

# **Mission de Cadrage en RDC**

Opportunités dans le contexte actuel de la tenure foncière et forestière pour faire progresser les droits de tenure communautaires

## **Rapport de mission**

**Novembre 2010**

**Paul De Wit**

Maputo, Mozambique



## L'INITIATIVE DES DROITS ET RESSOURCES

L'Initiative des Droits et Ressources (*RRI en anglais*) est une coalition d'organisations internationales, régionales et communautaires qui œuvrent pour soutenir le droit de tenure forestière et soutenir les réformes des politiques et des marchés. RRI influence la coopération et l'engagement stratégiques de ses Partenaires et Collaborateurs en travaillant ensemble dans les domaines de la recherche et de la défense des droits, et en permettant à des acteurs stratégiques d'unir leurs forces pour susciter des changements sur le terrain.

L'Initiative des Droits et Ressources (RRI) est coordonnée par le Groupe des Droits et Ressources (RRG), une organisation à but non lucratif basée à Washington, DC.

Pour de plus amples informations, visitez [www.rightsandresources.org](http://www.rightsandresources.org).

## PARTENAIRES DE RRI



## BAILLEURS DE FONDS DE RRI



*Les points de vue présentés dans ce document sont ceux des auteurs et ne sont pas nécessairement partagés par les agences qui ont généreusement soutenu cet ouvrage ou les Partenaires de la Coalition.*

# Table des Matières

1. Introduction .....	4
2. Mécanismes et réformes juridiques pour gérer les droits de tenure des communautés .....	6
2.1. La législation forestière.....	6
2.1.1. Le code forestier (2002) .....	7
2.1.1.1 Aperçu général.....	7
2.1.1.2 Droits des communautés .....	7
2.1.1.3 Bénéfices communautaires dérivés de la gestion et de l'exploitation forestière .....	10
2.1.2 Décret 2010 – Attribution des concessions forestières communautaires locales .....	11
2.1.2.1 Historique .....	11
2.1.2.2 Analyse du processus de création des CFCL .....	13
2.1.3 Arrêté 2010 – Gestion des concessions forestières communautaires .....	15
2.1.4 Analyse pour rendre le 'faisceau juridique' opérationnel.....	16
2.1.5 État d'approbation .....	18
2.2 Le code foncier de 1973 .....	18
2.3 Le code agricole .....	21
2.4 Autre législation .....	23
2.5 Conclusions.....	23
3. Processus et programmes comportant des opportunités pour faire progresser les droits de tenure des communautés.....	25
3.1 La foresterie communautaire .....	26
3.2 L'initiative REDD.....	27
3.3 Zonage et planification de l'utilisation des terres.....	29
3.3.1 Le méso-zonage – Zonage du paysage .....	29
3.3.2 Le macro-zonage – Zonage des forêts .....	30
3.3.3 Le micro-zonage – Planification et cartographie participatives locales de l'utilisation des terres.....	34
3.4 La gestion des questions foncières en situation d'après-conflit .....	37
3.5 Autres processus .....	39

# 1. Introduction

Faire progresser les droits constitue un défi majeur en RDC. Selon la revue *Foreign Policy*, la position de ce pays sur l'index des États défaillants ne fait que baisser depuis 2007, passant de la 7<sup>ème</sup> à la 5<sup>ème</sup> place en 2010. En matière des droits de l'homme, le bilan congolais est également l'un des plus critiques au monde. La règle de droit n'est pas appliquée de manière uniforme et les biens publics, dont la terre et les forêts, sont régulièrement modelés pour le profit individuel ou distribués à des fins de patronage.

La position de la RDC dans le classement 2010 de l'indice de 'liberté économique' de la Fondation Héritage/*Wall Street Journal* confirme sa piètre performance en matière des droits de propriété et souligne qu'« en dépit d'une nouvelle constitution et des efforts plus importants menés pour les appliquer, la protection des droits de propriété demeure faible et tributaire d'une administration publique et d'un système judiciaire dysfonctionnels. Les combats, le banditisme et les abus des droits de l'homme menacent les droits de propriété et dissuadent l'investissement économique. La corruption règne dans les tribunaux, l'administration publique est peu fiable et les individus sont victimes d'une application sélective d'un code juridique complexe ».

L'adaptation permanente, la débrouillardise et les réseaux sociaux ont permis aux communautés rurales de surmonter l'imprévisibilité de ce système et de manœuvrer face à un modèle de gouvernance arbitraire et indifférent à la reddition de comptes, l'extorsion pratiquée par différents groupes et individus, et l'absence générale de prestations de services publics. Les droits de tenure des communautés, ainsi que la tenure foncière coutumière, n'ont jamais suscité l'intérêt durable des gouvernements successifs. Les lois favorables à une éventuelle reconnaissance des pratiques et des droits coutumiers des populations rurales ordinaires, et les promesses quant à l'intégration des institutions coutumières au sein d'un système de gouvernance décentralisé, demeurent lettre morte. Finalement, « En l'absence d'une définition légale de la notion de 'terre coutumière', les Congolais résidant en zone rurale se voient priver de leurs droits et d'une protection juridique suffisante face aux expropriations foncières conduites par des élites puissantes» (Vlassenroot et Huggins 2005: 118)<sup>1</sup>. Les gouvernements successifs ont revendiqué la propriété des ressources forestières et foncières. Aussi, du point de vue de l'État, il convient d'interpréter tout droit sur ces ressources comme une faveur accordée par celui-ci aux communautés rurales. La plupart des droits communautaires sur les ressources forestières sont des droits dérivés. Il n'existe pas de droits fonciers collectifs clairs.

Les identités sociales (genre, âge, tribu, ethnicité, clan) au sein des communautés rurales reposent inévitablement sur la terre et sont façonnées par les pratiques d'utilisation des sols. Cependant, les notions d'appartenance et d'exclusion sont à la fois vagues et contestées, et jouent un rôle central dans la politique d'accès, de gestion et d'utilisation des ressources. Une décennie de conflits armés, de déplacements et de dislocation sociale ont transformé de manière significative l'organisation du pouvoir à l'échelle locale et ont altéré irrémédiablement le paysage social. En dépit des barrières imposées par la géographie et le manque d'infrastructures, et contrairement à la perception qu'en ont ceux qui résident dans la capitale ou à l'étranger, les communautés rurales ne sont pas 'isolées'. Au contraire, ces dernières sont souvent fortement connectées à des filières d'approvisionnement régionales et transnationales, des mouvements sociaux et des luttes politiques, ce qui participe à la transformation rapide de la réalité rurale. Le rôle joué par les 'autorités traditionnelles' et le 'chef traditionnel' dans l'administration des sociétés rurales est au cœur de ces changements. D'après Vlassenroot et Huggins, « le contrôle des ressources naturelles, y compris des terres agricoles et des pâturages, constituait une monnaie d'échange clé dans les transactions politiques visant à 'acheter' les élites locales et à empêcher la formation d'une force d'opposition » (2005: 117) dans le cadre du processus de 'zaïrianisation'. Certains rapports signalent que, dans l'Est du Congo, certains dirigeants traditionnels vendent les terres communautaires appartenant à leur juridiction pour leur profit personnel, au lieu de représenter les

<sup>1</sup> Koen Vlassenroot et Chris Huggins. 2005. Land, migration and conflict in Eastern DRC, in *From the Ground up: Land Rights, Conflict and Peace in Sub-Sahara Africa*; Huggins and Clover (edit), CTS/APISS, juin 2005.

intérêts de leurs communautés. D'autres dirigeants traditionnels continuent de jouer un rôle de gestion important à l'échelon local, servant d'intermédiaire légitime entre les communautés et l'État.

Des réformes juridiques importantes seraient nécessaires afin d'intégrer les institutions et les pratiques de gestion des ressources naturelles et foncières des communautés dans le cadre juridique de l'État. L'intérêt croissant que suscite à l'échelle internationale les investissements en faveur de la conservation des forêts tropicales, grâce aux initiatives de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD en anglais), rend de telles réformes d'autant plus nécessaires. A ce jour, les efforts de conservation ont généralement été préjudiciables aux droits communautaires, dans la mesure où les stratégies encouragées par les organisations internationales considèrent les communautés comme une menace – plutôt qu'un atout – à la mise en œuvre de pratiques de conservation durables. Toutefois, REDD constitue une nouvelle opportunité majeure pour résoudre, entre autres, des problèmes structurels à long terme des droits communautaires sur la terre et les ressources naturelles, la gestion des ressources naturelles et foncières locales et la responsabilité locale en matière d'extraction des ressources. Comme le démontrera le présent rapport, ce processus de réforme a débuté. Il n'est toutefois pas exempt de problèmes, dans le contexte d'une forte 'ONGisation' et 'ONUSation', d'une faible gouvernance et, dans une certaine mesure, du financement abondant.

La section 2 de ce rapport analysera les éléments du cadre juridique qui ont un impact direct sur les droits de tenure des communautés. La première législation qui sera examinée, le code forestier, stipule que les communautés locales peuvent utiliser les forêts conformément à la coutume et aux traditions locales. Les zones désignées par le code forestier comme 'forêts protégées' peuvent être utilisées par les communautés qui cherchent à consolider la reconnaissance de leurs revendications sur les ressources forestières grâce à la création de concessions forestières communautaires locales (CFCL). Le gouvernement de la RDC élabore à l'heure actuelle des instruments juridiques pratiques pour appliquer cette disposition – disposition qui soulève toutefois des controverses. L'élaboration de propositions pour le décret d'attribution des concessions forestières communautaires locales et pour l'arrêté sur la gestion des concessions forestières communautaires met l'accent sur la controverse qui entoure l'instauration de droits communautaires sur la terre et les ressources naturelles. Pour les communautés, l'attribution de concessions forestières communautaires représente la première opportunité réelle de consolider leurs droits sur les ressources naturelles. A l'heure actuelle, les communautés sont confrontées à un système de tenure forestière inconsistant qui favorise le morcellement des droits, suite aux accords négociés avec les exploitants commerciaux et le gouvernement lui-même. Le succès des efforts de concession communautaire dépend désormais largement de la façon dont ces instruments juridiques pourront être mis en œuvre, de façon à la fois pratique et économique, et seront évalués sur leur capacité à faire reconnaître les droits légitimes des communautés.

Parmi les autres initiatives importantes de réforme juridique, on peut citer le nouveau code agricole, qui est sur le point d'être approuvé, ainsi qu'une éventuelle révision du code foncier de 1973. Cependant, chaque réforme s'est déroulée jusqu'à présent sans la coordination nécessaire pour, d'une part, éviter les chevauchements et, d'autre part, explorer les synergies possibles entre chaque législation. Cela conduit à la prolifération d'institutions dont les compétences se chevauchent, et qui sont submergées par différentes tâches et responsabilités. La permanence d'une structure de gouvernance et de décision centralisée empêche ces institutions locales de s'adapter aux réalités et aux besoins locaux.

La section 3 de ce rapport examine plusieurs processus et programmes en cours qui pourraient aider à faire progresser les droits de tenure des communautés. La plupart de ces processus relèvent de la conservation de la biodiversité et de la protection environnementale, plutôt que du développement local et rural. Jusqu'à présent, les communautés rurales sont perçues comme les bénéficiaires de ces programmes, dont elles retirent certains bénéfices secondaires, et non pas comme de véritables partenaires capables de faire fructifier la terre et les ressources naturelles dans leur intérêt propre. La foresterie communautaire est un concept relativement nouveau en République démocratique du Congo – un concept qui attend maintenant d'être formellement reconnu, par le biais de l'application de la loi. Les efforts récents visant à élaborer une solide stratégie REDD d'ici la fin de l'année 2012 sont louables, mais

les droits des communautés ne trouvent toujours qu'un faible écho dans les propositions actuelles. Bien que les approches de zonage et de planification de l'utilisation des terres traitent, d'une façon restreinte, les questions portant sur le renforcement des droits communautaires, elles servent également parfois à subvertir ces mêmes droits. Différents niveaux de planification sont actuellement à l'œuvre simultanément, bien qu'ils soient potentiellement très complémentaires. En fait, le macro-zonage peut être appliqué de façon plus stratégique, afin d'identifier les régions prioritaires où la planification de l'utilisation des terres pourrait renforcer les droits communautaires.

## **2. Mécanismes et réformes juridiques pour gérer les droits de tenure des communautés**

La République démocratique du Congo est un 'État en situation d'après-guerre' qui a subi d'importantes réformes juridiques depuis la signature de l'accord global et inclusif en 2002. En ce qui concerne la tenure, les efforts en faveur d'une réforme juridique se sont concentrés sur la gestion des ressources naturelles, y compris les nouvelles législations forestière et minière qui ont déjà été promulguées par la législature, et en plus de la législation agricole et sur la protection de la nature qui est en cours. Des discussions préliminaires ont eu lieu concernant une possible révision de la législation foncière dans le futur. Cette vague de nouvelles législations contraste fortement avec les époques précédentes, marquées par l'absence de réformes significatives de la gestion des ressources naturelles. Jusqu'à présent, la loi minière de 1967 était la plus récente pour le secteur, ayant remplacé une loi datant de 1937. Concernant la législation forestière, aucune nouvelle réforme n'a été mise en place depuis le code forestier rédigé en 1949. La période postindépendance a également été marquée, jusqu'en 1992, par une importante nationalisation de la gestion et de l'utilisation des ressources naturelles, appelée la 'zairianisation'. Les principaux éléments juridiques de cette 'zairianisation' comprennent les révisions, en 1966, de la loi foncière coloniale<sup>2</sup> de 1947 et le code foncier de 1973. Une tendance commune existe entre les réformes juridiques au cours de la période postindépendance et la vague la plus récente de législations, à savoir, le fait qu'elles s'attachent presque exclusivement à réglementer et garantir les intérêts commerciaux individuels et corporatifs, mais échouent à gérer les inquiétudes au sujet de la tenure de la majorité des Congolais et des Zairois qui continuent d'appartenir aux systèmes coutumiers. Dans l'ensemble, les lois foncières de la période postindépendance s'appuient sur l'idée que l'État est propriétaire de la terre et, par conséquent, qu'il détient le droit de l'aliéner au profit d'intérêts commerciaux sous la forme de concessions, négligeant de fait complètement les systèmes locaux de tenure communautaire.

Les sections suivantes offrent une vue d'ensemble de trois réformes juridiques majeures qui sont essentielles pour mieux comprendre le contexte actuel des droits fonciers et forestiers. Ces sections soulignent également les défis auxquels est confronté le développement d'une approche de la gestion de la terre et des forêts fondée sur les droits.

### **2.1. La législation forestière**

Le code forestier de 2002 a été en grande partie façonné par des intérêts externes plutôt qu'internes. Il fait peu de doute que son adoption a été encouragée comme condition préalable pour accéder aux financements nécessaires à la réforme du secteur (avec l'appui de la Banque Mondiale, entre autres) et pour mieux réglementer l'exploitation incontrôlée du bois au cours du conflit armé (1997-2002). Un second levier favorable à la réforme a été la pression exercée par les groupes internationaux de protection de la nature en faveur d'une meilleure protection et conservation des écosystèmes forestiers de la RDC, compte tenu de la déforestation croissante. Bien qu'ayant ratifié plusieurs conventions et accords internationaux, le gouvernement congolais faisait peu d'efforts réels pour appliquer ces derniers sur le terrain.

---

<sup>2</sup> Ces révisions portent le nom de loi *Bakajika*.

