux encadrés et plus adaptés au contexte artisanal.

### 3.2 Les tendances de la déforestation et de la dégradation forestière

Le Document de Programme de Réduction des Emissions ou Emissions Reduction Program Development (ERPD)<sup>14</sup> que la République du Congo envisage de soumettre au fonds carbone du FCPF<sup>15</sup> indique que « Le Niveau de Référence (NRE) comprend les émissions et les absorptions des GES à partir de deux activités REDD+, la déforestation et la dégradation, qui représentent respectivement 53 % et 47 % du total des émissions liées aux forêts durant la période de référence 2003-2012, soit un total moyen des émissions annuelles de 15 484 365 tonnes de CO<sub>2</sub>/an. Ce qui correspond à un taux de déforestation de 0,052 % par an entre 2002 et 2013.

Depuis 2012, l'on a observé une nette accélération des tendances à la déforestation et à la dégradation forestière<sup>16</sup>. En conséquence, et en tant que pays à couverture forestière élevée et à faible taux de déforestation (HLFD), le Congo compte demander un réajustement de son niveau de référence. Durant la période 2017-2024, il serait de 7 087 820 tonnes de CO<sub>2</sub>e/an, à savoir près de 48 % des émissions annuelles moyennes, ce qui déclenche le plafond de 0,1 %. L'ERPD indique aussi que les principales causes de la déforestation et dégradation forestière sont : l'exploitation forestière (légale et illégale), l'agro-industrie, les activités de subsistance des communautés et l'exploitation minière. L'ERPD identifie également des causes sous-jacentes de la déforestation et dégradation forestière notamment, la faiblesse de la gouvernance, la faiblesse d'une vraie politique de coordination et de l'aménagement du territoire, la pauvreté et l'insuffisance des conditions propices à une activité économique durable, la croissance démographique, ainsi que le développement des infrastructures. Les activités de subsistance concernent précisément l'agriculture itinérante sur brûlis et le bois-énergie imputées aux CLPA.

Toutefois une étude menée par la société civile avait conclu à des résultats légèrement différents<sup>17</sup>. Cette étude note que les principaux facteurs de la déforestation et dégradation forestière sont : l'exploitation illégale bois (artisanale et industrielle), l'exploitation industrielle du bois (gestion durable des forêts), les plantations industrielles, l'exploitation du sable bitumineux, l'exploration et l'exploitation du pétrole et des mines, l'agriculture d'autosubsistance, l'agriculture de rente (à but commercial), le bois de chauffe pour l'autosubsistance, le bois de chauffe à but

13 Loi N° 16-2000 Du 20 novembre 2000 portant code forestier, article 70

14 Document de Programme de Réductions des Émissions (ER-PD) Sangha-Likouala, République du Congo, 18 mars 2016

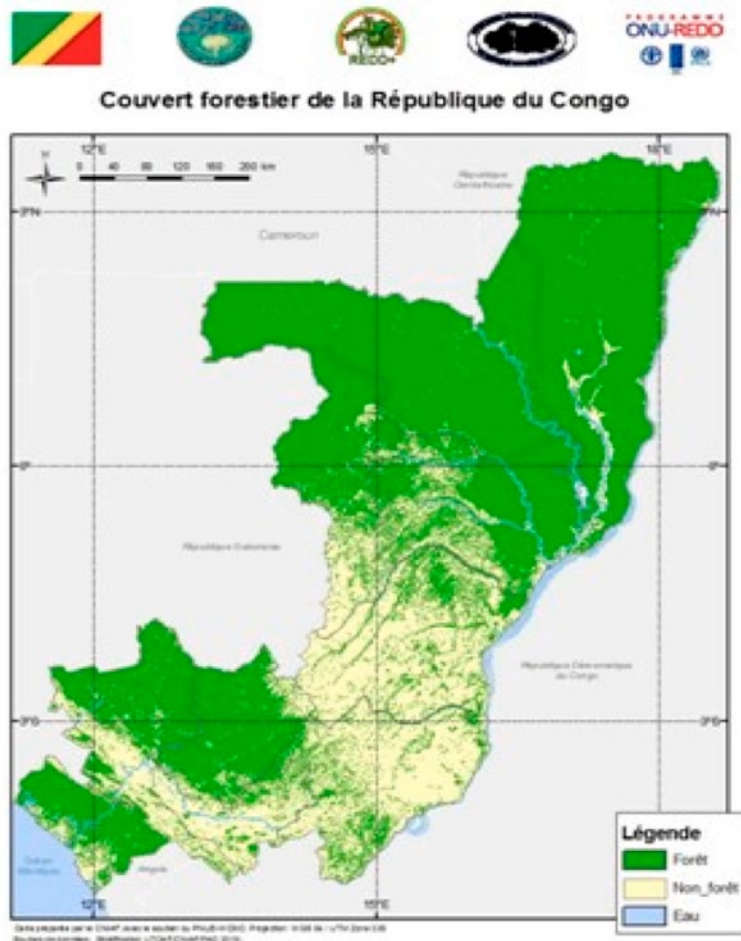
15 Version validée en août 2016

16 Document de Programme de Réductions des Émissions (ER-PD) Sangha-Likouala, République du Congo, 18 mars 2016

17 Qui coupe nos forêts? Contribution de la société civile à l'identification des causes de la déforestation et de la dégradation des forêts, FGDH, septembre 2014

commercial, charbon de bois à but commercial, infrastructures (routes, camps, bases-vie, sites d'exploitation, urbanisation, etc.). Cette étude souligne également la confusion entre, d'une part, l'agriculture et le bois-énergie pratiqués à but lucratif par les commerçants et élites locaux (impact important sur les forêts) et, d'autre part, l'agriculture et le bois de chauffe utilisés par les CLPA à but de subsistance avec des moyens très rudimentaires (impact faible sur les forêts).

Par ailleurs, au moment où s'amorce la mise en oeuvre de l'Accord de Paris<sup>18</sup> sur le Climat, il est essentiel, ainsi que l'ont rappelé les États parties à la CoP22 qui s'est tenue à Marrakech du 7 au 18 novembre 2016 que les États parties respectent leurs engagements pour réduire leurs émissions de GES en tenant compte de leur réalité nationale.<sup>19</sup> Le respect des droits de l'Homme et des droits des communautés devrait constituer le fondement de la lutte contre le changement climatique et de l'application de l'Accord de Paris. De même que la prise en compte de la tenure foncière et forestière des communautés comme gage de leur participation et de la durabilité des actions d'atténuation d'adaptation au changement climatiques.<sup>20</sup>



Source : Coordination Nationale REDD République du Congo, 2015

18 Entrée en vigueur le 4 novembre 2016

19 ACRN, Note de Politique, Quelles orientations à la mise en œuvre de l'Accord de Paris pour un impact positif sur les communautés africaines ?

20 Ibid.

## 4. Cadre institutionnel et acteurs

Une diversité d'institutions et d'acteurs interviennent ou sont susceptibles d'intervenir directement ou indirectement dans la promotion et la mise en œuvre de la foresterie communautaire en République du Congo.

### 4.1 Les institutions publiques nationales

Le *Ministère de l'Economie Forestière, du Développement Durable et de l'Environnement* (MEFDDE) est l'institution clé pour la mise en œuvre de la politique et de la législation forestières et est chargé de la question de la mise en œuvre des forêts communautaires. Le MEFDDE n'envisage la foresterie communautaire que dans la perspective de l'évolution des SDC vers ce modèle.

Le *Ministère de l'Agriculture, de l'Elevages de la Pêche* depuis toujours, accompagne les CLPA sur les questions de développement et d'amélioration des conditions de vie en milieu rural.

Le *Ministère de la promotion de la femme et de l'intégration de la femme au développement* est chargé de lutter contre les discriminations à l'égard des femmes dans les domaines du développement.

Le *Ministère de la Décentralisation et du Développement local* est chargé de l'opérationnalisation des comités de gestion et de développement communautaire (CGDC).<sup>21</sup>

Le *Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Grands Travaux* est chargé de la mise en œuvre des outils d'aménagement du territoire, comprenant, entre autres le Plan National d'Affectation des Terres (PNAT).

### 4.2 Les organismes internationaux et bilatéraux

L'*Agence française de développement* (AFD) se concentre sur trois axes d'intervention en République du Congo: les services publics de base et infrastructures, le développement humain et le pôle forêt/environnement/ agriculture. L'AFD accompagne le Congo dans son engagement dans le processus APV FLEGT notamment dans la révision du code forestier grâce à une assistance technique composée d'experts internationaux et nationaux.

Le *Programme des Nations Unies Pour le Développement* (PNUD) accompagne le gouvernement Congolais dans la conception et la mise en œuvre des politiques de développement, entre autres, en milieu rural. Au regard de son expertise, son appui technique et financier pourrait être utile pour l'efficacité des forêts communautaires.

L'*Organisation des Nations unies pour l'Agriculture et l'Alimentation* (FAO) est la principale interlocutrice du système des Nations Unies, en termes d'accompagnement technique et financier, des Ministères en charges des forêts et de l'agriculture.

21 Les CGDC sont les plus petites entités de la décentralisation chargés de la gestion du développement local et des ressources à l'échelle villageois. Ces comités sont élus par l'assemblée générale villageoise et sont indépendantes de l'administration.



La *Banque mondiale* à travers le projet « forêt et diversification économique » (PFDE) investit des fonds dans le développement des activités forestières y compris dans les SDC. Parmi les projets en cours on peut citer le diagnostic des SDC et l'appui à la mise en œuvre des plans simples de gestion.

### 4.3 Les organisations de la société civile locales, nationales et régionales

Bien qu'il n'existe quasiment pas d'organisations de CLPA structurées et en mesure de représenter valablement leurs intérêts et de leur assurer un espace de plaidoyer et de renforcement des capacités, on a pu noter l'existence d'organisations culturelles<sup>22</sup> et des confessions religieuses<sup>23</sup> qui jouent en même temps un rôle de solidarité économique et sociale. La plupart des projets qui ont été mis en œuvre auprès des CLPA se sont appuyés sur ce type d'organisation ou encore sur des comités de gestion conçus sur le modèle des CGDC.