L'étude de la Banque Mondiale réalisée par Fétiveau et Mpoyi Mbunga<sup>3</sup> en 2009 offre un bon aperçu de la réforme du secteur forestier. La jurisprudence a connu un développement substantiel. En effet, 26 textes, sur un total de 42, ont été ratifiés en 2009, et d'autres devaient être adoptés en 2010. Il est toutefois frappant que les règlements relatifs au traitement de la foresterie communautaire n'aient pas encore été tous ratifiés. Cet intérêt tardif pour la gestion communautaire des forêts pourrait signaler l'existence de divergences entre les priorités des acteurs clés en charge du discours national sur le secteur forestier et les quelque 40 millions de personnes qui dépendent de cette ressource.

### **2.1.1. Le code forestier - 2002**

#### **2.1.1.1 Aperçu général**

Le code forestier stipule que l'État est propriétaire des forêts congolaises (art. 7). Le code et ses règlements définissent, de manière détaillée, la façon dont cette ressource doit être utilisée et gérée et qui jouit d'un accès aux forêts, et délimitent des zones au sein desquelles différents droits sur les forêts peuvent être attribués. Comme toute législation en RDC, il est soumis à un système codifié en vertu duquel l'État fixe les règles, ainsi que la façon dont ces règles doivent être utilisées et interprétées.

Les forêts sont officiellement classées au sein du code de la façon suivante :

- (i) Forêts classées : celles-ci sont gérées d'après un régime d'exploitation restrictif qui met l'accent sur la conservation, telles que les réserves naturelles, les forêts appartenant aux parcs nationaux et les zones de faune et de chasse ;
- (ii) Forêts de production permanente : celles-ci sont gérées dans le cadre de concessions industrielles commerciales mises aux enchères par l'État et instaurées sur des forêts protégées ;
- (iii) Forêts protégées : celles-ci englobent toutes les autres zones forestières qui n'appartiennent pas aux catégories (i) ou (ii) ;

Les droits fonciers instaurés sur des forêts naturelles ou plantées prévalent sur les droits forestiers. Toutefois, le code forestier régit la façon dont ces droits forestiers sont exercés (art. 8). Cette hiérarchie de droits est confirmée par l'article 21.

#### **2.1.1.2 Droits des communautés**

Le principe fondamental du code forestier est que les communautés locales peuvent utiliser la forêt conformément à leurs coutumes et à leurs traditions locales. Ces droits d'utilisation couvrent l'ensemble du domaine forestier, du moins tant que l'utilisation n'interfère pas avec la législation en vigueur. Les droits que possèdent les communautés sur les ressources forestières sont tributaires de la catégorie officielle à laquelle appartient la zone forestière au sein de laquelle vivent ces communautés.

**Forêts classées.** Pour les populations rurales résidant au sein de la zone promulguée, les droits sur la forêt elle-même se limitent à des droits d'utilisation conditionnels. Une exception est prévue pour les réserves naturelles intégrales et les parcs nationaux (articles 38 et 39), au sein desquels les populations ne peuvent exercer aucun droit d'utilisation. Les droits des populations ou des communautés qui sont (ou ont été) déplacées ou expulsées de force lors de la création, par le passé, de réserves et de parcs nationaux, ne sont pas non plus très clairs. De plus, la nature des droits d'utilisation ne fait pas mention explicite des droits d'émission de carbone. Les zones de reboisement publiques sont exemptes de tout droit d'utilisation (code forestier, art. 40).

D'après l'article 15, les communautés ont le droit d'être consultées avant qu'une zone ne soit désignée comme forêt classée. Cette clause est plutôt critique lorsque l'on examine la reclassification des terres forestières, dans la mesure où le Réseau Ressources Naturelles (RRN), une importante ONG faitière

---

<sup>3</sup> J. Fétiveau et A. Mpoyi Mbunga. 2009. L'économie politique du secteur forestier en République démocratique du Congo. La Banque Mondiale.

nationale dans le domaine des ressources naturelles, montre que la plupart des zones identifiées pour devenir des forêts classées sont habitées par des communautés. Cependant, d'importants doutes demeurent concernant (i) la réalisation systématique de ce type de consultation, (ii) l'adhésion systématique aux modalités imposées pour ce processus de consultation et (iii) la façon dont les résultats de la consultation sont traités.

Il importe également de souligner que plusieurs forêts classées ont été créées au cours des années 1990, c'est-à-dire avant que le code ne soit adopté, et dans un contexte actif de conflit armé. Il est fort peu probable que, dans ces conditions, une consultation publique ait pu être réalisée.

L'arrêté 24/2008 « Fixant la procédure d'enquête publique préalable à l'attribution des concessions forestières » régit le processus de consultation publique obligatoire avant que ne soit octroyée une concession forestière. Toutefois, l'arrêté 24 ne s'applique pas à la consultation publique requise pour identifier les forêts classées. D'après l'ordre juridique, le résultat escompté de la consultation est une reconfiguration des limites, de sorte que celles-ci soient mieux adaptées aux modes d'existence des populations locales (art. 16). Face à cela, les réactions des différents acteurs vont des expulsions forcées à des approches plus pragmatiques reconnaissant la modification des limites proposées et admettant certaines formes d'occupation humaine et d'activité économique.

Le processus actuel visant à accroître la superficie totale des forêts classées (ou zone protégée) – afin qu'elle passe de 8 à 15%, comme le prévoit la loi (code forestier, art. 14) – doit être surveillé car il pourrait avoir un impact négatif sur les droits des populations locales vis-à-vis de leur accès aux ressources forestières. Les organisations internationales de protection de la nature exercent d'importantes pressions pour accroître la superficie totale des aires protégées du pays. Il apparaît que les écologistes ont recours à la règle des 15% au niveau local et régional, l'extrapolant hors de son contexte national, afin de maximiser la superficie protégée dans le cadre de la planification et du zonage de l'utilisation des terres de certaines régions (par exemple, le paysage Maringa/Lopori-Wamba du projet CARPE). Cette forme de conservation absolutiste et dirigiste, cherchant à transformer des forêts qui sont considérées comme des réserves communautaires en 'réserves naturelles intégrales', est de plus en plus perçue comme un moyen de saper les droits communautaires sur les forêts.

La gestion des forêts classées relève du mandat de l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN), alors que la foresterie communautaire relève de la Direction Générale des Forêts (DGF), qui fait partie du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (MECNT). L'ICCN et le MECNT-DGF non seulement affichent des priorités propres qui divergent, mais sont également dirigés par des acteurs différents. Aussi, les usagers forestiers locaux sont, eux, pris entre deux feux.

Les **forêts de production permanente** sont des zones exclusivement réservées aux concessions. Une fois qu'un droit de concession a été établi, toute autre revendication potentielle s'éteint (code forestier, art. 23). Les communautés locales ont le droit d'être consultées avant que les concessions ne soient promulguées (ou que les titres forestiers ne soient convertis en contrats de concession) (art. 23). Les concessions sont établies sur la base du décret 08/09, alors que la consultation publique relève de l'arrêté 24/2008 « Fixant la procédure d'attribution des concessions forestières ». D'importants détails manquent à celui-ci, notamment concernant le traitement du résultat de la consultation, les personnes en charge du paiement de la consultation, etc. Les revendications d'une communauté sur la zone forestière peuvent être présentées et faire l'objet d'une éventuelle indemnisation. Des accords peuvent être conclus à l'amiable, ou par les tribunaux, si la consultation n'a pas débouché sur un accord. Le versement d'une indemnisation élimine tout autre droit au sein de la concession (code forestier, art. 84).

L'article 84 du code forestier, d'après lequel la consultation des communautés au sujet des concessions élimine les revendications locales, semble être contredit par l'article 44 du même code. Ce dernier stipule en effet que les populations résidant au sein d'une zone de concession forestière peuvent exercer les droits d'utilisation dictés par la coutume, tant que ces derniers sont compatibles avec l'exploitation

forestière. Les activités agricoles sont toutefois exclues<sup>4</sup>. Les mêmes droits communautaires au sein des concessions forestières sont confirmés à nouveau dans l'arrêté 28/2008 (art. 6), lequel stipule que les droits d'utilisation des communautés au sein des concessions doivent être respectés. L'annexe 2 de l'article 4 du même arrêté indique que « Dans le cas d'un conflit relatif aux droits d'utilisation des communautés au sein des concessions, le concessionnaire devra négocier un accord avec les communautés ». L'arrêté 13/2010 « Modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière » est une disposition réglementaire additionnelle adoptée récemment, laquelle traite des droits communautaires au sein des concessions forestières et régit le 'cahier des charges' (clauses de responsabilité sociale) du contrat de la concession.

Au regard de ces autres lois, il apparaît clairement que les populations locales peuvent conserver certains droits au sein des zones de concession forestière. Toutefois, ces droits sont fragiles, confus et contestés. Même lorsqu'ils sont reconnus (dépendamment de la loi ou de l'article spécifique qui est consulté), les droits accordés aux communautés par la loi se limitent à une forme de droits d'utilisation qui, eux aussi, doivent être négociés et qui, au final, ont peu de chance de permettre des moyens d'existence durables. L'étendue et la nature de ces droits sont l'œuvre des instruments d'application plutôt que de dispositions juridiques claires. Ces instruments d'application correspondent aux outils et aux institutions grâce auxquels les acteurs peuvent officiellement jouir des droits reconnus. Dans le présent contexte, les instruments d'intérêt sont le zonage et la planification de l'utilisation des terres, le 'cahier des charges' et les plans de gestion des concessions. Tous ces instruments d'application doivent être négociés entre le concessionnaire et les communautés. La solidité des droits dépendra de la capacité de négociation des communautés.

Pour que les communautés retirent des bénéfices réels de ces négociations avec les concessionnaires, il faut consolider leurs institutions et renforcer leurs capacités de négociation. Tous les soutiens sont nécessaires pour aider les communautés à s'engager dans les négociations en étant bien informées. Par ailleurs, une question centrale demeure quant au futur des forêts, une fois la concession expirée : les droits retournent-ils alors à l'État ou les communautés peuvent-elles faire valoir leurs droits éventuels ?

Les **forêts protégées** couvrent 'officiellement' la majeure partie de la superficie forestière de la RDC, et comprennent un large spectre d'utilisations des sols différentes, telles que la culture itinérante, l'agroforesterie, la chasse, la collecte, etc. La plupart de ces zones appartiennent à un ou plusieurs régimes coutumiers de tenure. Les forêts protégées sont en effet utilisées et gérées par les populations rurales.

Les forêts protégées constituent la meilleure façon, pour les communautés, de consolider leurs droits sur les ressources forestières, grâce aux **concessions forestières communautaires locales** (CFCL) (code forestier, art. 22). Ces droits bénéficient de titres, et leur nature et portée sont claires. Les modalités d'attribution d'une telle concession sont définies dans le projet de décret sur l'attribution des CFCL examiné ci-dessous. Le décret considère les droits accordés par le régime des CFCL comme étant exclusifs (voir l'article 17 du projet de décret), bien que cette stipulation ne soit pas mentionnée dans le code forestier lui-même. D'après le décret, les droits communautaires au sein d'une CFCL sont considérés, non pas comme de simples droits d'utilisation sur les forêts, mais comme des droits commerciaux d'exploitation forestière. Contrairement aux concessions forestières industrielles, les CFCL sont attribuées à perpétuité et sont quasiment irrévocables. Cependant, de 'mauvaises pratiques de gestion' peuvent entraîner l'annulation de la concession par l'État.

Toutes les forêts qui relèvent *de facto* de la gestion et de l'utilisation communautaires ne peuvent pas être transformées en CFCL. La taille d'une telle concession ne peut excéder 50,000 hectares, bien que celle-ci fasse toujours l'objet de discussions. Il convient de noter que la taille maximale de la concession n'est pas tributaire de l'expression territoriale d'un système de subsistance communautaire particulier. Par

---

<sup>4</sup> La clause selon laquelle une communauté peut continuer à exercer ses droits sur une parcelle de terre conformément à la coutume, mais n'est pas autorisée à pratiquer l'agriculture, est par nature contradictoire. Les systèmes coutumiers de tenure sont, par nature, imbriqués avec les pratiques d'utilisation des sols, y compris l'agriculture.

exemple, le territoire de subsistance d'une communauté peut très bien excéder la taille – arbitrairement définie – d'une concession. Divers paramètres écologiques et les particularités des groupes sociaux (les Pygmées n'adoptent pas toujours de concept territorial) peuvent également rendre problématique cette différence de taille pour les communautés.

Une autre catégorie existe dans la loi, en plus des CFCL, pour décrire les exploitations communautaires situées dans les zones forestières. Il s'agit des **forêts communautaires**. Cependant, contrairement aux CFCL, les forêts communautaires ne possèdent pas de titre. D'après la loi, les droits d'utilisation sur les forêts sont reconnus, mais, une fois de plus, ne sont pas protégés en droit. Les forêts communautaires sont donc définies par la loi, mais ne bénéficient d'aucune protection juridique. L'article 112 du code forestier stipule que le gouvernement peut reconnaître les droits commerciaux pour les forêts communautaires locales, mais on ne sait toutefois pas bien si cette disposition renvoie aux forêts communautaires ou aux CFCL. Des dispositions réglementaires supplémentaires au sein de l'article 17 du projet de décret fournissent de plus amples directives sur ce point particulier, et semblent indiquer que les forêts communautaires sont des forêts sur lesquelles les communautés ont établi des droits coutumiers, mais qui n'ont pas été converties en CFCL. Par conséquent, seuls des droits d'utilisation élémentaires sont reconnus. De plus amples précisions sont nécessaires au sujet de l'article 112, avant que l'on puisse conclure que les communautés ont également acquis un droit commercial sur ces zones. En concurrence avec le code foncier et le projet de code agricole, ces terres forestières communautaires sont susceptibles de faire l'objet de concessions agricoles, ce qui éliminerait immédiatement tout droit communautaire sur ces forêts.

En résumé, une partie des forêts qui relèvent de l'utilisation et de la gestion communautaires *de facto* peut être enregistrée en tant que CFCL et bénéficier ainsi de droits solides. Les droits sur les forêts qui relèvent de la gestion communautaire, mais qui se trouvent en dehors des limites de la CFCL, ont un poids juridique très faible, et sont simplement assimilés à des droits d'usage. Selon le code forestier, ces droits sont inférieurs aux droits de surface (*surface right*) ou aux droits d'usufruit (art. 42): (i) ils sont plus limités dans le temps et (ii) l'agriculture peut être pratiquée sous certaines conditions mais est soumise à l'ingérence arbitraire du gouverneur provincial. Le code forestier mentionne également le fait que le MECNT et le MdA peuvent utiliser le zonage comme outil pour réglementer les activités agricoles sur ces terres. Ces réglementations agricoles pourraient alourdir les restrictions déjà en place concernant l'utilisation des terres.

### **2.1.1.3 Bénéfices communautaires dérivés de la gestion et de l'exploitation forestière**

Les dispositions concernant les bénéfices que les communautés peuvent retirer de la gestion et de l'exploitation forestière sont éparpillées dans différents textes de loi. Quarante pour cent de la taxe de surface redevable à l'État par les exploitants forestiers commerciaux est distribuée à des administrations décentralisées : 25% à la province et 15% à 'l'entité décentralisée'. La nature de cette dernière catégorie n'est pas claire, mais il ne fait guère de doute qu'il s'agit d'une institution (forestière) publique, et non d'une communauté locale, comme on le suppose parfois. Ces revenus sont déboursés dans un fonds. Les revenus sont censés servir exclusivement à appuyer des travaux d'infrastructure dans l'intérêt de la communauté (code forestier, art. 122). Cependant, les définitions de ce qui constitue une 'communauté' demeurent ambiguës. Cela rend possible une mauvaise interprétation entre les services administratifs locaux de droit public et les communautés locales de droit privé, dans le cas où ces dernières auraient acquis une personnalité juridique.