Il existe quelques organisations et fédérations paysannes<sup>24</sup> et des artisans mais dont le fonctionnement et l'efficacité sont encore discutables. Ce sont des organisations telles que : la concertation nationale des organisations paysannes (CNOP), le conseil consultatif des organisations de développement (CCOD), Marc ELIEM de Peke, MISSELE, Attention, Nganda Messosso, l'Association des femmes autochtones et bantou de la Sangha (AFABS), Tika to meka, etc. Toutefois, on peut noter que plusieurs coopératives communautaires ainsi que des groupements d'intérêt économique et communautaire (GIEC) ont été créés grâce à l'appui du Ministère en charge de l'agriculture et des projets et programmes qui relèvent de sa tutelle. Ces coopératives et groupements ont connus des fortunes diverses. En effet, certaines ont prospéré tandis que d'autres se sont disloquées ou sont entrées en hibernation.

On peut aussi citer les ONG nationales qui œuvrent en faveur des droits des CLPA dans les processus FLEGT et REDD+. Ces organisations sont regroupées en plateformes thématiques

---

22 Village Djaka : Balonga, Bandembe, Bapoupa, Elongi étali zamba; Village Attention : UFC, Okorombé, Nzengoumba

23 Village Attention : Temple « main de l'éternel » ; Village Peké : Église catholique ; Village Mila-Mila : Armée du Salut, Église catholique.

24 A l'instar du comité national des organisations paysannes (CNOP) qui œuvre pour le renforcement des capacités, la recherche de financement et le plaidoyer en faveur des petits producteurs affiliés.

telles que la PGDF suivant le processus APV et le Cadre de concertation des organisations de la société civile et des populations autochtones (CACO REDD) suivant le processus REDD+ ainsi que le réseau national des populations autochtones du Congo (RENAPAC). La plateforme pour la gestion durable des forêts est un réseau d'organisation œuvrant dans le cadre du processus FLEGT et d'autres initiatives en rapport avec les forêts et les droits des populations locales et autochtones. Elle compte une quarantaine de membres spécialisés sur les droits de l'homme, la foresterie, l'environnement et le développement. Le CACO REDD est un réseau similaire œuvrant sur le processus REDD+. Il regroupe les organisations de la société civile et des populations autochtones (les organisations partenaires du consortium CoNGOs en République du Congo sont membres de ces plateformes). La coalition congolaise Publiez ce que vous payez qui est membre de la coalition internationale Publish What You Pay<sup>25</sup> intervient essentiellement sur les questions de transparence des revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles mais porte aussi des préoccupations environnementales et sociales notamment la défense des droits des communautés locales. Cependant la plupart de ces organisations et réseaux manquent de financements pérennes et font régulièrement face à des défis structurels.

Au niveau régional, on peut citer le Réseau Africain pour les Droits des Communautés (ACRN en anglais pour Africa Community Rights Network) dont FGDH, l'un des partenaires du projet CoNGOs est membre. L'ACRN regroupe des ONG d'Afrique centrale, de l'Ouest et de l'Est, qui militent pour une gouvernance forestière plus équitable et plus respectueuse des droits des communautés locales et autochtones. ACRN est issu d'une volonté d'ONG africaines et de leurs partenaires européens et asiatiques d'utiliser le processus FLEGT de l'Union européenne et plus précisément les APV et REDD+ comme une opportunité pour faire avancer les politiques existantes en faveur des droits des communautés sur leurs terres et ressources.

#### **4.4 Les programmes et projets nationaux de soutien au développement communautaire**

Il existe plusieurs programmes et projets qui ont pour but d'accompagner les communautés dans la mise en œuvre des micro-activités de développement communautaires. On peut citer le Projet d'appui au développement économique et familial (PADEF) qui accompagne les CLPA dans les projets agricoles avec l'appui du fonds international pour le développement agricole (FIDA) ou le projet Lisungi du ministère des Affaires sociales, en partenariat avec les institutions de micro finance, pour financer les projets de développement communautaires.

25 PYWP œuvre pour un secteur extractif plus transparent et plus responsable, qui permette aux citoyens d'exprimer leurs opinions sur l'opportunité de l'extraction de leurs ressources, la façon dont elles sont extraites et sur la manière dont les recettes provenant de l'extraction sont dépensées : <http://www.publishwhatyoupay.org/fr/>

## 5. Cadre juridique de la foresterie communautaire

### 5.1 La législation forestière

Le secteur forestier congolais est régi par la loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000 portant Code forestier, modifiée par loi n° 14-2009 du 30 décembre 2009. Le code forestier est en révision depuis 2011 et un avant-projet de code a été validé en juin 2014 par toutes les parties prenantes et notamment la société civile regroupée au sein de la PGDF permettant la création de forêts communautaires<sup>26</sup>. L'avant-projet de loi fait actuellement l'objet d'amendements par le Secrétariat général du gouvernement et son adoption ainsi que celle de ses textes d'application est prévue en 2017. La définition de forêt communautaire précédemment convenue par les parties prenantes en juin 2014 qui permettait la création de nouveaux espaces pour abriter ces forêts pourrait être en définitive circonscrite aux séries de développement communautaire au grand dam de la société civile qui continue de plaider pour une acception plus large.

Il existe un certain nombre d'autres textes pertinents entre autres : le document de politique forestière 2014-2025, la loi n° 003/91 du 23 avril 1991 sur la protection de l'environnement ; la loi n° 9-2004 du 26 mars 2004 portant Code du domaine de l'État ; la loi n° 10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier ; le décret n° 2002-438 fixant les modalités de répartition de la taxe de superficie destinée au développement des départements et le décret n° 2002-437 du 31 décembre 2002 fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts.

Le domaine forestier national est partagé en un domaine forestier de l'État (constitué des forêts appartenant à l'État, aux collectivités locales et aux personnes publiques) et un domaine forestier des personnes privées<sup>27</sup>. Le domaine forestier de l'État comprend le domaine forestier permanent et le domaine forestier non permanent<sup>28</sup>. Dans le domaine forestier permanent, les communautés locales et populations autochtones (CLPA) disposent seulement des droits d'usage qui leur sont conférés par les plans d'aménagement des concessions forestières ou par les décrets de classement des forêts pour les forêts autres que celles de production<sup>29</sup>. Des droits d'usages sont aussi reconnus dans le Domaine forestier non permanent et consistent notamment en la cueillette, la chasse, les cultures et l'élevage du bétail pour les besoins personnels des CLPA<sup>30</sup>. Par ailleurs, les CLPA bénéficient également de certains droits d'usage dans les aires protégées. La Loi n°37-2008 du 28 novembre 2008 sur la faune et les aires protégées prévoit que, chaque aire protégée détermine les droits d'usage traditionnels des populations qui peuvent s'exercer<sup>31</sup>.

Le Code forestier distingue quatre titres d'exploitation pouvant être attribués à des sociétés privées à des fins d'exploitation forestière : les conventions de transformation industrielle, les

26 ClientEarth, Prise en compte des contributions de la société civile dans l'avant-projet de loi portant régime forestier, 9 mars 2015, en ligne à : <http://documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2014-08-01-prise-en-compte-des-contributions-de-la-societe-civile-dans-l-avant-projet-de-loi-portant-regime-forestier-coll-fr.pdf>

27 Article 3, Loi n°16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier

28 Article 4, Loi n°16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier

29 Article 41, Loi n°16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier

30 Articles 40 et 42, Loi n°16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier

31 Article 10, Loi n°37-2008.



conventions d'aménagement et de transformation, les permis de coupe des bois de plantations et les permis spéciaux. Ces titres d'exploitation confèrent à leurs titulaires le droit de prélever des quantités limitatives des produits forestiers. Ils ne peuvent être attribués qu'aux sociétés de droit congolais. Les sociétés privées étrangères qui souhaitent mener des activités forestières au Congo-Brazzaville doivent donc constituer des filiales de droit congolais.

Les forêts sont susceptibles d'appropriation privée lorsqu'elles se trouvent sur des terres qui ont été immatriculées par des personnes de droit privé ou lorsque ces personnes ont planté des forêts sur des terres appartenant à l'État<sup>32</sup>.

## 5.2 Le concept de foresterie communautaire dans la législation congolaise

Le concept de foresterie communautaire est une notion encore imprécise au Congo. Il n'en existe pas encore de définition légale pas plus que n'existe encore de transfert effectif de gestion des forêts par les communautés locales au Congo au sens où l'entend la définition de la FAO des forêts communautaires<sup>33</sup>. Alain Karsenty et Cédric Vermeulen estiment que le concept de la forêt communautaire « est fondé sur la dissociation des espaces. C'est un espace exclusif pour les populations locales, distinct des concessions industrielles et des aires protégées qui occupent la majeure partie de l'espace forestier. Ces concessions attribuées aux communautés se réduisent alors aux zones dégradées proches des routes, et deviennent ainsi les seules zones disponibles pour que les habitants puissent développer des activités commerciales en valorisant les produits forestiers.<sup>34</sup>»

La politique forestière de 2014-2025 entend promouvoir la foresterie communautaire. Ainsi cette politique prévoit que « La foresterie communautaire devra se concevoir à deux niveaux : – le premier niveau est une réalité coutumière (les 'terroirs') qui correspond à un rapport de fait et qui ne nécessite pas d'institutionnalisation particulière. Elle peut néanmoins bénéficier, grâce à la cartographie participative, d'une reconnaissance politique traduite dans des principes de cogestion quand il s'agit de la partie du terroir qui se superpose avec une concession industrielle ou une aire protégée ; – le deuxième niveau correspond à une innovation institutionnelle (la 'concession communautaire') qui sera constituée à partir de la réalité coutumière mais qui en est distincte, et peut constituer la base d'entreprises communautaires<sup>35</sup>.

La Loi 16-2000 portant « Code forestier » et ses décrets d'application mentionnent brièvement : les séries de développement communautaires; les forêts et plantations privées et les forêts des communes et d'autres collectivités locales qui peuvent servir de base à la réflexion et au développement de la foresterie communautaire au Congo.