Les bénéfices que les communautés peuvent elles-mêmes retirer des CFCL sont examinés ci-dessous, dans la section 1.1.3.

Dans le cas précis des concessions forestières industrielles, les communautés locales peuvent retirer des bénéfices par le biais de quatre mécanismes : (i) lors de la négociation d'une nouvelle concession, (ii) lors de la conversion d'anciens titres forestiers en nouvelles concessions, (iii) lors de la négociation de la composante sociale du 'cahier des charges' et (iv) dans le cadre du plan de gestion forestière. L'arrêté

28/2008 identifie les bénéfices existant pour les communautés dans le cadre du contrat de concession et l'arrêté 013/2010 identifie les clauses sociales du 'cahier des charges' du contrat de concession. Les concessionnaires forestiers industriels doivent financer la construction d'infrastructures économiques et sociales pour les communautés qui vivent au sein de la concession industrielle délimitée. Un 'fonds de développement' spécial doit être créé dans ce but. Les montants de financement dépendent du volume de bois extrait et transformé (entre deux et cinq dollars par mètre cube). Un 'comité local de gestion', composé du concessionnaire et de cinq représentants élus de la communauté, doit être créé pour administrer ce fonds. Les postes de gestion comprennent un trésorier, un secrétaire et plusieurs conseillers. Le fonds doit être confié au concessionnaire et un 'comité local de suivi' est chargé de vérifier les progrès réalisés concernant les engagements qui ont été pris.

Le principe de base sous-jacent du régime national de tenure forestière est que la plupart des bénéfices que les communautés peuvent retirer des concessions forestières industrielles (i) doivent être négociés, (ii) peuvent être payés en espèce ou en nature, (iii) doivent être utilisés en vertu des conditions fixées par l'État et (iv) requièrent la mise en place de nouvelles institutions locales spécifiques et potentiellement lourdes pour administrer ces bénéfices.

## **2.1.2 Décret 2010 – Attribution des concessions forestières communautaires locales**

### **2.1.2.1 Historique**

Le projet de décret sur la création des CFCL est la première tentative réelle, dans l'histoire de la République démocratique du Congo, d'officialiser les droits communautaires sur la terre et les ressources naturelles. Bien qu'il s'agisse là d'une étape majeure, cette initiative continuera à être contestée, tant que le décret ne sera pas approuvé par le Premier ministre. La procédure d'approbation elle-même est contestée, dans la mesure où le code forestier stipule clairement que le décret doit être signé par le Président et non par le Premier ministre. Ce décret comporte plusieurs problèmes qui doivent être résolus avant qu'il ne soit adopté. Plusieurs projets sont en concurrence, reflétant les intérêts et les partis pris des organisations internationales intéressées, de la société civile et du gouvernement. Sans le décret, le code forestier ne peut être intégralement mis en œuvre.

Le premier projet proposé a été rédigé par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) avec le soutien financier de la Coopération belge, dans le cadre du 'Projet de foresterie communautaire' (le rapport d'évaluation à mi-parcours d'avril 2010 est disponible). L'article 22 du code forestier imposant l'existence d'un cadre juridique pour créer et réglementer les concessions forestières communautaires locales, ce projet a élaboré, au tout début de sa mise en œuvre, les deux textes suivants :

- le projet de décret fixant les modalités d'attribution des forêts aux communautés locales (copie disponible) ;
- le projet d'arrêté portant les dispositions relatives à la gestion des forêts des communautés locales (copie disponible) ;

La plupart des informateurs confirment que, avant d'être mis à disposition du public en juin 2009, ces textes ont été rédigés sans consultation publique. Dans une lettre ouverte adressée au Premier ministre le 6 juillet 2009, l'ONG RRN critique les propositions de la FAO, notamment leur incapacité à refléter la réalité de ceux qui seraient directement affecté par le décret. Les propositions de la FAO ont également été critiquées pour avoir été rédigées sans intégrer les perspectives de la société civile. En fait, le titre lui-même du décret ne répond pas à l'article 22.

Depuis le début de l'année 2009, l'ONG Forest Monitor a travaillé, conjointement avec d'autres ONG partenaires, à l'élaboration d'un autre cadre juridique pour gérer les CFCL. Après 18 mois, cette

collaboration a permis de produire trois documents, considérés par la société civile comme des propositions de 'consensus' :

- Élément d'une sous-politique sur la foresterie communautaire en RDC ;
- Décret fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales ;
- Arrêté ministériel portant les modalités de gestion des concessions forestières des communautés locales ;

En juin 2010, les acteurs de la société civile ont présenté leurs propositions de cadre au ministre du MECNT, accompagnées d'une lettre décrivant le processus participatif, notamment la collaboration d'organisations publiques et privées. Ces textes de 'consensus' sont analysés plus en détails ci-dessous.

Depuis, le MECNT, à travers la Direction Juridique et d'Implication Stratégique pour l'Environnement (DJISE), a retravaillé deux des trois textes de consensus (décret et arrêté) et a produit en juillet 2010 les documents suivants :

- Décret fixant les modalités d'attribution des forêts aux communautés locales ;
- Arrêté ministériel portant dispositions relatives à la gestion des forêts des communautés locales et à la tenue des forêts villageoises ;

Les acteurs de la société civile se sont fortement opposés à ces modifications, arguant que le MECNT ne peut pas modifier unilatéralement des propositions de 'consensus' rédigées initialement dans le cadre d'efforts collaboratifs.

Des points précis de désaccord existent entre les différentes versions, et les problèmes suivants méritent une attention plus particulière :

- L'utilisation du terme 'attribution' dans les trois versions, ainsi que dans le code forestier lui-même, montre que la législation forestière ne reconnaît pas nécessairement les droits historiques que les communautés ont pu établir sur les forêts. Au contraire, le terme 'attribution' renvoie à l'octroi d'un nouveau droit ;
- Les différences entre 'forêts communautaires' et 'concessions forestières communautaires' sont claires mais contestées. En effet, cela revient à opposer, d'une part, les droits d'utilisation de la terre (plus fragiles et dépourvus de titre) qui relèvent du droit coutumier et, d'autre part, les droits exclusifs (plus solides et bénéficiant d'un titre foncier) qui relèvent du droit écrit. Dans l'esprit des communautés, leurs droits sur les ressources sont les mêmes, qu'elles possèdent un titre ou non;
- La taille maximale des CFCL est fixée par la loi mais contestée. La version de la FAO propose un plafond de 10,000 hectares, alors que la version de consensus fixe la limite à 50,000 hectares. On peut même se demander si un plafond doit être fixé, au cas où ces droits étaient considérés dans un contexte de subsistance ;
- Le rôle du chef traditionnel fait également l'objet de débats. La version de consensus représentait une tentative louable de démocratisation des structures de gestion locales, bien que sa mise en œuvre pratique à grande échelle se révèle lourde. Elle propose des mécanismes pour potentiellement limiter les abus de pouvoir des dirigeants traditionnels. Ces derniers conservent un rôle spécifique, tant dans la version de la FAO que dans celle de la DJISE.
- Il est essentiel que les communautés obtiennent une personnalité juridique à fin d'exercer par la suite des droits commerciaux sur les ressources forestières. La version de la FAO ne reconnaît pas de tels droits et n'envisage pas de personnalité juridique pour les communautés. De plus, il n'est pas clair si la personnalité juridique est de nature publique ou privée. Les opinions divergent

également quant à l'échelon administratif auquel il convient de s'adresser pour acquérir cette personnalité juridique – à savoir, l'échelon provincial (par l'intermédiaire du gouverneur) ou l'échelon du secteur (par l'intermédiaire du chef de secteur).

Les controverses entourant ce processus révèlent l'existence de différences d'opinion majeures entre (i) le gouvernement, (ii) la société civile et (iii) les organisations privées et internationales. Il semble également que d'autres modèles appliqués dans d'autres pays (notamment au Cameroun, et en Tanzanie) pourraient être viables pour la RDC, même s'ils possèdent leurs propres défauts.

Il apparaît également que des discussions ont eu lieu pour structurer le modèle de foresterie communautaire en RDC, sans toutefois établir de liens critiques avec d'autres processus apparentés en cours, notamment les processus de décentralisation et de mise au point du code agricole. Jusqu'à présent, cela a donné lieu à la prolifération d'institutions locales qui, au final, pourrait encourager la compétition, les initiatives contradictoires et la corruption.

### **2.1.2.2 Analyse du processus de création des CFCL**

Le processus qui a été proposé pour permettre aux communautés d'acquérir une concession forestière peut se résumer de la manière suivante :

1. La communauté obtient une personnalité juridique ;
2. La communauté présente une requête à l'État ;
3. L'administration forestière locale évalue au préalable la requête ;
4. La requête est vérifiée par la même administration forestière locale ;
5. La requête peut être contestée par des parties tierces et finalement approuvée ou désapprouvée;

Des doutes demeurent quant à la nature de la personnalité juridique (publique ou privée) qui serait acquise par la communauté. Si la communauté venait à obtenir une personnalité juridique publique, l'initiative de concession forestière communautaire devrait inévitablement être harmonisée avec la législation sur la décentralisation.

Des clarifications additionnelles sont également nécessaires concernant les procédures permettant à une communauté de présenter une requête. La communauté devrait pouvoir déposer une requête en s'appuyant sur un dossier bien étayé et documenté et non pas simplement sur un croquis cartographique indiquant les limites de la future concession. Les documents à présenter dans le cadre d'une requête devraient être aussi complets que possible, et doivent être le fruit d'une évaluation participative facilitée par une ONG ou un autre prestataire de services (en RDC, cela s'appelle la cartographie participative). Mise à part la cartographie, les documents devraient contenir une validation des limites réalisée avec toutes les communautés avoisinantes et les autres détenteurs de droits (par exemple les concessions), ainsi que la gestion et le règlement des conflits. En fait, des processus similaires réalisés dans d'autres pays montrent que ce travail de terrain détaillé constitue l'étape la plus importante du processus. Bien mené, il peut considérablement réduire les étapes suivantes, particulièrement l'évaluation et la vérification de la requête par l'administration publique, comme en témoigne la délimitation des terres communautaires au Mozambique. Dans ce pays, cet exercice est facilité par un prestataire de services (normalement l'équipe de terrain d'une ONG), car les communautés ne possèdent généralement pas la capacité et les compétences nécessaires pour mener à bien, seules, cette tâche. Lorsque l'équipe facilitatrice comprend déjà des personnes appartenant aux administrations publiques pertinentes (les services forestiers), les validations et vérifications nécessaires peuvent être conduites simultanément, rendant l'exercice beaucoup plus rentable.

La méthode bénéficie d'une valeur et d'une reconnaissance juridique garantissant une utilisation harmonieuse et simplifiée à l'échelle nationale par les différents prestataires de services. L'article 43 du projet d'arrêté stipule que la 'cartographie participative' a besoin d'un guide national, mais ne confère

aucune reconnaissance juridique à ce dernier. Pour l'instant, les recommandations exposées précédemment constituent seulement une proposition du RRN/Forest Monitor.

L'objectif de l'évaluation préliminaire qui doit être menée par l'administration forestière locale n'est pas clair. Est-il question de l'évaluation du statut juridique de la communauté ou du dossier de la requête ?

Le processus de vérification, qui doit être mené également par l'administration forestière locale, est conçu pour s'assurer que la terre revendiquée par la CFCL ne fait pas l'objet d'autres revendications, en particulier en provenance d'une communauté voisine. Ce processus nécessiterait que les fonctionnaires du gouvernement réalisent un travail supplémentaire sur le terrain, afin de vérifier la validité du premier travail de terrain nécessaire à l'élaboration et au dépôt de la requête. D'après le projet, ce travail de terrain pourrait prendre jusqu'à un mois, avec une prolongation possible de deux semaines. Cette estimation n'est ni réaliste ni rentable, et est de fait complètement inutile si ces instances publiques peuvent être intégrées dans la première phase du travail de terrain. La consultation avec les communautés voisines est en effet une étape essentielle pour éviter tout conflit futur mais, en théorie, elle pourrait – et devrait – être conduite à un stade beaucoup plus précoce, éliminant le besoin d'une étape administrative supplémentaire.

Alors que l'approche de formalisation proposée reconnaît la forte probabilité de conflits, le plan ne fournit aucune directive concernant la gestion de ces derniers. La seule référence qui est faite au sujet de l'annonce publique du résultat du processus de vérification se trouve dans les articles 13 et 14.

En résumé, la méthodologie proposée ne constitue probablement pas, sous sa forme actuelle, un outil idéal pour garantir, de façon opportune et rentable, les droits forestiers des communautés. De plus, le cadre proposé rend possible son utilisation de manière non coordonnée sur le territoire national. Une rationalisation éventuelle de l'approche requerra l'approbation des parties qui ont développé la proposition. Comme l'ont montré les antécédents de son élaboration, il est difficile d'abandonner une identité personnelle ou institutionnelle dans l'intérêt commun ; les résultats escomptés sont donc peu probables. Il reste une façon plus réaliste d'utiliser la proposition telle quelle est et, en se basant sur l'expérience (ex. les 60 CFCL sur le point d'être enregistrées dans le cadre du nouveau projet de Forest Monitor), d'ajuster la méthodologie.

### **Autres problèmes**

La taille des CFCL a fait l'objet de nombreux débats et controverses. La proposition actuelle – qui consiste à limiter la taille maximale à 50,000 ha – semble être un compromis entre, d'une part, une approche restrictive basée sur l'occupation actuelle et, d'autre part, une approche fondée sur les moyens d'existence qui reconnaît le fait que les communautés forestières utilisent de grands espaces pour leurs activités économiques. Elle suppose aussi l'existence d'une expression territoriale des droits coutumiers – un concept qui existe dans la coutume bantou mais pas nécessairement dans la coutume pygmée (ces derniers ne possèdent pas de limites territoriales clairement établies). Par conséquent, le cadre des CFCL ignore de façon problématique la possibilité que deux communautés puissent exploiter le même territoire.

Cette approche comporte des implications significatives pour les droits des communautés sur les ressources forestières. En effet, les communautés ne peuvent établir des droits solides que sur une zone de concession désignée – et ces droits sont alors protégés par la loi. Les mêmes droits, mais exercés par une communauté sur une forêt qui ne peut être convertie en concession, ne bénéficient pas de protection juridique.

Reste également à savoir si les droits exclusifs reconnus sur la CFCL ne constitueront pas, à un moment donné, un obstacle au développement. Par exemple, qui souhaiterait investir dans une terre qui est dépourvue de tout autre droit reconnu formellement? Parmi les droits qui pourraient s'avérer utiles, mais qui sont actuellement absents, on peut citer les droits de servitude (*easement rights*) et les droits de passage (*rights of way*) pour les autres communautés et parties prenantes. Tel qu'il se présente

actuellement, le système néglige la possibilité de créer des accords pour partager l'enregistrement de la terre entre différentes communautés, afin d'établir des zones contiguës plus larges qui répondent mieux à d'éventuelles opportunités REDD.

### **2.1.3 Arrêté 2010 – Gestion des concessions forestières communautaires**

Ces dispositions réglementaires fournissent des conseils et des instructions sur la gestion des CFCL, et complètent la législation mentionnée ci-dessus. L'arrêté a été rédigé conjointement avec le décret, dans le cadre du même processus, et possède donc la même histoire.