L'article 34 du décret 2002-437 mentionne la promotion dans les forêts protégées de l'agroforesterie et de la foresterie communautaire par l'élaboration et la mise en œuvre de programmes d'appui aux associations, aux organisations non gouvernementales et aux populations rurales en vue d'améliorer la productivité des sols et de freiner la destruction des

32 Loi 16-2000 Du 20 novembre 2000 portant code forestier, article 33-39

33 Initialement, la FAO a défini la foresterie communautaire comme s'intéressant à "toutes les situations dans lesquelles les populations locales sont étroitement associées à une activité forestière. Ces situations très diverses et comprennent l'agroforesterie et la transformation de produits forestiers au niveau familial, artisanal ou de la petite industrie" (FAO, 1978).

34 Karsenty A., Vermeulen C., 2016. Vers des concessions 2.0 en Afrique centrale. Gérer des droits superposés entre concession industrielle et foresterie communautaire. Cirad, Montpellier, Perspective 38.

35 La politique forestière de la République du Congo (2014-2025), en ligne à <http://faolex.fao.org/docs/pdf/con143403.pdf>



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

L'article 105 al. 4 du Code forestier permet la promotion de la sylviculture, l'agroforesterie et la foresterie communautaire.

L'article 18 de l'Arrêté no.5053 du 19 juin 2007 relatif aux directives nationales d'aménagement durable des concessions forestières, définit la SDC comme suit :

« La série de développement communautaire est un ensemble de terroirs et finages villageois, centrés autour de l'arbre, des forêts et des autres ressources naturelles susceptibles de contribuer au développement des économies des communautés rurales et à la lutte contre la pauvreté. Elle prend en compte les forêts naturelles et artificielles, les terres agricoles, les jachères, les zones de pêche et de chasse ».

L'objectif général de la SDC est de « satisfaire les besoins des populations locales en produits forestiers et d'améliorer leur revenu »<sup>36</sup>. Ce sont donc dans les concessions forestières aménagées, les terroirs villageois qui sont cartographiés et dédiés aux activités économiques villageoises. La présence de SDC dépend de l'existence d'un plan d'aménagement. L'identification et la délimitation des zones : de forêts villageoises, agricoles et agroforestières, d'élevage domestique, de pêche et de pisciculture, de chasse et de cueillette se fait sur la base d'études socio-économiques et d'inventaires d'aménagement forestier<sup>37</sup>. Les séries de développement communautaire ne sont donc pas des forêts communautaires, mais plutôt des forêts participatives. En effet, l'État 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 communautés riveraines. Les communautés ne détiennent donc pas, dans le cas des SDC, des titres forestiers mais sont formellement associées dans la gestion des ressources.

---

36 Article 19, Arrêté n°5053 définissant les directives d'aménagement durable des concessions forestières

37 Article 20, Arrêté n°5053 définissant les directives d'aménagement durable des concessions forestières

Dans l'avant-projet de nouveau code forestier validé en juin 2014, il existe une section réservée aux « forêts communautaires »<sup>38</sup>. Il existerait deux types de « forêt communautaire », d'une part, la forêt naturelle située dans la série de développement communautaire d'une concession forestière aménagée et d'autre part, la plantation forestière située dans le terroir d'une communauté locale ou des populations autochtones (article 28). Comme précisé à l'article 30 de l'avant-projet de nouveau code forestier, les modalités d'attribution, de délimitation de la forêt communautaire, de création, d'organisation et de fonctionnement de l'organe de suivi et évaluation de la forêt communautaire ainsi que le processus d'élaboration et de validation et le contenu du plan simple de gestion seront précisés par arrêté du ministre en charge des eaux et forêts. Ainsi, une attention toute particulière devra être apportée à ce texte réglementaire afin de définir notamment : (i) quels seront les droits fonciers reconnus aux communautés, (ii) l'espace et le périmètre autorisés pour la création d'une forêt communautaire, (iii) les modalités de création et de gestion de la forêt communautaire et (iv) le mode de représentation des communautés.

Le contenu des dispositions sur les forêts communautaires a subi des évolutions depuis la version validée par l'ensemble des parties prenantes en juin 2014 et la foresterie communautaire pourrait désormais être envisagée comme une simple évolution des SDC (voir plus bas le chapitre sur la réforme de la législation forestière).

Par ailleurs, les processus APV FLEGT et REDD+ Congo marquent des évolutions au niveau de l'engagement de la République du Congo en faveur de l'implication effective des populations locales et des peuples autochtones à la gestion durable des forêts. Un texte d'application précisant les trois différents aspects concernant les forêts communautaires: la notion de forêt communautaire, le processus de zonage et les procédures de gestion de ces forêts en garantissant l'implication de tous les acteurs, figure parmi les textes législatifs et réglementaires à compléter mentionnés par l'APV<sup>39</sup>.

Il reste à espérer que la nouvelle loi forestière du Congo permettra la mise en place d'un cadre institutionnel efficace pour l'accompagnement des communautés locales dans la gestion des superficies forestières communautaires. Des propositions juridiques et techniques et des efforts de plaidoyer de la société civile sont actuellement en cours à cet effet et seront appuyés par le projet CoNGOs.

### **5.3 Les dispositions relatives au régime foncier pertinentes pour les droits des communautés locales et populations autochtones (CLPA)**

La question de la nature du régime foncier est essentielle pour permettre la reconnaissance officielle des droits des communautés à contrôler et gérer les forêts. Le régime des terres est réglementé par la loi n° 9-2004 du 26 mars 2004 portant code du domaine de l'État, complétée par la loi n° 10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables au régime domanial et foncier au Congo. En outre, on mentionne parmi les textes essentiels sur le régime foncier au Congo, la loi n° 11-2004 du 26 mars 2004 portant procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.<sup>40</sup>

Si en théorie, la législation nationale prévoit explicitement certains droits d'accès, d'usage et de gestion sur les terres et autres ressources au profit des communautés, les mécanismes

38 Section IV : Des forêts communautaires, articles 28 à 34 de l'avant-projet de Code forestier

39 Accord de partenariat volontaire FLEGT entre la République du Congo et l'Union européenne, Annexe IX

40 Cadre de politique de réinstallation des populations (CPRP), Rapport définitif 2009, p.21.

garantissant la pleine mise en œuvre de ces droits communautaires sont cependant inexistantes, entraînant de facto la primauté des droits individuels sur les droits collectifs. D'une manière générale, une variété d'obstacles culturels, institutionnels, économiques et politiques rendent impossible la sécurisation des arrangements fonciers communautaires par le biais de l'immatriculation. Face aux grands projets de développement ou des investissements à grande échelle, les communautés ne disposent pas d'un réel pouvoir de décision. Elles ne peuvent donc véritablement s'opposer aux investissements autorisés par les institutions centrales ou même locales. Tout au plus, pourront-elles éventuellement réclamer une indemnisation pour les terres dont l'occupation ou l'utilisation est démontrée.<sup>41</sup>

### **Le domaine de l'État**

Le domaine de l'État se subdivise en terres du domaine public et du domaine privé, ainsi que du domaine des particuliers.

*Le domaine public* comprend l'ensemble des biens qui, par destination sont affectés à l'usage direct du public, après un aménagement spécial ou considérés comme biens publics par détermination de la loi. Il y a aussi les servitudes d'utilité publique. Nul ne peut revendiquer de droits de propriété sur les terres se trouvant dans le domaine public de l'État. Seuls des droits d'usage peuvent être accordés aux CLPA, à certaines conditions.<sup>42</sup>

*Le domaine privé* comprend les biens immeubles, les droits réels immobiliers entrant dans le domaine des personnes publiques et qui, en raison de leur nature et de leur destination, ne sont pas considérés comme dépendantes du domaine public. Il est susceptible d'appropriation privée ou de mise en concessions.<sup>43</sup> Les forêts de production, ainsi que les forêts protégées font partie du domaine privé de l'État.<sup>44</sup>

*Le domaine des personnes privées* (ou patrimoine foncier des particuliers) est formé de toutes les terres qui ont été immatriculées. Le patrimoine des particuliers est constitué des titres fonciers des particuliers, qui sont délivrés sur la base de droits fonciers coutumiers dument constatés ou conformément à l'acquisition statutaire.<sup>45</sup>

Le droit de propriété est constitutionnellement garanti. En effet, l'article 23 de la Constitution du 25 octobre 2015 reconnaît que «*Les droits de propriété et de succession sont garantis. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, moyennant une juste et préalable indemnité, dans les conditions prévues par la loi.*». Le primat de l'État peut s'exercer sur les propriétés privées des personnes, en raison de l'utilité publique. Au regard de la loi n° 09-2004 du 26 mars 2004, portant code du domaine de l'État, l'article 5 définit le domaine public avec précision, notamment à l'article 6 suivant qui indique que «*les biens du domaine public... , sont classés, les uns dans le domaine naturel, les autres dans le domaine artificiel* ». Le sol y compris les ressources naturelles et les ressources du sous-sol, font partie du domaine public. L'État est propriétaire de ces ressources, qu'il peut donner en exploitation à des sociétés privées. Les propriétaires fonciers privés doivent eux aussi percevoir une compensation de l'État, ou bénéficier d'une réinstallation en cas d'expropriation.

41 ACRN, Les États africains peuvent mieux protéger les droits fonciers communautaires : L'état des droits foncier des communautés en Afrique, pp 5-7.

42 33 ClientEarth, Droits de propriété et d'usage des communautés locales et populations autochtones, avril 2014, en ligne à <http://www.clientearth.org/ressources-externes/congo/Droit-de-propriete-briefing%20juridique-final-09062014.pdf>

43 Article 58, Loi n°9-2004

44 Article 8, Loi n°16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier

45 Article 23, Loi 10-2004

Il existe par ailleurs, d'autres textes juridiques complémentaires notamment la Loi n°16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier. Cette loi définit le régime des forêts de l'État ainsi que celui des particuliers, sur la base d'un cadre juridique approprié, pour assurer la gestion durable des forêts et des terres forestières, selon un aménagement rationnel des ressources. Les droits des propriétaires des forêts privées sont reconnus par l'État. Les propriétaires ainsi reconnus acquièrent seulement une jouissance qui peut être exclusive<sup>46</sup>.

Concernant le droit de l'environnement, les principaux textes de lois sont la Loi n°003/91 du 23 avril 1991, portant protection de l'environnement, et le Décret n° 2009-415 du 20 novembre 2009, fixant le champ d'application, le contenu et les procédures de l'étude et de la notice d'impact environnemental et social.

La Loi n°43-2014 du 10 octobre 2014 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, stipule que « l'État met en œuvre une politique d'affectation des terres qui garantit le développement concomitant des différents secteurs d'activités et respecte les différentes formes de propriété foncière ».

La Loi n°5-2011 du 25 février 2011, portant promotion et protection des droits des populations autochtones stipule en son article 31 que « les populations autochtones ont un droit collectif et individuel à la propriété, à la possession, à l'accès, et à l'utilisation des terres et ressources naturelles qu'elles occupent ou utilisent traditionnellement pour leur subsistance, leur pharmacopée et leur travail ». L'absence de textes d'application rend la loi difficilement applicable.

| Domaine forestier national   |                                |   |   |
|--|--------------------------------|---|---|
| Domaine forestier de l'État  |                                |   | Domaine forestier des personnes privées   |
| Domaine forestier permanent (concessions forestières et aires protégées) |                                |   | Domaine forestier non permanent (non classé, susceptible de conversion)   |
| Forêts du domaine privé de l'État  | Forêts des personnes publiques | Forêts des communes et des collectivités locales ou territoriales | Forêts privées (forêts situées sur des terres appartenant à des personnes physiques ou morales de droit privé)            |
|  |                                |   | Plantations forestières privées (forêts plantées dans le domaine forestier non permanent par une personne de droit privé) |

## Les droits fonciers coutumiers

Le régime foncier congolais est caractérisé par un dualisme entre les droits fonciers étatiques et les droits fonciers coutumiers hérités de la période précoloniale. Ainsi, en l'absence de titres fonciers, les populations autochtones conservent leurs droits fonciers coutumiers préexistants.

L'article 31 de la loi n°10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domaniaux et foncier reconnaît les droits fonciers coutumiers préexistants des populations autochtones, mais sans pour autant en donner une définition. Elle énonce que « outre les droits relevant de la législation moderne, le régime foncier garantit la reconnaissance des droits fonciers coutumiers préexistants non contraires ou incompatibles avec des titres dûment délivrés et enregistrés. Ce régime fixe les modalités de constatation et d'établissement des droits fonciers coutumiers, qu'ils relèvent d'appropriation individuelle ou collective ». Dès lors, d'après cette

<sup>46</sup> Voir en ce sens la Loi n°003/91 du 23 avril 1991, portant protection de l'environnement, et le Décret n° 2009-415 du 20 novembre 2009, fixant le champ d'application, le contenu et les procédures de l'étude et de la notice d'impact environnemental et social.

disposition il apparaît que des titres fonciers peuvent être établis au nom d'une personne (propriété individuelle) ou au nom d'un groupe ou d'une collectivité, pour le cas d'une propriété collective.

Le régime foncier garantit ainsi la reconnaissance des droits fonciers coutumiers préexistants compatibles avec les titres officiels dûment délivrés et enregistrés. Ainsi, en l'absence de titres fonciers, les populations autochtones conservent leurs droits fonciers coutumiers préexistants.

Les conditions d'une telle reconnaissance sont détaillées dans deux décrets subséquents de 2006 qui créent des organes de constatation et de reconnaissance des droits fonciers coutumiers : décret n°2006-255 du 28 juin 2006<sup>47</sup> et décret n°2006-256<sup>48</sup>. Ces décrets précisent les attributions, la composition et le fonctionnement d'une commission de constatation des droits fonciers coutumiers, placé dans chaque district et arrondissement, et d'une commission de reconnaissance de ces droits, institué dans chaque département et commune.

En ce qui concerne la preuve à apporter des droits fonciers coutumiers, la législation est confuse, en particulier quant à l'obligation ou non de mise en valeur de la terre. Ainsi, suivant qu'il s'agisse du Décret n°2006-255 ou du Décret n°2006-256, la mise en valeur apparaît tantôt comme une condition obligatoire à l'immatriculation des terres foncières coutumières, et tantôt comme une option facultative<sup>49</sup>.

Cette contradiction dans la législation ne permet pas de savoir quelle est la règle applicable pour prouver des droits fonciers coutumiers. Ceci risque fort d'être au détriment des CLPA qui souhaiteraient faire reconnaître ces droits<sup>50</sup>. En effet, il pourrait s'agir là d'une discrimination à l'encontre des Peuples Autochtones dont les styles de vie se distinguent des groupes dominants de la société et dont le mode de vie traditionnel ne laisse pas subsister des traces évidentes de mise en valeur. C'est le cas notamment de la chasse et de la cueillette.

Par ailleurs il faut souligner qu'à notre connaissance les organes ad hoc de constatation et de reconnaissance des droits fonciers coutumiers ne sont pas encore effectifs.

### La question du pluralisme juridique

A l'image des autres pays d'Afrique centrale, le système foncier congolais est caractérisé par un dualisme entre les droits fonciers étatiques et les droits fonciers coutumiers hérités de la période précoloniale.

En cas de conflit entre droits fonciers coutumiers et titres fonciers en vigueur, la reconnaissance du droit de propriété doit être « dûment débattue et acceptée par les populations et les instances ou autorités locales concernées »<sup>51</sup>. Cette disposition renvoi au conflit entre droit coutumier et droit statutaire. Il est regrettable cependant qu'aucune procédure spécifique ne soit prévue pour gérer ces conflits, puisqu'ici une seule discussion est proposée par la législation. En tout état de cause, les propriétaires affectés peuvent avoir recours à la justice, en cas de conflit persistant.<sup>52</sup>

47 Décret n°2006-255 du 28 juin 2006 portant institutions, attribution, composition et fonctionnement d'un organe ad hoc de reconnaissance des droits fonciers coutumiers

48 Décret n°2006-256 du 28 juin 2006 portant institutions, attribution, composition et fonctionnement d'un organe ad hoc de constatation des droits fonciers coutumiers

49 Article 7, Décret n°2006-255 et articles 5 et 6 du Décret n°2006-256

50 ClientEarth, Droits de propriété et d'usage des communautés locales et populations autochtones, Avril 2014, p.18.

51 Article 31, de la Loi n°10-2004 du 26 Mars 2004 fixant les principes généraux applicables au régime domanial et foncier au Congo

52 ClientEarth, Droits de propriété et d'usage des communautés locales et populations autochtones, Avril 2014, p.20.

## La consultation et la participation des CLPA

Selon l'article 3 de la loi sur les peuples autochtones<sup>53</sup>, l'État doit s'assurer que les populations autochtones sont consultées d'une manière convenable avant la mise en œuvre de tout projet de développement susceptible de les affecter directement ou indirectement. Tout projet d'exploitation des ressources naturelles dans les terres occupées ou utilisées traditionnellement par des populations autochtones, fait au préalable l'objet d'une étude d'impact socio-économique et environnemental. Ces populations ne peuvent être déplacées des terres qu'elles possèdent ou utilisent traditionnellement que pour cause d'utilité publique.

Selon l'article premier de la loi n° 11-2004 du 26 mars 2004 qui organise la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, les populations ne peuvent être déplacées des terres qu'elles possèdent ou utilisent traditionnellement que pour cause d'utilité publique. Cependant, la loi manque de définir explicitement les notions d'*objectif d'utilité publique* ou d'intérêt public avéré.<sup>54</sup> Cette loi aurait dû faire l'objet d'une réglementation en vue de définir des indicateurs objectifs d'appréciation de l'utilité publique, ainsi qu'une procédure claire d'information et de consultation du public.

Par ailleurs, les terres des propriétaires coutumiers sur les espaces ruraux peuvent être attribuées en concessions provisoires (en général des concessions minières ou forestières). En effet, selon la loi, «*sans préjudice de la réglementation en vigueur, les terrains des propriétaires coutumiers peuvent être attribués sous forme de concession provisoire par arrêté conjoint du ministre des affaires foncières et du ministère de l'agriculture après purge des droits coutumiers*».<sup>55</sup>

53 Loi no. 5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones

54 L'expropriation est une procédure qui permet à la puissance publique d'obtenir sous forme de cession forcée, à son profit, de tout ou partie d'un bien immobilier en vue de la réalisation d'un objectif d'utilité publique et moyennant le paiement d'une indemnité juste et préalable.

55 Article 21 de la loi n°25-2008 du 22 septembre portant régime agro-foncier

## 6. Opportunités liées aux processus et réformes de gouvernance

### 6.1 Réforme de la législation forestière

Sous l'impulsion du processus APV FLEGT (voir plus bas), le Congo a entrepris une réforme de son cadre législatif et réglementaire relatif à la gestion forestière. La réglementation de la foresterie communautaire figure dans ce processus. Il convient de noter que ce processus a démarré en 2012 mais avance très lentement.

En 2014, un processus participatif a été mis en place et abouti à l'adoption d'un projet de loi qui était un consensus entre toutes les parties prenantes. Malheureusement, le texte consensuel a été remodelé unilatéralement par l'administration forestière avant d'être envoyé au Secrétariat général du gouvernement pour adoption. Actuellement, les textes d'application et les textes dits « APV »<sup>56</sup> sont en cours d'élaboration suivant un processus peu participatif. Le contenu des dispositions sur les forêts communautaires a été modifié en comparaison avec la version validée par l'ensemble des parties prenantes en juin 2014 et la foresterie communautaire est désormais envisagée comme une simple évolution des SDC.

A ce titre, l'article 28 de la dernière version 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. La forêt communautaire est dotée d'un plan simple de gestion.*

La forêt communautaire apparaîtrait ainsi comme le prolongement de la SDC mais avec peut-être un peu plus d'implication et de participation des communautés dans la gestion et le partage des revenus issus de la gestion des forêts communautaires<sup>57</sup>.