Les articles 4 à 13 de la loi proposée s'efforcent de régulariser le fonctionnement des institutions locales. Dans le cadre du système actuel, le chef traditionnel continue d'exercer des pouvoirs décisionnels très importants, bien que ces derniers ne soient pas toujours mis au profit de la communauté. De nombreuses preuves, y compris en provenance de l'Est du Congo, montrent que les chefs traditionnels abusent de leurs pouvoirs à leur profit. Cette proposition réduit les pouvoirs décisionnels *de jure* des chefs en instituant (i) un comité local de gestion, (ii) un conseil des anciens et (iii) une assemblée communautaire, chargés de la gestion forestière. La mise en œuvre de ces réformes pourrait favoriser la démocratie locale et accroître la reddition de comptes en matière de gestion des ressources. L'organisation est complexe et rajoute, sans nul doute, à la prolifération d'institutions locales qui n'interagissent pas nécessairement entre elles de façon harmonieuse. Par exemple, on ne sait pas très bien comment les institutions susmentionnées sont censées interagir avec les autres institutions issues d'autres réformes juridiques, y compris, les conseils agricoles et ruraux de gestion (CARG) et les comités fonciers issus du code agricole, et les comités locaux associés à l'arrêté 013/2010. Ceci est encore plus problématique lorsque ces nouvelles institutions sont considérées comme des entités publiques plutôt que comme des entités privées. Les liens éventuels avec la législation sur la décentralisation pourraient nécessiter une enquête approfondie.

La mise en place de règlements communautaires internes est essentielle pour encadrer les prises de décision de ces institutions locales en matière de fonctionnement du comité local de gestion et de l'assemblée communautaire (articles 5 et 13), la gestion des conflits internes (art. 44) et l'administration du fonds de développement communautaire (art. 46).

Une CFCL est gérée grâce à un plan de gestion (art. 14) qui doit être correctement préparé par la communauté, avec le soutien éventuel de prestataires de services. Un guide spécifique doit être élaboré pour la préparation des plans de gestion communautaires. Une fois de plus, il est possible de rendre le processus plus cohérent et rentable. Un plan de gestion simple peut être aisément préparé par la même équipe facilitatrice, dans le cadre du processus de requête de la CFCL. La préparation d'un tel plan de gestion dans le cadre de la requête pourrait en faire un bon instrument pour gérer les conflits avec les voisins et les autres détenteurs de droits.

La lecture du Chapitre II relatif à l'exploitation d'une CFCL appelle les commentaires suivants:

- Il existe une certaine confusion dans la mesure où l'article 18 stipule qu'une CFCL ne correspond pas à un type de gestion industrielle ou à petite échelle, alors que des articles ultérieurs soutiennent activement l'exploitation commerciale à petite échelle (art. 25), voire l'exploitation industrielle (art. 24), de ces concessions, grâce à des exploitants spécialisés et agréés. L'exploitation à petite échelle ou industrielle de la CFCL par des exploitants externes est réglementée par un contrat (articles 19 et 25). Ces dispositions réglementaires présentent à la fois des opportunités et des risques pour les communautés désireuses d'exploiter la forêt pour mieux tirer profit du capital contenu dans la biomasse ligneuse sur pied. En effet, certains exploitants industriels frustrés pourraient y voir l'occasion d'accéder à des ressources forestières qui leur ont été refusées lors du processus de conversion des titres forestiers.

- En général, les spécifications concernant l'exploration du bois au sein des CFCL ont tendance à être trop strictes et axées sur l'industrie pour les communautés, et ne correspondent pas à leurs capacités actuelles ou à celles qu'elles auront dans un futur proche (voir, par exemple, le dernier paragraphe de l'article 23). Cela pourrait forcer les communautés à rechercher des partenariats d'exploitation avec de petits exploitants ou avec des exploitants industriels.
- Des réglementations nationales concernant la signature de contrats de partenariat sont prévues, mais reste à voir si cela génèrera des bénéfices tangibles pour les communautés. Il ne fait aucun doute que de telles réglementations doivent être mises en place pour compenser les importants déséquilibres en matière de pouvoir de négociation. La proposition contiendra des contrats modèles, mais reste à savoir si ces contrats auront une valeur juridique suffisamment importante pour que les communautés puissent retirer des bénéfices des partenariats. Cette question aurait pu être traitée à un échelon juridique plus élevé, tel que dans le décret.
- La section 3 traite de la conservation des ressources forestières au sein d'une CFCL. Certains acteurs continuent d'être peu enclins à traiter de la conservation communautaire dans le cadre de ces dispositions réglementaires, dans la mesure où l'ICCN est en train de rédiger une nouvelle loi à cet effet. Quoi qu'il en soit, ce qui manque ici, c'est un énoncé clair stipulant que les bénéfices générés par une bonne conservation des ressources reviendront aux communautés, même lorsque ceux-ci sont facilités par des prestataires de services ou des tiers. L'énoncé de l'article 37, selon lequel les revenus des marchés du carbone sont soumis à une 'distribution équitable' embrouille, plus qu'il ne clarifie, la question des bénéfices. Un énoncé clair, comme par exemple 'tous les bénéfices dérivés des droits d'émission de carbone appartiennent aux communautés', permettrait de dissiper les doutes. Les bénéfices ne devraient pas être négociés avec des parties tierces vagues ou avec l'Etat. Le code forestier (art. 113, paragraphe 2) est clair en ce qui concerne la distribution des bénéfices de l'exploitation, mais pas en ce qui concerne les bénéfices liés à la conservation pour les communautés locales.

Il convient également de préciser davantage ce qu'est la 'cartographie participative' (art. 43). Cela pourrait prendre la forme d'un guide national avec une certaine valeur juridique. L'annexe technique du Mozambique pourrait servir de modèle pour définir l'ensemble des droits compris dans la cartographie participative. Cependant, la création et la gestion d'une CFCL nécessitent plus qu'une simple cartographie participative. Il faudrait envisager l'obtention d'un outil cohérent (ou un ensemble d'outils) qui permettrait aux communautés, appuyées par les prestataires de service, de traiter plusieurs aspects à la fois, y compris (i) la délimitation et validation d'une CFCL, (ii) l'élaboration d'un plan de gestion forestière simple qui s'appuie sur un inventaire forestier simple, (iii) le renforcement des capacités des institutions communautaires, (iv) le développement de mécanismes de gestion des conflits et (v) l'établissement d'une base pour prendre part à des partenariats contractuels avec des tiers.

Les articles 46 et 48 du projet de réglementations créent un 'fonds de développement communautaire' pour canaliser, vers les communautés, les revenus tirés de la gestion forestière (exploitation et conservation). Laisser la gestion d'un tel fonds à la discrétion de chaque communauté locale pourrait susciter de mauvaises pratiques. Un cadre national serait plus adéquat pour traiter des modalités de cette gestion. Il reste encore à établir si ce fonds est nettement différent de celui qui a été créé pour les communautés percevant des bénéfices des concessions forestières industrielles.

#### **2.1.4 Analyse pour rendre le 'faisceau juridique' opérationnel**

Le présent faisceau juridique a pour but de permettre une approche basée sur les droits pour les communautés menant la gestion des ressources forestières, représente un effort louable qui mérite tout le soutien possible. Toutefois, un certain nombre d'obstacles s'opposent à son élargissement d'un point de pratique.

Comme mentionné plus haut, le but devrait être de combiner une série d'interventions clés à l'échelle de la communauté. La simple démarcation de la CFCL n'appuiera pas nécessairement les efforts visant à faire des communautés locales de bons gestionnaires de la forêt. Il faut voir ce 'faisceau juridique' comme un outil qui permet de renforcer les capacités locales, et non pas comme un outil qui permet simplement d'établir la CFCL. L'expérience internationale montre que la délimitation des terres communautaires et la planification locale de l'utilisation des terres peuvent être utiles pour parvenir à une meilleure organisation et gestion des ressources naturelles au niveau local. Cependant, cela implique que la fourniture de services s'étende au-delà de l'enregistrement de la concession.

Favoriser une prise de conscience et sensibiliser les communautés locales sont des éléments essentiels pour les communautés engagées dans la gestion locale des forêts. Pourtant, ces éléments semblent complètement absents de la proposition actuelle. Atteindre de tels objectifs exigerait des acteurs qu'ils fassent plus que se contenter de disséminer la législation actuelle auprès des communautés. Pour être efficaces, ces activités doivent être bien conçues et préparées.

Un certain nombre de guides restent à développer, avant que le 'paquet juridique' permettant de créer et de gérer les CFCL ne soit complètement opérationnel. On s'attend à ce que l'élaboration de ces guides soit ouverte – c'est-à-dire que différents acteurs et prestataires de services seront en mesure d'apporter leur contribution. Il faudra également pour cela que les expériences déjà en place soient compilées et analysées. L'approche de 'l'apprentissage par la pratique' semble bien répondre à ces besoins.

Plusieurs choix stratégiques s'offrent aux décideurs politiques pour faire de la création des CFCL un processus plus rentable. On peut rationaliser la méthodologie proposée pour créer une CFCL d'après les critères mentionnés ci-dessus. On peut incorporer l'évaluation et la vérification d'une requête communautaire au travail de terrain requis pour qu'une communauté initie une telle requête. On peut intégrer dans l'équipe facilitatrice les autorités forestières locales responsables de ces évaluations.

L'expertise internationale indique que les demandes des communautés, pour enregistrer leurs droits sur la terre et les ressources naturelles, ne sont pas rentables. Une approche plus stratégique devrait être envisagée, comme par exemple, cibler les zones menacées de destruction ou de dégradation (zones sensibles), ou les zones qui possèdent un potentiel pour la foresterie communautaire. De telles zones peuvent être identifiées grâce à des exercices continus de macro-zonage. Une approche plus systématique pourrait bénéficier des leçons tirées de l'expérience du RRN-Rainforest au sein du territoire Inongo, dans la province du Bandundu, où quelque 150 communautés locales ont participé à un exercice de cartographie participative.

L'existence d'une capacité adéquate, à la fois qualitative et quantitative, de prestation de services est essentielle pour que l'enregistrement et la gestion des CFCL passent du stade d'expérience pilote à une couverture plus large. Dans cette optique, le RRN a su montrer l'exemple en pilotant des activités de renforcement des capacités, sur le thème de la cartographie participative, dans toutes les provinces du pays. Quelque 21 techniciens ont appris à utiliser le logiciel ArcView, un nombre similaire de participants ont été formés à la cartographie participative et quelque 146 personnes ont été instruites sur les compétences en matière d'animation communautaire. Un pourcentage réduit de ces prestations de service est le fruit d'ONG internationales, telles que la Rainforest Foundation. L'Observatoire des forêts d'Afrique Centrale par satellite (OSFAC) joue un rôle central en matière de formation, notamment dans les domaines de l'interprétation de l'imagerie satellitaire, les Systèmes d'Information Géographique (GIS) et l'utilisation du GPS. Cependant, les besoins de formation continue demeurent considérables.

L'accès à des informations fiables sur les coûts d'enregistrement des CFCL n'est pas aisé. Il se peut que le récent travail du RRN à Oshwe (province du Bandundu)<sup>5</sup>, financé par RRI, nous éclaire sur les coûts relatifs à la phase pilote. Le rapport sur ce projet est en cours de préparation. Une première estimation

---

<sup>5</sup> Le travail du RRN à Oshwe a consisté en trois semaines de travail de terrain continu avec sept techniciens, pour un coût de 20,000 dollars. Des coûts additionnels s'ajoutent lors des efforts de sensibilisation, l'achat éventuel d'images de télédétection, d'équipements, etc.

des coûts peut être faite à partir de (i) la méthodologie proposée actuellement, telle qu'elle apparaît dans le projet de décret, et (ii) des coûts très approximatifs du travail de terrain obtenus après discussion avec le RRN. Le décret examine deux activités de terrain nécessaires pour le processus d'enregistrement final : (i) l'article 4, qui se rapporte à la requête pour une concession communautaire et (ii) l'article 9, qui se rapporte à la validation de cette requête par l'administration locale. Le premier composant correspond à ce que l'on appelle en RDC la 'cartographie participative', mais qui, en réalité, est un diagnostic rural participatif (PRA en anglais) qui débouche sur une certaine délimitation de la concession.

L'article 9 du décret proposé donne une idée du travail de terrain qui doit être mené à bien par l'administration forestière locale pour valider la requête, soit un mois de travail de terrain qui peut être prolongé de 15 jours. Après cette étape, il reste encore un certain nombre de tâches administratives à payer, mais ces dernières sont comparativement moindres. Ce qui n'est pas pris en compte ici, ce sont les efforts et le temps requis pour résoudre les conflits, dans le cas où il en naîtrait au cours de la requête ou de la validation.

En tout, cela représenterais une somme d'environ 30 à 40,000 dollars. Bien sûr, ces coûts peuvent être réduits lorsque l'on prend en compte les mesures mentionnées ci-dessus. RRN a calculé des coûts de travail de terrain différents (soit environ 160,000 dollars), dans le cadre d'une étude couvrant environ un million d'hectares de forêts. Ce montant ne comprend toutefois pas le coût des indemnités journalières des techniciens de terrain, ni les coûts de transport et d'assistance technique externe. Dans le cas du Cameroun, l'enregistrement d'une concession forestière communautaire de 7,000 hectares et l'élaboration d'un plan de gestion (certainement basé sur un inventaire forestier) ont coûté 90,000 euros. Au Mozambique, les coûts peuvent atteindre 10,000 dollars pour la délimitation et l'enregistrement de terres communautaires (d'une superficie de plusieurs dizaines de milliers d'hectares), et en utilisant des approches similaires de cartographie participative.

Le « Projet de mise en œuvre des forêts des communautés locales et autochtones en RDC », demandé par Forest Monitor au Fonds Forestier du Bassin du Congo (FFBC), représente une première opportunité de tester l'application des dispositions juridiques à plus grande échelle. La section 2.1. examine ce projet plus en détails.

### **2.1.5 Etat d'approbation**

L'ingrédient, le plus important, qui manque pour lancer un programme de foresterie communautaire utilisant le concept de CFCL est l'adoption du décret et de l'arrêté. Certains éléments indiquent que le MECNT considère la 'version de consensus' comme une bonne proposition ; toutefois, certains amendements seront nécessaires pour que celle-ci reflète adéquatement la politique du MECNT. Il appartiendra ensuite à la société civile d'accepter, ou pas, ces éventuelles modifications. Des hauts fonctionnaires du MECNT ont informé Forest Monitor qu'une version finale devrait être adoptée d'ici la fin de l'année.

## **2.2 Le code foncier de 1973**

Le code foncier est une loi composée de 399 articles qui a été adoptée pour réglementer l'attribution des terres domaniales à des individus ou à des entreprises. D'après le code foncier, toute terre est considérée comme appartenant à l'État, et relève soit de son domaine public (terres destinées à l'usage public) soit de son domaine privé. Une concession peut être perpétuelle (dans le cas des citoyens nationaux) ou être délimitée temporellement (il s'agit alors d'une concession ordinaire). Les terres acquises dans le cadre d'un accord de concession doivent être occupées et mises en valeur de façon continue et dans un but précis. En théorie, un concessionnaire qui voudrait changer l'utilisation prévue de sa terre devrait obtenir l'approbation du gouvernement (art. 93). Un droit de concession sur une terre donne également jouissance de la forêt qui la recouvre (art. 97). Pour conserver une terre, deux obligations majeures doivent être observées : respecter l'utilisation désignée de celle-ci et le paiement de taxes annuelles pour son utilisation.

Une concession ordinaire peut prendre diverses formes juridiques : une emphytéose (concession de 25 ans), un droit de superficie (25 ans), un droit d'usufruit (25 ans), un droit d'usage (15 ans) et un droit de location (3 ans). Tous les droits sont renouvelables à différents degrés (art. 109). La plupart des droits fonciers confèrent également l'accès aux ressources forestières qui se trouvent sur la terre. Les droits fonciers sont automatiquement soumis à un paiement annuel à l'État, mais des concessions gratuites peuvent être accordées, sous certaines conditions, aux citoyens congolais. Toutefois, ces concessions ne peuvent dépasser 50 ha dans le cas d'activités agricoles réalisées en zones rurales, 5 ha dans le cas d'une utilisation commerciale et 1 ha pour un usage résidentiel.

La section 5 du code foncier expose les procédures pour l'obtention d'une concession, y compris les responsabilités institutionnelles. Une enquête préalable (articles 193-203) est nécessaire pour déterminer si la terre demandée est libre, si certaines zones sont déjà occupées ou utilisées à d'autres fins et s'il existe des objections, au niveau local, à l'attribution de cette terre par le gouvernement.

Le tableau ci-dessous, basé sur l'article 183, révèle le très haut degré de centralisation de l'approbation requise pour l'attribution de différentes concessions.

Degré d'approbation	Terre urbaine	Terre rurale
Greffier	< 50 a	< 10 ha
Gouverneur provincial	≤ 10 ha	≤ 200 ha
Ministre des affaires foncières	10 – 50 ha	200 – 1000 ha
Président	50 – 100 ha	1000 – 2000 ha
Parlement	> 100 ha	> 2000 ha

Les articles 369 à 386 (dont certaines parties ont été modifiées lors de la révision de la loi en 1980) sont intéressants dans la mesure où ils traduisent une partie du processus de 'zaïrianisation' du début des années 1970. Ces articles exigent, à titre de mesure transitoire, la conversion, en concessions, des terres acquises par des individus ou des entreprises dans le cadre de la loi de 1946. Les droits sur les parcelles excédant 50 ha en zones rurales furent reconvertis en concessions perpétuelles pour les citoyens. Les autres droits, y compris ceux détenus par des étrangers, ont été reconvertis en concessions ordinaires pour une durée maximale de 25 ans, renouvelable. Cependant, les concessions ordinaires pouvaient être converties en concession permanente à un stade ultérieur. Le code foncier ne semble pas mentionner de date limite pour ce type de conversion, et la loi n'a pas été encore abrogée. Par conséquent, en théorie, les terres qui sont toujours détenues grâce à des titres émis dans le cadre de la loi de 1946 pourraient toujours faire l'objet d'une 'conversion'.

Les droits fonciers coutumiers de quelque 200 groupes ethniques différents, soit plus de 50 millions de personnes, sont abordés dans seulement trois articles du code foncier – une situation qui mérite donc qu'on les reproduise ci-dessous.

**Article 387 :** Les terres occupées par les communautés locales deviennent, à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, des terres domaniales.

**Article 388 :** Les terres occupées par les communautés locales sont celles que ces communautés habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque – individuelle ou collective – conformément aux coutumes et usages locaux.

**Article 389 :** Les droits de jouissance régulièrement acquis sur ces terres seront réglés par une Ordonnance du Président de la République.

L'article 387 stipule que toutes les terres coutumières et communautaires appartiennent à l'État. L'article 388 reconnaît que les droits coutumiers recouvrent tant des droits collectifs qu'individuels, et appuie, dans une certaine mesure, l'existence d'un concept territorial pour traiter des droits communautaires. L'article 389 stipule que les droits coutumiers d'utilisation de la terre doivent être réglementés par une loi spécifique. L'absence d'une telle loi depuis près de quarante ans indique que ceux qui sont au pouvoir en RDC n'ont jamais pris au sérieux les droits fonciers coutumiers.

Le code foncier appelle les remarques suivantes :

- Le code n'est pas conforme à la constitution actuelle et doit être revu ;
- La loi est dépourvue de toute provision concernant la légalisation des droits fonciers coutumiers ;
- Le concept de concession est fondé sur l'utilisation effective de la terre dans un but précis ; toutefois, aucune mesure n'est en place pour surveiller et vérifier cela ;
- Il est probable qu'une concession foncière puisse être établie sur une forêt protégée ;
- L'octroi de concessions est extrêmement restrictif en ce qui concerne la taille des lots pouvant être attribués à différents échelons décisionnels. Le caractère très centralisé du processus d'attribution de terres ne fait aucun doute.
- La loi répond à plusieurs dynamiques de marché importantes: les concessions attribuées peuvent être transférées sans trop de bureaucratie, elles peuvent également être hypothéquées ou sous-louées ;
- Seul l'État est responsable de l'administration et de la gestion des terres. Les autorités traditionnelles et les institutions coutumières de gestion de la terre n'ont aucun rôle à jouer.

Le code foncier de 1973 est toujours en vigueur. Un certain nombre d'acteurs bien informés profitent de cette législation obsolète pour accaparer des terres coutumières, sans que les propriétaires fonciers coutumiers en aient connaissance (des preuves existent pour l'Est du Congo). Cela alimente des conflits entre les différents groupes.

Certains signes révèlent que le Ministère des Affaires Foncières (MAF), l'institution en charge de l'administration foncière, veut entamer une réforme juridique de la tenure dans un futur proche. L'ONU-Habitat a établi des contacts avec le MAF pour appuyer ce processus. Reste à voir comment les choses évolueront. Cependant, le Ministère de l'Agriculture (Mda) a déjà pris des initiatives pour réformer en partie la législation foncière dans le cadre de l'initiative du code agricole, que nous examinerons ci-dessous.

## 2.3 Le code agricole

La rédaction d'un code agricole est une initiative déjà sur pied du MdA. L'objectif principal de cette loi est d'améliorer la production agricole en créant une série de conditions favorables, tel que: fournir de l'eau et de l'énergie dans des conditions favorables, créer les infrastructures nécessaires à la production et à la transformation agricole, encourager la recherche, former les producteurs et leur donner accès au crédit rural, créer des mesures fiscales favorables à l'importation et à l'exportation de biens et accroître l'accès à la terre. Les principaux bénéficiaires visés par cette réforme sont le 'paysannat' et les investisseurs du secteur agricole. Toutefois, il semblerait que cette loi puisse également être utile au secteur commercial, y compris les grands producteurs, lesquels sont motivés par les prix élevés des denrées résultant des crises alimentaires et par les opportunités générées par le secteur de la bioénergie (producteurs de palmiers à huile). La RDC a été choisie comme étude de cas pour l'étude de la Banque Mondiale sur les grandes acquisitions foncières. Cependant, aucune copie de ce rapport n'était disponible lors de la rédaction du présent document.

Le projet de code agricole est une loi composée de 154 articles qui a déjà été abondamment discutée au Sénat (il y aurait eu quelque 50 audiences sur une période de six mois) et a finalement été approuvée par le corps législatif. Le projet attend maintenant d'être discuté et approuvé au Parlement avant que le processus ne soit clos.

Le projet de code agricole traite en grande partie de la simplification des procédures visant à obtenir et à garantir l'accès aux terres rurales en vue de la production agricole. En fait, on peut le considérer comme une tentative de réviser (certaines parties) du code foncier de 1973. On peut toutefois se demander si le MdA possède la responsabilité institutionnelle pour conduire cette révision sans la participation du MAF. Quoi qu'il en soit, la terre n'est perçue dans cette loi qu'au travers du prisme étroit de la production agricole.

Bien que leur portée soit limitée, ces révisions se justifient par le besoin de trouver des solutions urgentes aux importants conflits qui opposent différents acteurs et à la compétition grandissante qui sévit dans certaines régions du pays, notamment à l'Est du Congo, pour les terres productives. Le projet reconnaît qu'un grand nombre de concessions agricoles actuelles sont sous-utilisées (voire inutilisées) et doivent être réattribuées et utilisées de façon plus efficace. La loi encourage la mise en place des conditions nécessaires pour faciliter le développement du secteur agricole dans les zones reculées qui sont moins peuplées. Il fait peu de doute que cette politique de colonisation pourrait avoir des conséquences indésirables pour la protection des ressources forestières. Faciliter l'accès à de nouvelles terres dans des zones auparavant inaccessibles pourraient générer des impacts négatifs majeurs pour les futurs programmes de conservation, tels que REDD.

Le projet de code crée plusieurs nouvelles institutions qui joueront un rôle dans sa mise en œuvre :

- **Des registres agricoles** nationaux et provinciaux, seraient chargés de tâches importantes, telles que (i) la délivrance de permis d'exploitation agricole dans le cadre de la loi foncière (ce type de droit n'est toutefois pas décrit dans la loi de 1973), (ii) l'administration foncière, (iii) l'audit et la surveillance de l'utilisation effective des terres attribuées et (iv) le maintien d'un cadastre agricole. Des dispositions réglementaires spécifiques devront être développées pour le fonctionnement du cadastre.
- **Des conseils agricoles et ruraux de gestion** (CARG) à différents échelons (province, territoire et secteur), chargés de faciliter la production agricole, y compris de protéger les droits fonciers.

- **Des comités fonciers** à l'échelon du secteur (la RDC compte actuellement 11 provinces, 45 territoires, 476 secteurs, 261 chefferies et 5397 groupements; la nouvelle loi de décentralisation porte le nombre de provinces à 26), dont chacun compte 5 à 11 membres nommés par le gouverneur provincial, avec la participation des représentants communautaires. Les fonctions de ces comités (fonctions qui devraient être détaillées dans des dispositions réglementaires spécifiques) comprennent:
  - Gérer les revendications foncières locales collectives et individuelles ;
  - Participer aux consultations publiques, conformément aux articles 193-203 du code foncier de 1973;
  - Surveiller et auditer, au moins une fois par an, et également à la demande du gouverneur provincial, l'utilisation réelle de la terre attribuée par l'État ;

La section 4 du code agricole fournit plus de détails quant aux modalités d'attribution des terres à différentes catégories de producteurs agricoles. Des dispositions additionnelles sont proposées pour que les autorités institutionnelles puissent autoriser les attributions de terres. Il s'agit des mêmes dispositions que celles du code foncier et, comme pour ce dernier, elles sont fortement centralisées. Le texte fournit également des critères pour définir les pratiques de gestion de la terre qui apportent une preuve juridique, que la terre soit officiellement considérée comme étant développée ou pas. L'accès des petits exploitants à la terre est très restrictif. Une propriété de type familial ne peut excéder 3 ha et une propriété familiale est limitée à un maximum de 1,5 ha.

Fait intéressant à noter, le code agricole représente – près de quarante ans après l'adoption du code foncier (voir les articles 52 à 57) – l'une des premières tentatives d'aborder la question des droits fonciers coutumiers. Le projet de loi reconnaît que chaque communauté locale peut avoir établi des droits coutumiers, individuels ou collectifs, sur la terre. Cela confirme les affirmations générales du code foncier (articles 388 et 389), mais n'apporte pas beaucoup plus de détails. Le code agricole instaure le 'domaine foncier' de la communauté locale, mais sa matérialisation pratique et les droits qui lui seront associés ne sont pas clairs. Dans certains pays, tels que le Burkina Faso, le domaine foncier 'local' correspond aux terres transférées du domaine foncier de l'État à une institution locale. Par conséquent, ces terres, auparavant détenues par l'État, deviennent la propriété intégrale d'une institution locale et sont entièrement gérées par cette dernière.

L'article 53 établit que ce 'domaine foncier' comprend toutes les parcelles de terre des membres de la communauté, ainsi que les terres réservées au développement agricole, les jachères, les pâturages et les forêts régulièrement utilisées par la communauté locale. Par conséquent, le code agricole associe la reconnaissance des droits fonciers communautaires à une approche territoriale. D'un autre côté, les articles 54 et 55 semblent suggérer que la reconnaissance des droits se fonde sur l'utilisation réelle de la terre (construction et utilisation effective de la terre pour les individus ; utilisation réelle de la terre, probablement l'agriculture, bien que ce point ne soit pas détaillé, et jachères des années précédentes). Ces ambiguïtés rendent nécessaires de nouveaux débats et éclairages.

D'après l'article 56, la dissociation d'une terre individuelle des terres collectives n'est pas soumise à la certification, mais suit les règles coutumières. Ces transactions sont cependant documentées par le chef traditionnel responsable de la gestion de ces terres, et par le chef de secteur qui représente l'Etat. Le futur rôle des chefs traditionnels au sein de ce système de tenure national en pleine évolution n'est pas très clair.

Dans ce cadre juridique, la transmission par héritage de terres classifiées de (i) type familial (soit 3 ha) ou (ii) d'exploitations familiales (soit 1,5 ha) est strictement réglementée. Les parcelles ne peuvent être subdivisées. Cette volonté de prévenir le morcellement foncier au sein des zones rurales semble s'être inspirée de la plique foncière du Rwanda. Bien que cette approche se justifie, dans une certaine mesure, dans les zones fortement peuplées de l'Est du Congo, elle est moins pertinente et valable dans d'autres zones moins densément peuplées de la RDC.

La section 5 du projet de code (articles 65 à 71) traite des conflits fonciers. Elle stipule que les parties à un conflit foncier doivent d'abord chercher à résoudre le problème par l'intermédiaire d'une conciliation auprès du comité foncier. Les parties en conflit ne peuvent porter l'affaire devant le tribunal que si cet effort a échoué. Après entente, l'octroi est enregistré pour être exécuté au tribunal de paix.

Les mesures transitoires proposées pour la mise en œuvre du code agricole sont les suivantes:

- Les concessions agricoles qui ne sont pas utilisées conformément aux règles établies dans le contrat de concession peuvent être révoquées ; une révision de la taille de la concession est possible ;
- Toutes les concessions qui sont émises en violation de la loi foncière de 1973 sont annulées.

Pour conclure, il est critique pour la RDC d'adopter rapidement une nouvelle législation foncière, à la fois cohérente, consultative et intégrée, et qui permette de résoudre les défis auxquels est confronté le secteur forestier. En tant que membre de l'Union Africaine, la RDC pourra profiter des conseils dispensés dans le cadre d'une initiative conjointe de l'Union Africaine, de la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique et de la Banque Africaine de Développement pour mettre au point une législation et une politique foncière. L'un des principes directeurs de cette initiative devrait être une approche centrée sur les droits, visant à reconnaître, officialiser et finalement, à régler la tenure coutumière. Le nouveau code agricole est la première tentative, depuis longtemps, de réviser en (petite) partie la législation foncière de la RDC. Bien que louable, cette initiative ne répond pas suffisamment aux besoins des communautés rurales.

## **2.4 Autre législation**

D'autres législations et processus de réforme juridique actuellement en cours pourraient permettre de mieux comprendre la façon dont la RDC gère les droits des communautés et des résidents ruraux sur la terre et les ressources naturelles. Par exemple, une loi sur la décentralisation a été approuvée mais son application est hésitante. Par ailleurs, une nouvelle loi minière existe depuis 2002 et une nouvelle loi sur la conservation est en cours de préparation. La présente étude n'examine pas ces autres initiatives, principalement pour des contraintes de temps.