La politique forestière, élaborée avec la participation de toutes les parties prenantes nationales telle que mentionnée plus haut, reconnaît qu'« *il n'existe pas réellement de forêts communautaires autonomes au Congo : ce sont les séries de développement communautaires au sein des grandes concessions, appuyées par des mécanismes de redistribution monétaire assis sur les volumes commercialisés, qui constituent la foresterie communautaire. Il sera difficile de trouver des surfaces pour des forêts communautaires autonomes sans revoir les limites actuelles des UFA*<sup>58</sup> ». Cette politique préconise la création des concessions des communautés locales à l'intérieur des terroirs communautaires (qui sont une réalité coutumière d'occupation et d'appropriation des espaces).

56 Textes obligatoires prévus dans l'APV Congo-UE

57 Selon l'article 32 de l'avant-projet de loi portant régime forestier, « les revenus issus de la vente des produits forestiers de toute nature résultant de l'exploitation des forêts communautaires reviennent aux communautés locales ou aux populations autochtones concernées, après déduction des charges inhérentes à leur exploitation ».

58 Politique Forestière Nationale de la République du Congo 2014-2025, février 2014, p. 27



## 6.2 Processus et initiatives nationaux et régionaux pertinents

### L'APV FLEGT

L'Accord de partenariat volontaire (APV) signé entre la République du Congo<sup>59</sup> et l'Union européenne dans le cadre du plan d'action FLEGT<sup>60</sup> de l'UE est un instrument juridique contraignant qui vise à garantir que tous les bois et produits dérivés en provenance du Congo et importés dans l'Union, couverts par l'APV ont été produits légalement. L'APV définit une procédure quant à la proposition de nouveaux textes législatifs et réglementaires dans le cadre d'un processus concerté. Le principe général est la consultation des communautés et de la société civile. L'accord oblige le Congo à prendre un texte d'application précisant les trois différents aspects concernant les forêts communautaires: la notion de forêt communautaire, le processus de zonage et les procédures de gestion de ces forêts en garantissant l'implication de tous les acteurs<sup>61</sup>. Ce texte d'application n'a pas encore été élaboré.

### Le programme REDD+

Le programme de réduction des émissions dues à la déforestation, dégradation forestière, la gestion durable des forêts, la conservation et le renforcement des stocks de carbone (REDD+) est l'un des principaux engagements du Congo face à la communauté internationale en matière de lutte contre le réchauffement climatique. La stratégie nationale REDD<sup>62</sup> indique clairement dans ses objectifs la nécessité de clarifier et de sécuriser les droits fonciers des CLPA et l'amélioration de leurs conditions de vie. Les sauvegardes REDD ont mis en place des PCIV (principes, critères, indicateurs, vérificateurs) pour s'assurer de la mise en œuvre effective de cette disposition. Ces sauvegardes ne sont pas encore opérationnelles, mais il est prévu de mettre en place une observation indépendante de REDD+ (OI REDD) qui sera chargée, entre autres, de vérifier l'effectivité de ces PCIV dans les projets REDD. Ces PCIV peuvent être mis à contribution pour réclamer la clarification des droits fonciers des CLPA dans les zones où seront développés des projets REDD+ et promouvoir des formes de foresterie communautaire dans ces zones.

### L'initiative CAFI

L'initiative pour les forêts d'Afrique centrale (CAFI pour l'acronyme anglais) lancée en septembre 2015 par le gouvernement norvégien, vise à appuyer l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'investissement des stratégies nationales REDD+ dans les pays du bassin du Congo en complément du programme d'investissement forestier (PIF) de la Banque mondiale. En République du Congo, le Conseil d'administration de CAFI a approuvé une subvention préparatoire de 698,000 dollars pour soutenir la République du Congo dans le développement d'un cadre national d'investissement REDD+. Celui-ci sera conçu pour permettre la mise en œuvre de la Stratégie nationale REDD+, à travers les financements du Programme d'investissement forestier, du Fonds mondial pour l'environnement, du Fonds vert pour le climat, et d'autres bailleurs multilatéraux et bilatéraux, en plus du financement de CAFI. Les

59 Loi 14-2012 du 4 juillet 2012 portant ratification de l'accord de partenariat volontaire entre la République du Congo et la Communauté européenne sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois et produits dérivés vers la communauté européenne

60 Le Plan FLEGT de l'UE est la réponse de l'Union européenne au problème mondial de l'exploitation illégale des forêts et du commerce des produits du bois. L'acronyme anglais signifie : Application des réglementations forestières Gouvernance et Échanges commerciaux. Le plan d'action énonce toute une série de mesures visant à lutter contre le problème de l'exploitation illégale des forêts. Il inclut : 1. Les politiques d'approvisionnement des gouvernements. 2. L'obligation de diligence financière. 3. Les Accords de partenariat volontaire (APV) entre l'Union européenne et les pays producteurs de bois. 4. La réglementation sur le bois illégal (des options législatives supplémentaires pour contrôler l'importation de bois illégal). Fern, en ligne à : [http://www.fern.org/sites/fern.org/files/2010.07.01%20What%20is%20EU%20FLEGT\\_FR.pdf](http://www.fern.org/sites/fern.org/files/2010.07.01%20What%20is%20EU%20FLEGT_FR.pdf)

61 APV Congo-UE, p. 134

62 Version validée le 15 juillet 2016

investissements prévus soutiendront des activités axées sur deux programmes à grande échelle, le programme de réduction des émissions qui prévoit en outre participation des communautés locales aux activités de réduction des émissions, à travers : (i) la mise en oeuvre des plans de gestion simplifiés pour les séries de développement communautaires, (ii) l'amélioration des pratiques agricoles, et (iii) la participation à la conservation de la faune, et la mise en place des plantations forestières à essences à croissance rapide, pour répondre aux besoins énergétiques des grandes villes, notamment Brazzaville<sup>63</sup>.

### L'initiative ProNAR

Le programme national d'afforestation et de reboisement (ProNAR)<sup>64</sup> du MEFDD vise à réaliser le boisement et reboisement de 1 000 000 ha jusqu'en 2020. Le programme entend contribuer à la lutte contre la pauvreté, à la lutte contre le réchauffement climatique et à l'émergence d'une économie verte. Mais face à la difficulté de trouver des terres à boiser ou reboiser, la stratégie d'intervention a été révisée et désormais l'une des options est d'accompagner les CLPA dans la reconnaissance de leurs droits fonciers coutumiers et les impliquer ensuite elles dans des projets de boisement et de reboisement à vocation communautaire.

### L'Initiative pour la transparence des Industries extractives

L'initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), en anglais EITI (Extractives Industries Transparency Initiative) est un processus international qui demande aux gouvernements des pays riches en ressources naturelles de publier dans les rapports indépendants toutes les recettes de l'état et les paiements des compagnies générés par l'exploitation de ces ressources. Ces rapports doivent également inclure des informations liées à l'exploration et à la production permettant aux parties prenantes de comprendre l'importance du secteur<sup>65</sup>. En République du Congo, le bois fait désormais partie des ressources naturelles qui sont prises en charge par l'ITIE au cours de l'année 2016 et les parties prenantes de la gouvernance forestière y ont à présent un rôle à jouer notamment dans la défense des droits des communautés dans l'obtention de meilleures retombées des revenus extractifs et du bois et les interactions possibles entre l'utilisation de ces revenus dans les zones d'exploitation pour la foresterie communautaire.

### Le processus de décentralisation

Le processus de décentralisation a redémarré au Congo depuis une décennie et l'un des principaux acquis est la publication d'un décret<sup>66</sup> qui porte sur les modalités de création et de fonctionnement des comités de gestion et de développement communautaire (CGDC). Ces CGDC sont de véritables gouvernements locaux<sup>67</sup> élus et investis à l'échelle villageoise, affranchis des chefs de villages qui représentent plutôt l'État, chargés de gérer les questions de développement local et de gestion des ressources naturelles. La mise en oeuvre effective de ces mécanismes de CGDC reste encore un défi majeur mais elles pourraient jouer un rôle dans la mise en place et la gestion de forêts communautaires. En effet, la mise en place de ces CGDC reste confrontée à la question financière liée au déploiement du personnel de mise en place, à la transparence

63 Page de la République du Congo sur le site de CAFI : <http://www.cafi.org/content/dam/cafi/docs/RoC%20documents/Republique%20du%20congo%20Fiche%202016%20EN%20LIGNE.pdf>

64 Projet gouvernemental mis en place par décret 2013-221 du 30 mai 2013

65 <http://itie-congo.org/index.php/2015-12-10-12-44-18/qui-sommes-nous>

66 Décret 2013-281 du 25 juin 2013 portant création, attributions et organisation du comité de gestion et de développement communautaire

67 Composée d'une Assemblée Générale (ensemble de la communauté) qui élit une Coordination, un Bureau exécutif et un Comité de suivi et évaluation. Les chefs de villages ne peuvent pas faire partie de ces instances.



et la dépolitisation des élections, de ces CGDC ainsi que le faible engagement de l'Etat. Il faut signaler que quelques CGDC pilotes ont pu être mise en place avec l'appui technique et financier du Programme des Nations Unies pour le développement(PNUD) mais ne sont pas encore opérationnels.

### **Le processus d'aménagement du territoire**

Le processus d'aménagement du territoire a été amorcé avec une loi<sup>68</sup> qui décrit la procédure d'élaboration des PNAT nationaux et départementaux. Deux commissions ont été mises en place et la première mouture du PNAT est envisagée pour la fin de l'année 2016. Dans un contexte de course effrénée à l'utilisation des terres pour l'exploitation forestière, minière et agro-industrielle<sup>69</sup>, le PNAT pourrait devenir un outil efficace pour permettre l'identification et la sécurisation des espaces foncières dans lesquels les CLPA pourraient gérer les ressources naturelles, et partant du développement, entre autres, de la foresterie communautaire.