## **2.5 Conclusions**

Les réformes juridiques visant à régler l'accès et la gestion des ressources naturelles se sont accélérées depuis que le pays est revenu à la paix. Le secteur forestier, en particulier, a pris l'initiative en reconnaissant et officialisant les droits des communautés sur les ressources naturelles, et de nouvelles réglementations sont en cours de préparation dans le cadre du 'faisceau juridique' du code forestier. Le MECNT se démène pour que le code forestier soit opérationnel. D'autres initiatives de réforme juridique sont en cours mais, jusqu'à présent, il y a eu peu de coordination entre elles. Le MdA mène la révision de certaines parties du code foncier sans participation pertinente du MAF, pourtant en charge de l'administration foncière. On ignore quelles sont les interactions entre le MdA et le MECNT au sujet des droits fonciers communautaires, mais il semblerait qu'elles soient faibles voire inexistantes.

Le système juridique en RDC est construit de telle sorte que tous les mécanismes nécessaires à la mise en œuvre des réformes juridiques (comme le fonctionnement des institutions pour gérer les ressources naturelles) doivent s'insérer dans un texte juridique. Par conséquent, on constate une prolifération des réglementations visant à instruire les administrateurs sur la façon de traiter la plupart des questions liées à la gestion des ressources naturelles. Cependant, le système actuel contient toujours de profondes lacunes qui l'empêchent d'être plus opérationnel. De plus, il existe un écart considérable entre la 'loi sur le papier' et la 'loi en pratique'. Un bon exemple illustrant cet écart entre la loi et la pratique se trouve dans l'article 154 du projet de code agricole ; celui-ci stipule que « Les concessions émises en violation de

la loi foncière de 1973 seront annulées ». L'application de cet article nécessiterait un cadre institutionnel et réglementaire important, un solide soutien politique, un consensus entre les acteurs, des moyens de sensibilisation et un système juridique performant, tous ces éléments font défaut à l'heure actuelle en RDC.

La question se pose donc de savoir quel impact réel peut avoir la réforme juridique au regard des conditions socioéconomiques et politiques actuelles de la RDC ?

Il est encourageant de voir que les processus de réforme juridique semblent ouverts à la participation de la société civile. Plusieurs dispositions réglementaires du code forestier discutées précédemment ont été façonnées avec la contribution et, dans certains cas, sous la pression, des groupes de la société civile, tels que RRN. Les processus de réforme ont également fait appel aux contributions de groupes internationaux. Ces signes d'ouverture sont louables et doivent être encouragés afin de parvenir à des résultats consensuels.

L'État continue de jouer un rôle décisionnel majeur dans la plupart des processus de réforme. D'un autre côté, la nouvelle législation et les nouvelles propositions émanant du gouvernement central ont donné lieu à la prolifération d'institutions locales décentralisées, dont plusieurs sont basées dans la société civile. Ce transfert 'descendant' du contrôle intervient au même moment qu'un processus plus large de décentralisation politique. Bien que ce processus soit prometteur en théorie, d'importants obstacles freinent son application effective. Toutes ces tendances semblent contradictoires et une analyse plus approfondie s'impose pour déterminer leur logique et leurs impacts. Une chose est sûre : si la réforme institutionnelle locale est solide sur le papier, elle est maigre sur le terrain. Une tâche majeure attend la RDC dans le futur, à savoir, investir lourdement dans le renforcement des capacités des institutions locales, de telle sorte qu'elles soient capables de profiter de ces nouveaux espaces opérationnels. Le gouvernement devrait prendre garde à ne pas régulariser de manière excessive les institutions locales par l'intermédiaire de législations, car il sera difficile de mettre en œuvre des institutions peu flexibles au niveau local et de les assortir aux efforts de développement institutionnel et de renforcement des capacités émanant de l'État ou d'autres acteurs.

Le processus de réforme juridique s'est peu intéressé aux réalités de mise en œuvre de certains processus et procédures dans un pays aussi vaste que la RDC, et avec d'importantes difficultés d'accès et une communication défailante. Des efforts plus importants, ainsi que de l'innovation, seront requis pour que les procédures deviennent plus rationnelles et plus rentables, et pour qu'elles puissent être appliquées à grande échelle.

Sans aucun doute, il existe à présent des conflits et des incohérences entre les différentes lois et réglementations. Des efforts d'harmonisation sont nécessaires pour les résoudre. Certaines lois, comme le code foncier, sont obsolètes et même devenues anticonstitutionnelles à cause de réformes ultérieures. Pourtant, elles continuent d'être utilisées pour réglementer la terre. Ces ambiguïtés juridiques peuvent créer des opportunités d'abus, perpétrés par ceux qui connaissent le plus intimement ce système tortueux.

Les droits des communautés, les propriétaires coutumiers des forêts et de la terre et les institutions coutumières de gestion des ressources naturelles demeurent des sujets de préoccupation majeure. Le concept de concession forestière communautaire locale répond, dans une certaine mesure, au besoin d'officialiser les droits légitimes des populations rurales sur les ressources naturelles ; mais, jusqu'à présent, cet outil représente le seul moyen disponible pour officialiser les droits coutumiers. Ainsi, il n'existe aucune initiative similaire pour officialiser les droits coutumiers sur la terre, et ces derniers ne font pas non plus l'objet de discussions dans le cadre de la réforme du code agricole en cours. La reconnaissance et, en particulier, l'officialisation des droits communautaires sur la terre et les ressources naturelles continuent d'être perçus comme une 'faveur' que l'État accorde aux citoyens ruraux. Plutôt que d'être considérés comme des valeurs acquises, les droits et les bénéfices que les communautés sont

susceptibles de retirer de la gestion des ressources naturelles doivent être négociés avec l'Etat et/ou les autres détenteurs de droits.

Parmi les autres défis qui restent sujets à débats, on peut citer : (i) la définition du terme 'communauté locale', tant du point de vue du droit écrit que de la réalité coutumière et (ii) le rôle que les chefs traditionnels devraient et/ou pourraient jouer dans la gestion des terres et des ressources naturelles des communautés. La nature de personnalité juridique (soit publique ou privée) obtenue par les communautés locales doit être clarifiée, car celle-ci comporte des implications majeures pour les relations institutionnelles avec l'État.

Le code forestier définit clairement une communauté locale comme étant un groupe social organisé sur la base d'un clan ou de liens familiaux similaires. D'autres références au concept de 'communauté locale' ne laissent aucun doute du fait que « la communauté locale est un clan ; tous les membres ont des ancêtres communs ; ils parlent la même langue ; les personnes qui ne répondent pas à ces critères sont considérées comme étrangères » (Magazine du RRN Vol. 5, 2009). Cette perspective affirme que la 'communauté locale' correspond à une identité ethnique, excluant ainsi la participation d'autres ethnies à la gestion locale et même à l'utilisation de certaines ressources. L'expérience de plusieurs autres pays montre qu'une telle définition s'accommode mal à une gestion plus démocratique, responsable et inclusive des ressources naturelles. Elle risque également d'encourager la corruption, l'exclusion, la mauvaise gestion, les conflits et l'instabilité sociale. Par ailleurs, une telle approche ignore les dynamiques du monde rural, la mobilité des communautés, les tendances matrimoniales et d'immigration, la fluidité des identités sociales et les problématiques de réinstallation des populations réfugiées, surtout en situation d'après conflit. La reconnaissance des droits coutumiers ne signifie pas simplement de ratifier les systèmes actuels, lesquels privilégient souvent les élites traditionnelles et non traditionnelles (et les hommes en termes générale), mais plutôt de conférer des droits à des individus qui partagent eux-mêmes des droits avec d'autres personnes, dans le cadre d'une variété d'unités sociales imbriquées (Cousins, 2007)<sup>6</sup>. Les décisions concernant la gestion des ressources doivent donc être soumises à des principes démocratiques de reddition de comptes aux administrés, soit à une majorité de détenteurs de droits. D'autres approches pour reconnaître les structures communautaires doivent donc être examinées, plusieurs modèles de valeur étant disponibles dans la région (Mozambique, Afrique du Sud, Tanzanie et Namibie).

La discussion sur la nature des droits de tenure des communautés a des implications directes sur le rôle futur du chef traditionnel. Le projet d'arrêté sur la gestion des CFCL est très clair sur ce point et cherche à réduire le rôle des chefs, en rendant les processus décisionnels plus démocratiques. Cependant, les opinions à ce sujet divergent et des débats plus approfondis seront nécessaires.

### **3. Processus et programmes comportant des opportunités pour faire progresser les droits de tenure des communautés**

Cette section offre une brève vue d'ensemble des processus et des programmes en cours qui affectent les droits des communautés sur la terre et les ressources naturelles. Ces initiatives se concentrent principalement sur le secteur forestier et utilisent la législation actuelle, décrite ci-dessus, dans ce but. Les éléments suivants ont été identifiés comme étant les plus pertinents dans le cadre de cette étude :

- Foresterie communautaire
- REDD
- La planification de l'utilisation des terres : méso-zonage, macro-zonage et micro-zonage;
- Gestion des questions de tenure foncière en situation d'après-conflit ;

---

<sup>6</sup> Cousins, B. 2007. "More Than Socially Embedded: The Distinctive Character of 'Communal Tenure'". *Journal of Agrarian Change*, Volume. 7 No. 3, pp. 281-315.

- Autres.

### 3.1 La foresterie communautaire

La foresterie communautaire s'insère dans un programme gouvernemental plus large au sein du Programme National des Forêts et Conservation de la Nature (PNFoCo), ce programme de grande envergure dans le secteur forestier fait partie du programme du MECNT. Le PNFoCo constitue en lui-même un cadre stratégique entre les activités et projets prévus et en cours au sein du secteur forestier. Son but est essentiellement de mettre en application le code forestier, de promouvoir les services environnementaux et d'améliorer la gestion environnementale et sociale du secteur forestier. The PNFoCo est en partie financé par la Banque Mondiale (environ 70 millions de dollars) et un fonds fiduciaire multiples donateurs géré par l'ONU.

Ce programme opérationnel traite surtout de la gestion des ressources naturelles, y compris la préservation de la nature, et se base sur six axes d'intervention : (1) le renforcement des capacités institutionnelles, (2) le soutien transversal: zonage participatif, soutien pour l'application et la diffusion du code forestier, achèvement de la reconversion des anciens titres forestiers, (3) la conservation de la nature, (4) le contrôle et développement des forêts de production, (5) la foresterie rurale et communautaire et (6) la protection environnementale. En ce qui concerne les programmes d'expérimentation, 7.8 millions de dollars sont consacrés à l'appui d'initiatives forestières communautaires au niveau local, y compris la promotion d'alternatives à la déforestation dans quatre 'paysages' (Lac Tumba, Maringa-Lopori, Wanga, et Salonga et Ituri). Les projets pilotes intégrés géographiquement reposent sur ces initiatives, dans les cas de Maringa-Lopori, de Wanga et de l'Ituri. Ces paysages sont définis dans le cadre du programme CARPE (voir ci-dessous).

Les premières activités sur les CFCL ont débuté avec le projet de la FAO intitulé « Projet de développement et de la mise en œuvre de la foresterie communautaire en République démocratique du Congo FAO-GCP/DRC/033/BEL » (FORCOM). Ce projet a démarré en 2007, et est prévu de se poursuivre en 2012. Ce projet a permis la préparation des premières ébauches du cadre réglementaire des CFCL.

En 2009, Forest Monitor a démarré un autre projet de foresterie communautaire intitulé « Mode de gestion des forêts des communautés locales » (FORCOL), qui doit s'achever à la fin de l'année 2010 et œuvre parallèlement à FORCOM. Alors que l'évaluation indépendante à mi-parcours du projet FORCOM a été plutôt positive, le MECNT considère l'engagement de la FAO au sein du secteur forestier comme insatisfaisante.

Sur une note plus optimiste, un nouveau projet a été lancé sous les auspices de Forest Monitor intitulé « Projet de mise en œuvre des forêts des communautés locales et autochtones en RDC ». Ce projet est particulièrement important pour le futur de la foresterie communautaire et, en particulier, pour la mise en œuvre du concept de CFCL en RDC. Ce projet, pour lequel quelque sept millions d'euros a été demandé par le Fonds Forestier du Bassin du Congo à la Banque Africaine de Développement, donne suite au projet FORCOM. Il est axé sur 4 composants :

- Travail de terrain dans 4 provinces (Orientale, Equateur, Bandundu et Bas-Congo) pour créer 60 CFCL ;
- Développer l'expertise congolaise en matière de foresterie communautaire grâce au renforcement des capacités des groupes de la société civile, et en appuyant les groupes locaux de gestion des forêts communautaires, les ONG en tant que prestataires de services et les administrations forestières locales ;
- Harmoniser les approches au sein du MECNT pour répondre à l'application de la politique forestière, particulièrement la gestion des forêts communautaires ;
- Appuyer l'administration forestière centrale et décentralisée au sein de la Direction Générale des Forêts (DGF – le département de gestion forestière du MECNT) ainsi que dans les provinces. En

principe, cet appui devrait également misé sur le renforcement de la Direction de la Foresterie Communautaire, une institution récemment créée.

En particulier, la création des 60 CFCL et le renforcement des capacités pour atteindre ce but sont les axes de progrès les plus importants pour promouvoir une gestion forestière basée sur les droits communautaires. La mise en œuvre de ces activités sera en grande partie sous-traitée à des ONG qui recevront une formation. En tout, neuf ONG sont chargées de couvrir ces projets dans quatre provinces : COCOLPE, OCEAN ADIKIS (province du Bandundu), FESERI, CEDEN CDRN (Equateur), CEDEN (Bandundu), AMAR et CEPECO (Bas-Congo).

La création des 60 CFCL est une excellente opportunité pour tester et valider les méthodologies proposées dans les projets de décret et d'arrêté sur les CFCL. Cependant, certains s'inquiètent que l'échelle, peut-être trop ambitieuse du projet ne vienne menacer la réalisation de ses objectifs. Si l'initiative venait à échouer, cet échec risquerait d'être utilisé par les opposants de la foresterie communautaire pour appuyer leur propre cause – ceci pourrait avoir l'effet d'appuyer les opposants de la foresterie communautaire vers la promotion de modèles de gestion des ressources différents, qui ne reflèterait pas de façon importante les intérêts communautaires.

### **3.2 L'initiative REDD**

Avec plus de 1.45 million de km<sup>2</sup> de zones boisées, dont un million de km<sup>2</sup> de couvert forestier (dont plus de la moitié correspond à de la forêt tropicale), la RDC détient une des ressources les plus convoitées par les donateurs, l'ONU, les groupes de protection de la nature et les personnes désireuses d'investir dans un programme REDD dans le futur. Le programme UN-REDD a identifié la RDC comme l'un des trois premiers pays africains pour la mise en œuvre de la phase 1 du programme REDD.

Les taux de déforestation sont bas (0.25%), en comparaison à d'autres pays souvent utilisés comme référence pour la RDC, tels que le Brésil et l'Indonésie. D'importantes régions du pays continuent d'être largement inaccessibles (il ne reste pas grand-chose du réseau de 100,000 kms de routes construites au début des années 1960) et tant que cette situation persistera, ce sera grande une bénédiction pour les programmes REDD à venir. En effet, la décomposition des infrastructures est souvent une bonne chose pour la conservation, puisque les coûts opérationnels deviennent trop élevés pour l'extraction à grande échelle du bois. Cependant, certains indicateurs montrent qu'il sera difficile de maintenir les bas taux de déforestation actuels. Sept ans après la signature de l'accord de paix, les zones rurales subissent de plus en plus de pression pour s'ouvrir à l'exploitation des ressources naturelles et pour se convertir à l'agriculture (par exemple les plantations de palmiers à huile). D'importants chantiers routiers sont en cours (Kisangani-Ouganda, Kinshasa-Lubumbashi) ou sont prévus.