### **La certification privée**

La certification de la gestion durable (type Forest Stewardship Council)<sup>70</sup> des forêts (communales, communautaires) est un système qui permet de valoriser les produits bois issus d'une gestion responsable des forêts. Il correspond, d'une part, aux principes de développement durable et de bonnes pratiques appliqués à la gestion forestière et, d'autre part, à la traçabilité des bois issus de ces forêts appliquée à l'industrie. Environ 25 % des détenteurs d'un certificat de gestion FSC sont des petites forêts communautaires, généralement sous la forme de certificats groupés. L'implication des petits producteurs forestiers est un objectif spécifique du FSC, qui a initié en 2011 son Programme de Soutien aux Petits Exploitants, associant l'accès au marché et les liens entre entreprises à la formation et aux mécanismes financiers. Cette démarche s'effectue à travers des réseaux régionaux et nationaux, afin de renforcer les capacités du réseau de petits

---

68 Loi n° 43 - 2014 du 10 octobre 2014 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

69 Plan National de Développement, Livre 1, Congo, Plan National de Développement, Livre 1, Document de stratégie pour la croissance, l'emploi, et la réduction de la pauvreté, p. 172

70 Forest Stewardship Council, FSC®: De plus en plus pertinent pour les forêts tropicales Gestion forestière durable : répondre aux intérêts locaux et internationaux, octobre 2014, en ligne à : <https://ic.fsc.org/preview.fsc-de-plus-en-plus-pertinent-pour-les-forêts-tropicales.a-5183.pdf>

producteurs FSC. Cependant cette démarche n'a pas encore véritablement pris racine en Afrique centrale et s'avère difficile à mettre en œuvre dans la sous-région en raison de défis multiples en termes de capacités notamment.

### **La Commission des forêts d'Afrique centrale**

La Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC)<sup>71</sup> est une institution sous régionale d'harmonisation des politiques en matière de gestion durable des forêts. Elle prend plusieurs directives régionales qui, en principe, sont opposables aux Etats-membres mais, en pratique, ne sont pas respectées (très mal connues). Les plus pertinentes de ces directives sont : les directives sous régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique Centrale ; les directives sous régionales relatives à la gestion durable des produits forestiers non ligneux d'origine végétale en Afrique Centrale et la Stratégie d'atténuation des conflits hommes-éléphants en Afrique Centrale.

### **Le Partenariat des Forêts du Bassin du Congo (PFBC)**

Le partenariat pour les forêts du bassin du Congo<sup>72</sup> est un espace de concertation de tous les acteurs qui interviennent dans la préservation des forêts du bassin du Congo (Bailleurs, gouvernements, ONG, ONGI, CLPA, PTF, programmes et projets sous régionaux, société savante, etc.). C'est un espace qui peut être mis à contribution pour pousser le développement de la foresterie communautaire dans la sous-région.

### **Les Forêts Modèles**

Les Forêts Modèles sont une initiative promue par le gouvernement canadien qui prône un système de gestion des forêts considéré comme « modèle » ou idéal. Expérimenté au Canada au début des années 1990, le concept des Forêts Modèles est adopté au Sommet de la Terre Rio de Janeiro en 1992 comme une approche majeure de gestion des conflits et de gouvernance participative, intégrée et durable de vastes territoires forestiers. La forêt est considérée comme un laboratoire qui permet de mener des activités de recherche et de développement. Les forêts modèles sont conçues comme un équilibre complexe des écosystèmes interdépendants à l'intérieur desquels il faut prendre en compte les intérêts de tous les utilisateurs ou usagers grâce à l'aménagement forestier durable et inclusif. Depuis 1994, un Réseau international s'est constitué, avec la création du Réseau International de Forêts Modèles (RIFM).

Le Secrétariat africain du réseau (RAFM) a entrepris depuis 2010 une démarche d'extension et de création de nouvelles Forêts Modèles africaines, notamment dans les pays du Bassin du Congo<sup>73</sup>. Au Congo, une phase d'expérimentation a débuté au village DIMONIKA dans le district de Mvouti, département du Kouilou.

---

71 [www.comifac.org/fr](http://www.comifac.org/fr)

72 <http://pfbc-cbfp.org/>

73 [www.rifm.net](http://www.rifm.net)

## 7. Contraintes actuelles au développement de la foresterie communautaire

### 7.1 Contraintes légales et administratives

Le seul modèle de foresterie communautaire reconnu dans l'actuelle législation est le modèle de SDC. Il conviendrait que la législation forestière offre plus d'opportunités pour la création de modèle de forêts communautaires.

Le code du domaine de l'État<sup>74</sup> stipule que *les eaux et les ressources naturelles du sol et du sous-sol marin, fluvial et terrestre appartiennent à l'État*. Cette réalité justifie le fait que presque toutes les terres en zone forestière ont été attribuées par l'État en concessions forestières, minières ou agro-industrielles en sorte qu'il ne reste plus assez de terres forestières sur lesquelles les CLPA pourront créer des forêts communautaires. Par ailleurs, la quasi-totalité des terres, dans les départements de la Likouala, Sangha, Cuvette-ouest, Lékoumou, Niari et Kouilou (départements forestiers) ont déjà été attribuées à des activités d'exploitation forestières et minières, de conservation et d'agro-industrie. Il reste peu de superficies sur lesquelles il est envisageable de créer des forêts communautaires.

Lors des enquêtes de terrain, les entretiens avec les CLPA ont révélé que la lourdeur administrative, les taxes et la corruption sont des menaces potentielles au développement de la foresterie communautaire.

### 7.2 Contraintes en termes de gouvernance

#### Accapement des terres par les élites

Lors des enquêtes de terrain, les entretiens avec les CLPA et la cellule d'aménagement de la CIB ainsi que les représentants de la société civile de la Sangha ont aussi révélé que les SDC des UFA Pokola, Kabo et Ngombé ont été investies par les élites locales et les cadres des sociétés forestières en vue de réaliser des cacao cultures dans le but de générer des crédits-carbone dans la perspective du programme de réduction des émissions de carbone forestiers (ERPD).

#### Exploitation artisanale illégale du bois

Dans le département de la Sangha, les quelques zones banales<sup>75</sup> qui subsistent encore (environ 30 000 hectares) sont minées par l'exploitation artisanale du bois souvent illégale. Cela peut avoir pour effet la dégradation totale de ces forêts avant même que n'y soient envisagées des forêts communautaires privant celles-ci de leurs principales ressources. Le code forestier a prévu les permis spéciaux pour l'exploitation PFNL et l'exploitation de bois uniquement dans les zones enclavées. L'observation directe et les témoignages des CLPA montrent que ces permis sont accordés actuellement hors du cadre légal.

74 Loi 09-2004 du 26 mars 2004 portant code du domaine de l'État

75 Zone ne faisant l'objet d'aucune affectation officielle

### 7.3 Contraintes humaines

Les entretiens avec les CLPA dans le département de la Sangha ont aussi mis en exergue l'importance du renforcement de capacités notamment dans l'élaboration et le suivi d'un plan simple de gestion, la mobilisation et la gestion des financements, les techniques innovantes de valorisation des ressources naturelles, le travail en groupe ou en réseau, etc.

### 7.4 Contraintes liées au genre

Outre les discriminations liées au genre inscrites dans la législation nationale et dans la coutume (voir section sur le genre plus haut), on peut également noter les aspects suivants :

#### Pénibilité du travail

La pénibilité de la réalisation de certains travaux tels que la cacao culture désavantage les femmes qui se contentent de réaliser des activités plus faciles telles que les champs de manioc beaucoup moins rentables mais qui visent surtout à nourrir la famille.

#### Faible pouvoir sur le contrôle des terres

Les entretiens avec les femmes dans les villages Djaka et Péké<sup>76</sup> ont révélé que leur très faible contrôle sur les terres marginalise les femmes dans les décisions concernant la gestion des ressources mais aussi dans l'accès aux opportunités qui peuvent s'offrir à la communauté.

#### Obligations familiales

Les entretiens avec les femmes ont aussi révélé que les femmes en zones rurales consacrent beaucoup de temps à l'entretien de leur famille ce qui limite le temps disponible pour la réalisation d'activités lucratives.

---

76 Les entretiens avec les femmes à Djaka et Péké ont eu lieu les 23 et 24 septembre 2016. Au total 24 femmes ont été interrogées

## 8. Recommandations préliminaires

Les recommandations ci-dessous sont loin d'être exhaustives mais constituent les changements requis à minima pour le développement effectif de la foresterie communautaire au Congo. L'action des partenaires du projet CoNGOs s'articulera essentiellement autour des recommandations 1, 2, 4, 5, 7 et 8 même si des actions ponctuelles sont envisageables dans le cadre des autres recommandations en fonction des opportunités qui se présenteront.

### 1. Promouvoir une notion élargie de la forêt communautaire

Dans le nouveau Code forestier et conformément à l'APV, élaborer un texte d'application « précisant les trois différents aspects concernant les forêts communautaires: la notion de forêt communautaire, le processus de zonage et les procédures de gestion de ces forêts en garantissant l'implication de tous les acteurs. »

### 2. Déclassement des terres au profit des forêts communautaires

Cette solution est envisagée dans la politique forestière. Le but est de réduire la taille des concessions forestières, minières et agro-industrielles afin de libérer des espaces où pourront être créées des forêts communautaires par la suite<sup>77</sup>.

### 3. Utilisation de la procédure de reconnaissance des droits fonciers coutumiers

La loi reconnaît la possibilité pour les CLPA de faire constater<sup>78</sup> et reconnaître leurs droits sur les terres qu'elles occupent depuis plus de trente ans<sup>79</sup>. Cette procédure, sous condition d'accompagnement technique et administratif des CLPA, peut être utilisée pour sécuriser des espaces en faveur des forêts communautaires.

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

L'avant-projet de loi portant régime forestier<sup>80</sup>, en cours d'adoption, conçoit la foresterie communautaire comme une évolution des SDC. Les SDC sont rattachées aux plans d'aménagement qui sont une obligation légale majeure. Donc, plus il y aura de concessions forestières aménagées, plus il y aura de SDC pouvant évoluer vers des forêts communautaires.

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

Bien que la prise de textes d'application ne soit pas expressément visée par le titre VII – droit à la propriété de la loi susmentionnée, il serait utile d'appuyer l'adoption de textes d'application afin que cette loi devienne entièrement opérationnelle.