Les activités REDD en RDC n'ont commencé que récemment. En 2009, une première attribution de 1.9 million de dollars du programme UN-REDD et une bourse de 200,000 dollars du Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FCPF en anglais) ont aidé à lancer et à structurer le processus national REDD+ de la RDC. Les principaux objectifs de ce processus sont : (i) préparer une proposition pour la préparation à la REDD, grâce à une approche participative et plurilatérales, (ii) informer et former les parties prenantes pour qu'elles participent activement au processus REDD+ et (iii) poser les fondations techniques pour la REDD+. A la fin de l'année 2009, le gouvernement a adopté le décret 09/41 « Permettant la création, les compositions et l'organisation de la structure de mise en œuvre du processus de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation forestière – REDD ». La structure institutionnelle présentée dans le décret est le produit d'un exercice participatif conduit par toutes les parties prenantes de la mission conjointe UN-REDD/FCPF en janvier 2009.

Jusqu'à présent, le résultat majeur du travail mené sur la REDD a été la rédaction d'une proposition pour la préparation à la REDD (R-PP) qui a été complété en juin 2010 (copie disponible). Ce plan propose un programme préparatoire couvrant la période 2010-2012. Ce programme résultera en une stratégie consensuelle, qui deviendra opérationnelle grâce à des plans d'action basés sur plusieurs études, un

travail de suivi et une série d'activités expérimentales. Jusqu'à présent, les activités REDD ont été associées à différents programmes, tels que le PNFoCo. En dehors des fonds mobilisés par le Programme UN-REDD, les activités peuvent être financées par l'intermédiaire du Fonds fiduciaire multi-donateurs des Nations Unies et la Banque Mondiale (dans le cadre du Fonds de partenariat pour le carbone forestier). La Coordination nationale REDD travaille conjointement avec le FCPF pour intégrer les thèmes en lien avec REDD à cet effort. Plusieurs programmes du secteur forestier sont complémentaires et alimentent le programme REDD. Ces synergies aideront à une mise en œuvre réelle du code forestier et contribueront donc à atteindre les objectifs communs.

La R-PP note que peu d'efforts ont été faits pour clarifier le cadre et les procédures juridiques relatives à la tenure foncière – à l'heure actuelle quatre entités différentes peuvent délivrer des titres de propriété foncière ou des titres pour l'utilisation des ressources naturelles (MdA, MECNT, MoM et ICCN), et il n'existe aucun processus de coordination. Les cadastres, lorsqu'ils existent, sont gérés de manière isolée. Par conséquent, le chevauchement des concessions (par exemple, pour la foresterie et l'exploitation minière) est chose commune, et il semble qu'aucun mécanisme n'existe pour résoudre les conflits liés aux droits de tenure, bien que la R-PP reconnaisse qu'il existe des conflits liés à l'existence de revendications foncières au niveau de l'agriculture, des concessions de bois et de l'exploitation minière. La R-PP reconnaît que ces questions doivent être résolues pour permettre la mise en œuvre de la REDD.

De plus, la R-PP de la RDC pour la REDD ne se concentre pas vraiment sur le rôle que les communautés joueront dans la future stratégie REDD. Le lien entre l'accès sécurisé des communautés à la terre et les niveaux croissants de reddition de comptes à l'échelon local pour mieux conserver les ressources naturelles est largement absent. Il y a également peu de détails sur les bénéfices que les communautés peuvent retirer d'un programme REDD, et sur la façon dont ces bénéfices peuvent encourager ces mêmes communautés à être des partenaires réels au sein de la REDD. Quelques références au sujet de la R-PP sont présentes dans l'Annexe 2c intitulée « Cadre de mise en œuvre de la REDD ». L'annexe mentionne le besoin d'une étude sur la réforme juridique transversale pour appuyer la mise en œuvre de REDD. De nombreux domaines pour lesquels le cadre institutionnel et législatif est à l'heure actuelle inadéquat sont identifiés, y compris : *l'absence de la plupart des décrets d'application du code forestier qui font référence au projet de décret et d'arrêté ; l'absence de plans de zonage nationaux et locaux cohérents, et qui donneraient un sens géo spatial au code forestier et aux décrets d'application qui lui sont associés ; le chevauchement des revendications de tenure communautaire, forestière, minière, agroindustrielle (plantations) et la réclamation de tenure communautaire ; le caractère actuellement incomplet des politiques et des processus de réforme juridique, tels que le 'contrôle de légalité' des titres d'exploitation du bois (ce qui génère de l'incertitude quant à la légalité de certaines opérations) ; le manque de reconnaissance et de sécurité de la tenure foncière des communautés locales et des peuples autochtones ; et le défi de la décentralisation. De plus, les lois sont incohérentes entre elles ; les lois sont incohérentes avec la constitution de 2006 ; et le droit écrit est incohérent avec le droit coutumier.*

La R-PP suggère qu'il faut programmer une étude pour clarifier ces questions afin que le gouvernement du Congo puisse prendre les mesures nécessaires pour traiter ces problèmes avant la fin de l'année 2012. Cette étude permettrait de créer un plan d'action pour appuyer les réformes juridiques nécessaires et prioriser celles-ci en matière de besoin et de faisabilité. Cela comprend l'identification des réformes essentielles à la mise en œuvre de la stratégie REDD, et qui seraient bénéfiques sans être des prérequis. En fonction de cette liste de priorités, un plan d'action pourrait être créé pour envisager comment le processus national REDD pourrait appuyer ou initier les réformes juridiques nécessaires, et dans quel contexte (c'est-à-dire, processus directifs ou processus de suivi, projets pilotes, etc.). Les questions suivantes nécessitent des réponses :

- Que peut faire le MECNT? (Foresterie communautaire)
- Que faire à un autre échelon (MAF, droits fonciers des communautés)? Et qui devrait être en charge de cela ? (Comité interministériel du REDD, échelon du Premier ministre ou du Président?)
- Serait-il possible de reconnaître ces droits au sein de site(s) de projets pilotes par le biais d'un arrêté?

- Quels sont les avantages et les inconvénients de cette approche ?

Des discussions avec plusieurs parties prenantes ont permis d'identifier que (i) la reconnaissance et l'officialisation des droits communautaires sur la terre et les forêts et (ii) le développement d'un zonage national ou d'un plan d'utilisation des sols doivent être considérés comme des prérequis pour obtenir une solide stratégie REDD avant la fin de l'année 2012. Il se peut que l'équipe UN-REDD exerce une pression sur le gouvernement congolais dans ce but. Un engagement écrit de ce dernier (une déclaration conjointe du MAF et du MECNT) pour revoir le code foncier dans un futur proche pourrait être perçu comme un signe prometteur.

La préparation d'un avant-projet directeur « Programme anticipé REDD+ : Modernisation et sécurisation foncière », en novembre 2010, par un consultant du PNUD, est un signe supplémentaire du fait que les acteurs reconnaissent la nécessité d'une solide réforme de la politique et de la tenure foncières en place afin d'appuyer les droits des communautés sur la terre et les forêts, dans le cadre de la préparation d'une stratégie REDD robuste. Le document suggère que le gouvernement congolais identifie et accepte, avant la fin de l'année 2012, un cadre pour la réforme de la tenure foncière, et estime à cinq ans la durée du processus de réforme lui-même.

### **3.3 Zonage et planification de l'utilisation des terres**

En RDC, l'utilisation du zonage et la planification de l'utilisation des terres au niveau national trouvent leurs origines dans le secteur forestier. Le zonage est considéré comme un outil pour mettre en œuvre le code forestier et plus particulièrement pour (i) identifier les terres forestières qui peuvent être attribuées par l'État sous la forme de concessions, (ii) atteindre le seuil de 15% de la superficie appartenant aux forêts classées et (iii) attribuer les terres forestières à d'autres usages et en réglementer l'utilisation. Trois approches de zonage sont utilisées à différentes échelles, chacune possédant ses objectifs et méthodes propres.

#### **3.3.1 Le méso-zonage – Zonage du paysage**

Le méso-zonage a été introduit dans le cadre du Programme Régional d'Afrique Centrale pour l'Environnement (CARPE en anglais) soutenu par l'USAID et exécuté en RDC grâce à un partenariat avec plusieurs ONG internationales, y compris la *African Wildlife Foundation* (AWF - Fondation pour la faune sauvage africaine), la *Wildlife Conservation Society* (WCS - Société pour la conservation de la vie sauvage) et le *World Wildlife Fund* (WWF – Fonds mondial pour la nature). Douze paysages ont été identifiés dans tout le Bassin du Congo, dont quatre appartiennent intégralement (Maringa-Lopori-Wanga, MaikoTayna Kahuzi-Biega, Ituri-Epulu-Aru et Salonga-Lukenie-Sankuru) ou partiellement (Lac Tele-Lac Tumba) au territoire de la RDC. Ces paysages ont été reconnus comme des zones prioritaires pour la conservation, en raison de leur relative importance taxonomique, leur intégrité générale et la résilience des processus écologiques représentés.

Le méso-zonage divise chaque paysage en différentes zones de gestion, parmi lesquelles (i) les zones protégées, (ii) les zones de gestion communautaire des ressources naturelles et (iii) les zones d'extraction. Au sein de ces zones, CARPE et ses partenaires œuvrent pour mettre en place des pratiques durables de gestion des ressources naturelles à l'échelle locale. Cette approche s'inspire du Guide de planification et d'aménagement intégré des paysages du Service forestier des États-Unis. L'aménagement des paysages diffère du macro-zonage en ce qu'il est réalisé à une échelle plus large et s'intéresse à des tendances, des influences et des impacts plus étendus qu'il est nécessaire de prendre en compte pour la durabilité écologique des zones de conservation. Le zonage s'attache beaucoup à la conservation des forêts et de la biodiversité. Cette méthodologie est complétée dans certains paysages par d'autres approches similaires, telles que le *Heartland Conservation Process* (HCP - processus de conservation des heartlands), utilisé par AWF dans le paysage de Maringa-Lopori-Wanga.

Des extraits d'une publication sur les « Leçons apprises du paysage de Maringa-Lopori-Wanga » (IUCN, 2010)<sup>7</sup> apportent certains éclairages sur l'approche du méso-zonage :

- Les activités de subsistance des populations locales, y compris l'agriculture de subsistance, la chasse de viande de brousse, la chasse commerciale et l'exploitation forestière traditionnelle et industrielle, étaient perçues comme des menaces à la conservation.
- La collecte de données se concentrait sur (i) des enquêtes biologiques, en accord avec l'objectif de conservation de l'aménagement, et (ii) des enquêtes socio-économiques le long d'axes routiers majeurs. Environ 250 parcelles agricoles avaient été géo-référencées. Rien ne semblait indiquer que des informations étaient collectées sur les droits de tenure portant sur la terre et les ressources forestières, les institutions coutumières de gestion de la terre et des ressources naturelles, ou les pratiques locales de gestion de la terre ;
- CBNRM a été divisée en fonction des activités agricoles existantes. La zone CBNRM a été subdivisée en (i) zone CBNRM de forêt permanente et (ii) zone CBNRM de forêt non-permanente. Cette seconde catégorie est définie comme « Autorisant une certaine destruction des habitats pour les activités agricoles ». On suppose que ce type d'activités agricoles n'est pas autorisé dans la première catégorie.
- L'imagerie satellitaire et la modélisation spatiale (Marxan, un logiciel de planification de la conservation) ont été utilisées pour identifier les zones les plus propices pour l'expansion humaine future, en prenant en compte les besoins actuels pour l'agriculture et les activités de subsistance. En même temps, une analyse de la pertinence d'un habitat pour la conservation de la biodiversité a été menée. La mise en rapport des deux résultats a permis d'identifier les zones potentielles de conflit. Les zones protégées proposées étaient soit justifiées soit identifiées comme plus adaptées à une conversion en terres agricoles, au regard des suppositions et des données de modèle.
- Le zonage avait pour objectif que 'la propriété réelle du projet' revienne aux communautés locales. Il s'est avéré par la suite que les communautés locales n'avaient pas été consultées d'une façon qui leur permette d'influencer les méthodologies générales et spécifiques lors de la conception du programme pluriannuel.

Jusqu'à présent, le zonage du paysage a été fortement orienté par la technologie. Les populations locales sont souvent perçues comme une menace plutôt qu'un atout pour la mise en place de pratiques de conservation favorables. La présence et la valeur de la conservation de ressources naturelles est au cœur du processus d'aménagement, plutôt que les gens qui utilisent ces ressources depuis des temps immémoriaux. L'aménagement ne prend pas en compte les droits que les populations locales ont établis par rapport aux terres et aux ressources naturelles. Le zonage des terres a été réalisé en se basant sur des caractéristiques à la fois visibles et arbitraires d'utilisation de la terre (telles que la présence de parcelles agricoles). La superficie et l'emplacement des activités humaines futures ont également été calculés en utilisant des modèles mathématiques basés sur des suppositions d'utilisation des sols, plutôt que sur l'analyse et la compréhension des caractéristiques locales d'utilisation des terres.

### **3.3.2 Le macro-zonage – Zonage des forêts**

Le macro-zonage ou zonage forestier est un outil utilisé par le gouvernement congolais pour prendre des décisions sur l'utilisation future des sols, en se concentrant sur le secteur forestier. Comme pour le méso-zonage, le macro-zonage trouve lui aussi ses origines dans le code forestier et a été guidé au niveau institutionnel par le MECNT. L'arrêté 017/09 institutionnalise un comité national de pilotage pour diriger le

<sup>7</sup> IUCN. 2010. Landscape-Scale Conservation in the Congo Basin: Lessons learned from the Central African Regional Program for the Environment (CARPE). Edited by David Yanggen, Kenneth Angu and Nicodème Tchamou.

processus de zonage dans le pays au cours des sept années à venir. Il s'agit d'un comité inclusif, au sein duquel sont représentés plusieurs ministères, la société civile, le secteur privé et les ONG. Le comité est présidé par le MECNT, et la Direction d'Aménagement et d'Inventaires Forestiers (DIAF) agit comme secrétariat technique.

Des activités pilotes de macro-zonage ont débuté dès 2003 avec la FAO, et ont été suivies par d'autres efforts émanant de différentes ONG (WWF, AWF, WCS) dans le cadre du programme CARPE. L'adoption, en mai 2010, d'un guide pratique (qui est un document normatif pour le zonage forestier) constitue une étape majeure du programme. Il est le fruit d'un travail de trois ans soutenu par toutes les parties prenantes, y compris la société civile. Certains initiés considèrent l'existence d'un zonage forestier national comme un prérequis à un futur programme REDD. Il semble que le développement d'un Plan National d'Utilisation des Terres (ou macro-zonage) sera exigé d'ici 2015, et qu'une version préliminaire doit être rédigée d'ici la fin de l'année 2012. Le zonage sera exécuté par un prestataire de service externe (un consultant). Un budget de 2.6 millions de dollars a été accordé par la Banque Mondiale au MECNT.

Le guide pratique propose de diviser les zones suivantes à l'échelle 1/200,000 :

- Extension ou création de nouvelles forêts classées pour parvenir à une couverture nationale de 15% ;
- Forêts protégées ;
- Forêts de production permanente ;
- Forêts communautaires locales et terres des peuples autochtones ;
- Zones pour l'exploitation pétrolière et minière ;
- Zones pour de nouvelles infrastructures socioéconomiques importantes ;
- Zones devant être affectées à une autre utilisation de la forêt ;
- Zones de développement rural ;

Le guide détaille les différentes étapes de l'exercice, y compris les conditions préalables pour la planification, la structure institutionnelle pour la mise en œuvre, les procédures pour l'analyse des données, les mécanismes pour la participation et la consultation des parties prenantes, et les responsabilités pour la prise de décision et l'approbation du plan. Le but ici n'est pas d'analyser la méthodologie proposée, mais de souligner simplement un certain nombre de problèmes pertinents pour comprendre comment le zonage pourrait affecter les droits communautaires.