77 Politique Forestière Nationale de la République du Congo 2014-2025, février 2014, p. 24

78 Décret 2006-256 du 28 juin 2006, article 6

79 Décret 2006-256 du 28 juin 2006 portant institution, attributions, composition et fonctionnement d'un organe ad hoc de constatation des droits fonciers coutumiers, articles 6 et 7

80 Version du 6 avril 2016, transmis au Gouvernement

## **6. Élaboration du plan national d'affectation des terres (PNAT)**

L'adoption de ce plan pourra délimiter les terroirs villageois et ainsi les sécuriser en vue de la création des forêts communautaires<sup>81</sup>.

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

Cette action visera à œuvrer pour que les contraintes de genre trouvent des réponses dans les lois et les politiques de gestion forestière de sorte que celles-ci influencent les pratiques. Les avancées en termes de renforcement des droits des communautés dans le processus APV seront mises en avant dans le cadre du processus REDD+ afin d'accroître les synergies entre ces processus.

## **8. Accompagnement technique accrue des CLPA**

Ceci pourra se faire à travers une plateforme de dialogue entre les acteurs qui 1) disposent des expertises et ressources nécessaires pour accompagner les CLPA ; 2) et s'engagent à accompagner les CLPA dans leurs attentes.

## **9. Promouvoir le classement des forêts au profit des collectivités locales**

Le code forestier prévoit la possibilité de classer les forêts au profit des collectivités locales telles que les conseils départementaux. Lors de la mission complémentaire de terrain dans le département de la Sangha, le conseil départemental a montré de l'intérêt à demander des forêts des collectivités locales notamment dans les zones banales (non classées) et à contractualiser avec les CLPA concernées pour leur confier la gestion durable de ces forêts



## Bibliographie indicative

### Lois et textes réglementaires

- Accord de partenariat volontaire FLEGT entre la République du Congo et l'Union européenne
- Arrêté n°5053 définissant les directives d'aménagement durable des concessions forestières
- Arrêté n°5053 définissant les directives d'aménagement durable des concessions forestières
- Décret 2013-221 du 30 mai 2013 portant création, attribution et organisation du Programme National d'Afforestation et de Reboisement (PRONAR).
- Décret n°2006-255 du 28 juin 2006 portant institutions, attribution, composition et fonctionnement d'un organe ad hoc de reconnaissance des droits fonciers coutumiers
- Décret n°2006-256 du 28 juin 2006 portant institutions, attribution, composition et fonctionnement d'un organe ad hoc de constatation des droits fonciers coutumiers Décret n° 2009-415 du 20 novembre 2009, fixant le champ d'application, le contenu et les procédures de l'étude et de la notice d'impact environnemental et social. 014-2025, février 2014
- Décret 2013-281 du 25 juin 2013 portant création, attributions et organisation du comité de gestion et de développement communautaire
- Loi n°003/91 du 23 avril 1991, portant protection de l'environnement
- Loi N° 16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier
- Loi 09-2004 du 26 mars 2004 portant code du domaine de l'Etat
- loi n°37-2008. Sur la faune et les aires protégées
- Loi 10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables au régime domanial et foncier
- Loi n°25-2008 du 22 septembre 2008 portant régime agro-foncier
- Loi no. 5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones
- Loi 14-2012 du 4 juillet 2012 portant ratification de l'accord de partenariat volontaire entre la République du Congo et la Communauté européenne sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois et produits dérivés vers la communauté européenne
- Loi n° 43 - 2014 du 10 octobre 2014 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
- Avant-projet de loi portant régime forestier Ministère de l'Economie Forestière et du Développement Durable- version de janvier 2016

## Ouvrages, études et documents de politique

- ACRN, Les États africains peuvent mieux protéger les droits fonciers communautaires : L'état des droits foncier des communautés en Afrique, Décembre 2016
- ACRN, Note de Politique, Quelles orientations à la mise en œuvre de l'Accord de Paris pour un impact positif sur les communautés africaines ?, Novembre 2016
- Cadre stratégique de lutte contre la malnutrition, Horizon 2025, République du Congo Brazzaville, avril 2015
- ClientEarth, Droits de propriété et d'usage des communautés locales et populations autochtones, avril 2014
- ClientEarth, Prise en compte des contributions de la société civile dans l'avant-projet de loi portant régime forestier, 9 mars 2015
- Document de Programme de Réductions des Émissions (ER-PD) Sangha-Likouala, République du Congo, 18 mars 2016
- Document de stratégie de réduction de la pauvreté du Congo, janvier 2007
- Plan National de Développement, Livre 1, Congo, Plan National de Développement, Livre 1, Document de stratégie pour la croissance, l'emploi, et la réduction de la pauvreté
- Politique Forestière Nationale de la République du Congo 2 Cadre de politique de réinstallation des populations (CPRP), Rapport définitif 2009
- Politique Forestière Nationale de la République du Congo 2014-2025, février 2014
- Qui coupe nos forêts? Contribution de la société civile à l'identification des causes de la déforestation et de la dégradation des forêts, FGDH, septembre 2014
- Guillaume Eulalie, Gender dynamics in consultation and decision-making mechanisms in forest concessions in the Republic of Congo: <http://www.cifor.org/gender/gender-dynamics-consultation-decision-making-mechanisms-forest-concessions-republic-congo/>
- Karsenty A., Vermeulen C., 2016. Vers des concessions 2.0 en Afrique centrale. Gérer des droits superposés entre concession industrielle et foresterie communautaire. Cirad, Montpellier, Perspective 38.
- Lescuyer G., Cerutti P.O., Essiane Mendoula E., Eba'a Atyi R., Nasi R., Évaluation du secteur du sciage artisanal dans le bassin du Congo, In : De Wasseige Carlos (ed.), De Marcken Paya (ed.), Bayol Nicolas (ed.), Hiol Hiol François (ed.), Mayaux Philippe (ed.), Desclée B. (ed.), Billand Alain (ed.), Nasi Robert (ed.). Les forêts du Bassin du Congo : État des forêts 2010, p. 103.

## Liens internet

- Le Centre national de la statistique et des études économiques (CNSEE) : [http://www.cnsee.org/pdf/RGPH\\_pop\\_dep.pdf](http://www.cnsee.org/pdf/RGPH_pop_dep.pdf)
- Ministère de l'Economie Forestière, du Développement Durable et de l'Environnement du Congo : <http://www.mefdd.cg/le-ministere/objectifs-strategies-et-missions/>
- Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) : [www.comifac.org/fr](http://www.comifac.org/fr)
- Forest Stewardship Council : <https://fr.fsc.org/>
- Initiative pour le Forêt d'Afrique Centrale (CAFI) : <http://www.cafi.org/content/cafi/fr/home.html>
- Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) en République du Congo : <http://itie-congo.org/index.php/2015-12-10-12-44-18/qui-sommes-nous> Partenariat pour le Forêts du Bassin du Congo (PFBC) : <http://pfbc-cbfp.org/>
- Publiez ce que vous payez : <http://www.publishwhatyoupay.org/fr/>
- Qu'est-ce que le Plan FLEGT de L'UE ? (Fern) : [http://www.fern.org/sites/fern.org/files/2010.07.01%20What%20is%20EU%20FLEGT\\_FR.pdf](http://www.fern.org/sites/fern.org/files/2010.07.01%20What%20is%20EU%20FLEGT_FR.pdf)
- Réseau International de Forêts Modèles (RIFM) : <http://rifm.net/>

## Annexes



# Annexe 1

## Listes des personnes interrogées dans le cadre de l'étude diagnostique

### A Brazzaville

Parties prenantes nationales :

| Noms et prénoms           | Fonction  |
|---------------------------|---|
| Jacques OSSISSOU          | Directeur General de l'Economie Forestière  |
| Marie Julienne LONGO      | Consultante, attachée aux Coopératives et Organisations Professionnelles  |
| Lambert MABIALA           | Secrétaire Général de CAGDF   |
| Tim RAYDEN                | World Conservation Society (WCS)  |
| Charles IPARI             | Chargé de la cellule du développement communautaire de CNIAF  |
| Sylvie MFOUTOU BANGA      | Coordonnatrice de PGDF<br>Coordonnatrice de l'organisation pour le développement et les droits humains au Congo (ODDHC) |
| Nina KIYINDOU             | Assistante Juridique de l'Observatoire Congolaise des Droits de l'Homme (OCDH)  |
| Jean-Felix Lumière ISSANG | Chargé de programme environnement et ressources naturelles PNUD   |
| Inès Gady MVOUKANI        | Coordonnatrice des programmes, Comptoir Juridique junior  |
| Louis Phons NTOUMBOU      | Programme gouvernance forestière, AZURDEV   |

## Dans la Sangha

Atelier départemental à Ouesso : 15 participants

Les focus groups dans les villages (voir liste de présences): Attention (39 personnes), Djaka (38 personnes), Péké (29 personnes)

Les parties prenantes locales :

| Noms et prénoms       | fonction   | Structure  |
|-----------------------|--|--|
| Jean Luc TCHIBINDA. M | Directeur de Cabinet du Préfet de la Sangha  | Préfecture   |
| Roger OKEMBA          | Secrétaire général de la sous-préfecture de MOKEKO                                   | Sous-Préfecture de MOKEKO                          |
| Aimé Felix LAKOUZOCK  | Secrétaire exécutif du conseil départemental Sangha                                  | Conseil départemental                              |
| Dieudonné SITA        | Directeur départemental de l'Economie Forestière (Sangha)                            | Direction départementale des eaux et forêts Sangha |
| DJAMBOU Roger         | Directeur départemental de l'Agriculture   | Direction départementale de l'Agriculture Sangha   |
| Roger Ernest NGOTENI  | Directeur départemental de l'Elevage   | Direction départementale de l'Elevage (Sangha)     |
|                       | Facilitateur PADEF Sangha  | PADEF  |
| Hugues EKANI          | Directeur Responsabilité Environnementale et Sociale                                 | CIB OLAM   |
| Paul Yves NGANGA      | Responsable du programme socio-économique et faune,                                  | CIB OLAM   |
| NYANGA ELENGA         | Directeur départemental de l'intégration de la femme au développement dans la Sangha |  |
| Georges BANZOUNZI     | Président CODEPA Sangha  |  |

## Dans le Niari

Atelier départemental à Dolisie: 18 participants

Les focus groups dans les villages (voir liste de présences): Mila-Mila (13 personnes), Koukebessené (42 personnes)

Parties prenantes locales :

Gilbert AWANDZA, Conseiller économique du Préfet du Niari

## Annexe 2

### Canevas des entretiens avec les parties prenantes

#### Informations démographiques et sociologiques générales

| Zone d'étude                           | Population, densité et répartition géographique | ethnies | Répartition par sexe | Activités et moyens de subsistance | Profil migratoire |
|--|---|---------|----------------------|------------------------------------|-------------------|
| Niveau national                        |   |         |                      |                                    |                   |
| Niveau départemental (Sangha et Niari) |   |         |                      |                                    |                   |
| Niveau local (16 villages)             |   |         |                      |                                    |                   |
| Données démographiques                 |   |         |                      |                                    |                   |

#### Contexte des organisations/entités/structures ayant un impact sur les communautés et les forêts

- a. typologie des organisations communautaires qui sont a) détenteurs de droits ; b) sont à la quête des droits et des ressources ; c) peuvent contribuer à l'amélioration des moyens de subsistance et à la gouvernance forestière

| Nature   | Désignation               | Description | Observations |
|--|---------------------------|-------------|--------------|
| autorités traditionnelles  | Sages, notables, terriens |             |              |
| petit propriétaire forestier ou groupes de production forestière |                           |             |              |
| groupements de femmes  |                           |             |              |
| groupements culturels  |                           |             |              |
| groupements religieux  |                           |             |              |
| groupes de populations autochtones                               |                           |             |              |
| autres groupes d'intérêts  |                           |             |              |

## b. Structure représentatives ou d'appui aux organisations communautaires

| Niveau d'intervention  | Désignation | Description | Observations |
|--|-------------|-------------|--------------|
| structure départementale/local   |             |             |              |
| structures nationales  |             |             |              |
| régionales   |             |             |              |
| acteurs du secteur privé forestier ou agricole                                   |             |             |              |
| autres principales structures exerçant des droits sur les ressources forestières |             |             |              |

## c. Structure représentatives ou d'appui des femmes en milieu rural

| Niveau d'intervention  | Désignation | Description | Observations |
|--|-------------|-------------|--------------|
| structure départementale/local   |             |             |              |
| structures nationales  |             |             |              |
| Structures régionales  |             |             |              |
| acteurs du secteur privé forestier ou agricole   |             |             |              |
| autres principales organisations détentrices des droits sur les ressources forestières |             |             |              |

## d. Programmes d'appui aux communautés forestières

| Type d'activités   | Désignation | Description | Localisation géographique |
|--|-------------|-------------|---------------------------|
| pour la gestion durable des forêts   |             |             |                           |
| petites et moyennes entreprises agricoles (y compris micro finance, formation commerciale, etc.)                         |             |             |                           |
| tout autre programme d'incitation à la gestion durable des forêts - incitations fiscale ou non fiscale, financière, etc. |             |             |                           |

## e. Réseaux et plateformes de parties prenantes susceptibles de promouvoir les intérêts et droits des communautés forestières

| Niveau d'intervention | Désignation | Description | Observation |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|
| Départemental/local   |             |             |             |
| National              |             |             |             |



- f. processus régionaux et internationaux dans lesquels les communautés forestières sont impliquées dans la prise de décision
- g. les tendances de déforestation et de dégradation forestière
  - Contraintes qui empêchent les organisations dans les communautés forestières d'améliorer les moyens de subsistance et la gouvernance forestière
  - a. Quelles sont les contraintes légales et pratiques actuelles qui peuvent constituer des entraves aux communautés forestières dans la perspective de l'amélioration de leurs moyens de subsistance et de la gouvernance forestière

| Types de contraintes | Désignation | Description | Stratégies d'atténuation | Observations |
|----------------------|-------------|-------------|--------------------------|--------------|
| Légales              |             |             |                          |              |
| Pratiques            |             |             |                          |              |
|                      |             |             |                          |              |
|                      |             |             |                          |              |
|                      |             |             |                          |              |
|                      |             |             |                          |              |
|                      |             |             |                          |              |
|                      |             |             |                          |              |
|                      |             |             |                          |              |
| Administratives      |             |             |                          |              |

- b. Quelles sont les contraintes légales et pratiques actuelles qui peuvent constituer des entraves aux femmes dans la perspective de l'amélioration de leurs moyens de subsistance et de la gouvernance forestière

| Types de contraintes | Désignation | Description | Stratégies d'atténuation | Observations |
|----------------------|-------------|-------------|--------------------------|--------------|
| Légales              |             |             |                          |              |
| Pratiques            |             |             |                          |              |
|                      |             |             |                          |              |
|                      |             |             |                          |              |
|                      |             |             |                          |              |
|                      |             |             |                          |              |
|                      |             |             |                          |              |
|                      |             |             |                          |              |
|                      |             |             |                          |              |
| Administratives      |             |             |                          |              |

- Options qui peuvent améliorer les capacités des organisations des communautés forestières à améliorer leurs moyens de subsistance et la gouvernance forestière

| Options  | Description | Acteurs | Actions | Observations |
|--|-------------|---------|---------|--------------|
| Déclassement des forêts  |             |         |         |              |
| Trouver des emplacements appropriés pour la création de forêts communautaires (négociation avec des exploitants forestiers et des défenseurs de l'environnement, savane, etc.)   |             |         |         |              |
| Investissement dans l'infrastructure physique  |             |         |         |              |
| Formation et éducation dans le domaine de l'organisation sociale, de la gestion des ressources forestières, de la production, des marchés, de la finance, etc.   |             |         |         |              |
| Organisation sociale pour améliorer l'échelle du marché et le pouvoir de négociation, partager les coûts (par exemple équipement et transport) et lobbying pour acquérir le support politique – construire des associations de second rang et fédérations nationales |             |         |         |              |
| Finance et investissement  |             |         |         |              |
| représentation politique dans des procédures multisectorielles   |             |         |         |              |

- Options qui peuvent améliorer les capacités des femmes dans les communautés forestières à améliorer leurs moyens de subsistance et la gouvernance forestière

| Options  | Description | Acteurs | Actions | Observations |
|--|-------------|---------|---------|--------------|
| Trouver des emplacements appropriés pour la création de forêts communautaires (négociation avec des exploitants forestiers et des défenseurs de l'environnement, savane, etc.)   |             |         |         |              |
| Investissement dans l'infrastructure physique  |             |         |         |              |
| Formation et éducation dans le domaine de l'organisation sociale, de la gestion des ressources forestières, de la production, des marchés, de la finance, etc.   |             |         |         |              |
| Organisation sociale pour améliorer l'échelle du marché et le pouvoir de négociation, partager les coûts (par exemple équipement et transport) et lobbying pour acquérir le support politique – construire des associations de second rang et fédérations nationales |             |         |         |              |
| Finance et investissement  |             |         |         |              |
| représentation politique dans des procédures multisectorielles   |             |         |         |              |

## Annexe 3

### Note de discussion sur la foresterie communautaire de la PGDF, août 2014, Brazzaville

Depuis 2008, le Congo s'est engagé dans le processus d'adhésion à l'APV FLEGT avec l'Union européenne. En 2012, le Congo a ratifié et promulgué l'accord 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 déjà achevé. L'une des dispositions du nouveau code qui préoccupe la société civile est celle des forêts communautaires<sup>82</sup>. 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 ou mieux canaliser le débat sur les forêts communautaires en République du Congo.

Mais, pour commencer, c'est quoi 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 schématique, 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 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.

---

82 Les forêts communautaires sont prévues dans le projet de nouveau code et feront l'objet d'un texte d'application spécifique

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, 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 atelier tenu à Bruxelles<sup>83</sup> a identifié plusieurs facteurs de succès et d'échec des forêts communautaires. Les points suivants ont été identifiés comme des facteurs de succès :

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

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

1. Procédures de création complexes, longues et onéreuses ;
2. Insuffisance des capacités techniques et faible niveau d'information des communautés ;
3. Pression de l'agriculture ;
4. Corruption ;
5. Options de gestion non diversifiées ;
6. Exploitation illégale ;
7. Difficulté d'accès aux marchés ;
8. Marginalisation des minorités ;

---

83 « Community Forestry Workshop », Brucella's, Avril 2014, Fern

9. Changement climatiques ;
10. Lois non adaptées aux contextes locaux ;
11. Pauvreté des communautés ;
12. Institutions de gestion inadaptées ;
13. 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 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 document 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 celle-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 économique des ressources forestières*

1. *Assurer la préservation de l'environnement et de la biodiversité en faveur des générations futures*
2. *Exercer leurs droits fonciers coutumiers*
3. *De façon précise, les activités suivantes seront envisagées dans les forêts communautaires :*
4. *Exploitation artisanale du bois d'œuvre*
5. *Exploitation commerciale et transformation des PFNL*
6. *Conservation de la faune et de de la biodiversité*
7. *Ecotourisme*
8. *Paiement pour services environnementaux (PES)*
9. *Bénéfices carbone et bénéfices non carbone liés à REDD+*
10. *Agriculture*
11. *Agroforesterie*
12. *Pisciculture et aquaculture*
13. *Élevage*

### **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 simpliste.

*La proposition suivante a donc été faite:*

*Les forêts communautaires pourront être créés 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 des 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 communautaire 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'État 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 communautaire 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. 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 (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 :

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

3. Comment garantir la conformité des forêts communautaires aux normes APV/FLEGT sans que ça devienne un fardeau pour les communautés ?
4. Comment faire un lien entre les forêts communautaires et la procédure légale de reconnaissance des droits fonciers coutumiers ?
5. 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.



**Fern au Royaume-Uni**, 1C Fosseway Business Centre, Stratford Road, Moreton in Marsh, GL56 9NQ, UK  
**Fern à Bruxelles**, Rue d'Edimbourg, 26, 1050 Bruxelles, Belgique  
[www.fern.org](http://www.fern.org)