Pour affecter et attribuer de la terre à l'une des catégories de zonage, il faut au préalable disposer d'« Informations juridiques sur la terre et les droits coutumiers ». Cette clause renvoie à la nécessité de posséder des informations détaillées sur (i) l'ensemble des différentes concessions en vigueur (terre, forêt, gisement minier) et (ii) les droits coutumiers existants. La compilation d'informations sur les concessions est un travail difficile. Les données sont dispersées dans différents cadastres, et le droit les encourage à exister de façon parallèle (code forestier, ode minier et projet de code agricole). A l'heure actuelle, il n'existe aucune prescription légale ou cadre opérationnel invitant au rassemblement de ces ressources dans un cadastre unie et multi-usager. Les informations sur les droits fonciers coutumiers sont non seulement difficiles à obtenir, mais également problématiques à traiter. En effet, les droits coutumiers ne sont pas enregistrés légalement ; il n'existe donc virtuellement aucune information textuelle ou spatiale disponible. Si le gouvernement congolais veut faire respecter les droits coutumiers qui ne sont pas enregistrés, ce qu'il est tenu de faire par la loi (les droits coutumiers sont reconnus par le code foncier et par le code agricole), ces droits doivent devenir visibles.

Aussi, il se peut que le macro-zonage doive intervenir après l'identification de tous les droits coutumiers existant sur la terre et les forêts. A défaut de cela, les communautés et les détenteurs de droits seraient effectivement privées de toute protection, leur existence et leurs activités n'étant pas inclues dans ces représentations spatiales. Aussi, le zonage pourrait servir à confisquer les droits d'une majorité de communautés rurales en attribuant la terre à d'autres acteurs/usages. Le guide pratique mentionné ci-dessus souligne ce risque, lorsqu'il déclare aveuglément : « Dans la plupart des cas, aucune information

précise ne sera disponible. C'est une observation universelle, qui ne dépend pas des ressources financières ou humaines disponibles au cours du processus. Il faut se rappeler, toutefois, que n'importe quel plan peut être revu à la lumière des progrès réalisés grâce à la collecte de nouvelles données. Il est donc important de ne pas retarder le zonage simplement parce que des informations font défaut aujourd'hui ». Le guide pratique invite donc clairement à réaliser le zonage sur une base 'vierge de tout droit'. Une partie de la société civile, guidée par RRN, insiste pour que les droits coutumiers et communautaires soient identifiés avant la réalisation du macro-zonage.

Le guide pratique souligne également le caractère purement indicatif du plan final de zonage, dans la mesure où les résultats ne seraient pas juridiquement contraignants. Dans ce contexte, les limites proposées durant le processus pourraient être dessinées lorsque de nouvelles informations deviendraient disponibles. Toutefois, le plan final de zonage serait publié par décret par le Premier ministre, ce qui remet en question l'idéal exprimé par le guide pratique – à savoir, que le plan n'aurait pas de valeur légale. Les zones qui, sur le plan, ont été divisées en forêts classées, forêts communautaires et concessions forestières seraient toutes, en théorie, promulguées selon la loi en vigueur.

Ces procédures ambiguës laissent une place importante à l'interprétation. Il n'existe aucune directive claire concernant les éventuelles modifications qui pourraient être portées au plan, une fois promulgué. Ces modifications rendraient-elles nécessaire un nouveau décret par exemple ? L'approbation des décisions de zonage (probablement en l'absence du prérequis concernant les droits coutumiers sur la terre et les ressources naturelles) signifie-t-elle que des actions immédiates seront prises pour légaliser le statut de la terre en accord avec les résultats du plan ? Toutes ces ambiguïtés alimentent de nombreuses questions et pourraient conduire les communautés à perdre leurs droits.

Certaines catégories de zonage doivent être clarifiées. Le guide pratique propose des zones spécifiques pour (i) les forêts communautaires locales, (ii) les terres des peuples autochtones et (iii) les zones de développement rural. Ces zones sont des sous-catégories de l'unité cartographique 'forêts protégées' du code forestier. La définition des sous-catégories n'est pas claire et semble mélanger critères d'utilisation de la terre et droits fonciers. La classification suggère que les droits des communautés et leurs activités économiques pourraient être reconnus seulement dans ces 'réserves'. Cette approche soutient un modèle de développement parallèle dans lequel les peuples et communautés autochtones sont confinés dans des zones spécifiques et les activités commerciales dans d'autres. Cela implique-t-il également que les droits établis par ces communautés sur d'autres espaces ne sont pas reconnus ? Ce cadre crée-t-il des réserves pour les peuples autochtones ? Le développement rural peut-il, dans ce cas, se limiter à des zones isolées spécifiques ?

Le processus de consultation des populations rurales inclut dans l'exercice de planification mérite également notre attention. Les propositions de zonage préparées par le consultant en planification doivent être partagées et expliquées aux populations locales, grâce au mécanisme institutionnel de comité local de pilotage, qui fonctionne à l'échelon du territoire (le pays compte 145 territoires). On propose également que des réunions au niveau des villages soient organisées pour partager les résultats du zonage avec les populations et leurs représentants. Ces séries de consultation sont utilisées pour connaître l'opinion des communautés, qui pourra éventuellement offrir des suggestions pour une version révisée de la proposition. Les représentants communautaires participeraient ensuite aux réunions du comité local, dont les décisions sont prises de manière consensuelle. Celles-ci sont ensuite validées par la DEP et la DIAF (techniquement), le comité national de pilotage (contenus et propositions) et finalement approuvées par le ministre du MECNT.

Bien que le désir d'impliquer les populations rurales soit louable et conforme aux normes et standards internationaux, reste à savoir comment concrétiser cela sur le terrain, dans un pays aussi vaste que la RDC et en proie à des problèmes d'accessibilité majeurs. La distance entre un village ou un territoire et un consultant basé à Kinshasa est si grande que ce souhait pourrait bien s'avérer irréaliste, onéreux et prenant.

## Conclusions sur le macro-zonage

Le macro-zonage, ou planification de l'utilisation des terres à l'échelle 1/200,000 ou à une échelle plus petite, est utilisé par un nombre croissant de gouvernements africains comme un outil stratégique pour définir une vision future de l'utilisation des terres, ce qui pourrait déboucher sur une politique nationale d'utilisation des terres. Le plan d'utilisation des terres, ou zonage, est donc considéré comme une expression spatiale de cette politique. C'est dans cette optique que le macro-zonage devrait être considéré en RDC : un outil stratégique indicatif pour la gestion et l'utilisation futures de la terre et pour orienter les principales utilisations de la terre. Le caractère 'indicatif' plutôt que légalement contraignant du macro-zonage apparaît clairement dans le guide pratique, mais reste à savoir s'il restera ainsi.

Certains signes laissent penser que le gouvernement congolais ira plus loin et fera du macro-zonage un outil d'exécution qui prescrira l'utilisation future des terres. Toutefois, en l'absence d'informations solides sur les droits fonciers coutumiers actuels, ce serait là une erreur. Des décisions responsables sur l'utilisation future des sols ne peuvent être prises que sur la base d'une compréhension des droits fonciers et des systèmes d'utilisation des terres actuels. En RDC, il n'existe aucune information sur la majorité de ces droits coutumiers. Ces derniers sont, dans une certaine mesure, reconnus en droit, mais n'ont, pour la majeure partie, jamais été documentés ou enregistrés. De tels droits ne peuvent être identifiés à l'échelon de travail imposé par le travail de macro-zonage. Un autre travail, à une échelle plus large, devra être fait.

En raison de la grandeur du pays et des difficultés d'accès aux régions intérieures, il n'est pas possible d'identifier premièrement les droits établis sur le foncier et sur les ressources naturelles, et de procéder ensuite à la macro-planification. Cette approche séquentielle a toutefois été proposée par certaines ONG, y compris RRN. Cette divergence d'approche a conduit à une impasse entre le gouvernement congolais et la société civile sur la façon de procéder avec le zonage. Cette divergence entre les parties doit être discutée et résolue, conformément aux points discutés ci-dessous dans la section 3.3.3.

Le macro-zonage est guidé principalement par les programmes de conservation de la biodiversité et d'exploitation forestière. Si on pouvait extraire le macro-zonage du carcan de la foresterie industrielle et de la conservation, et faire en sorte qu'il s'intéresse plus aux individus, aux communautés et au développement rural, il pourrait devenir un outil propice à une stratégie de développement plus holistique et à un aménagement inclusif du territoire national. Grâce à cette approche alternative, les polygones et les limites démarquant (de manière restrictive) les utilisations du sol ne seraient pas considérées comme une fin en soi. Au lieu de cela, le zonage et la planification seraient perçus comme des outils renforçant les capacités, rassemblant différents secteurs et acteurs et créant des plateformes pour la négociation et le dialogue entre ces derniers.

Le macro-zonage au niveau national est une excellente occasion de rassembler les informations contenues dans différents cadastres. Cela seul, serait déjà en soi une réussite majeure qui mériterait d'être poursuivie. Cependant, en l'absence de protocoles d'échange de données, cette harmonisation ne peut être une tâche facile. Il existe aussi un vide juridique, dans la mesure où aucune loi ne propose la création d'un cadastre unique. Chaque secteur conserve sa propre base de données et semble peu disposé à partager ses informations.

Le macro-zonage peut avoir un impact majeur sur la mise en œuvre d'une vision commune sur l'utilisation future des terres. Toutefois, son utilisation responsable comme un outil de développement plutôt que de dépossession, exige qu'il soit utilisé conjointement avec d'autres instruments de mise en œuvre, y compris la cartographie des droits fonciers actuels et le micro-zonage.

### **3.3.3 Le micro-zonage – Planification et cartographie participatives locales de l'utilisation des terres**

Le micro-zonage correspond à la planification de l'utilisation des terres à une échelle plus large (1/50,000 ou similaire) et plus tournée vers l'action que le macro-zonage. Le micro-zonage est principalement utilisé en RDC à deux titres différents : (i) gérer les activités et l'implantation humaines au sein des zones classées (protégées) et (ii) gérer l'occupation des concessions forestières par les communautés locales.

#### **Le micro-zonage dans les zones classées**

Le projet de planification de l'utilisation des terres pour appuyer la gestion de la Réserve de la faune Okapi (OFR en anglais) au sein de la zone protégée de la région Ituri-Epulu-Aru dans l'Est du Congo, offre un bon exemple de la façon dont est utilisé le micro-zonage en RDC. Cette étude de cas fait partie du projet CARPE et est illustrée dans UICN, 2010. L'OFR se situe sur une zone de front pionnier qui affiche une forte densité de population (100 hab./km<sup>2</sup>), laquelle augmente en partie à cause de l'immigration en provenance des régions du Kivu ravagées par les conflits. La région a vu l'arrivée massive d'immigrants à la recherche de terres arables et d'opportunités économiques. L'OFR a été créée en 1992, avant la promulgation du code forestier, et a certainement été instaurée sans tentative sérieuse de consultation publique, avec pour seul objectif la conservation de la biodiversité. La planification participative de l'utilisation des terres est maintenant utilisée pour trouver un équilibre entre les intérêts de la conservation et les activités économiques des populations locales résidant dans la zone.

L'OFR est divisée en différentes zones destinées à la chasse, aux activités agricoles, à l'implantation humaine et à la conservation. L'identification des zones agricoles est le fruit d'un processus consultatif avec des propriétaires coutumiers. La classification des zones repose sur une estimation des taux de défrichement, le calcul des jachères, la taille moyenne des parcelles, le nombre de foyers et les taux de croissance démographique, qui ont servi de point de départ pour calculer la taille des zones agricoles désignées. Les zones identifiées pour cette catégorie spécifique ont ensuite été négociées avec les aînés et les représentants villageois. Après entente, toutes les zones ont été démarquées physiquement avec des bornes frontières et des panneaux. Une fois le plan d'utilisation des terres complété et l'ensemble des micro-zones identifiées créées, ils seront officiellement considérés comme faisant partie du plan de gestion de l'OFR. Les agronomes cibleront les zones agricoles pour accroître la productivité des cultures et limiter le défrichement de la forêt à des fins agricoles.

Ces initiatives ont du mérite, dans la mesure où elles s'efforcent de trouver des solutions immédiates aux menaces qui pèsent sur les zones de conservation, en consultant les populations locales plutôt qu'en les expulsant de manière draconienne. Toutefois, les principes sous-jacents du micro-zonage ne sont pas conformes à une approche basée sur les droits. En effet, une telle approche prend les droits communautaires comme point de départ, et considère les communautés comme des partenaires réels des processus de conservation et de développement de la région – partenaires qui récoltent les bénéfices directs de la gestion locale. Les communautés sont maintenant poussées, bien qu'avec leur accord, dans une sorte de Bantoustan local, où le développement isolé du secteur agricole doit soutenir leurs moyens d'existence.

Le scénario actuel de l'OFR peut être décrit comme suit :

- En 1992, le gouvernement congolais a décidé de créer une réserve de la biodiversité, ignorant les droits des populations locales sur la terre, les forêts et les ressources fauniques ;
- Lorsque des conflits sont apparus entre les intérêts de la conservation et les populations locales, un plan d'utilisation des terres a été négocié, retournant certains droits et une partie de la terre aux communautés (bien que sur une base conditionnelle et sous des sévères restrictions).
- Les futurs moyens d'existence des populations locales dépendront largement des interventions de l'Etat en faveur d'une intensification de l'agriculture au sein de la zone délimitée. Il y a toutefois peu de chances que cela arrive.

Un autre scénario basé sur les droits se présenterait de la façon suivante :

- Le gouvernement congolais et les populations locales ont négocié un plan local d'utilisation de la terre et sont parvenus à un accord consensuel pour établir une zone de conservation de la biodiversité ;
- Les droits des communautés locales ont ensuite été officialisés sur toute la zone. L'Etat et les autres parties prenantes ont négocié l'accès à la terre (et donc des droits) avec les communautés. La zone de biodiversité a été créée conformément à la législation en vigueur, mais en reconnaissant les droits communautaires sur cette zone. Des droits sur les zones agricoles et de chasse ont été enregistrés au nom des communautés.
- Les communautés locales ont retiré des bénéfices directs de toutes les utilisations foncières dans la zone, y compris des prestations en espèces de la gestion de la réserve.

L'étude de cas tirée du rapport de l'UICN observait que « Signer des accords avec les populations locales concernant l'utilisation des terres ne signifie pas que les communautés renoncent à leurs terres au bénéfice de l'OFR. Les droits communautaires sur la zone sont maintenus, mais les accords permettent de faire reconnaître aux communautés qu'elles vivent dans une zone protégée qui doit être aménagée et surveillée ».

L'étude soulignait également que « La réserve ne redonne pas de terres à la communauté, dans la mesure où les zones demeurent sous le mandat de l'ICCN et sont soumises aux réglementations de la zone protégée ». Il semble qu'il y ait une certaine reconnaissance des droits que les communautés ont établis sur la zone, mais que ces dernières ne soient pas autorisées à les exercer. Au contraire, l'État semble réglementer l'utilisation de ces droits dans son propre intérêt. Cette situation démontre bien que la reconnaissance seule des droits communautaires ne suffit pas à appuyer les communautés. Les détenteurs de droits doivent également pouvoir les exercer.

Conformément aux conclusions de l'équipe de CARPE, l'instrument de planification qu'est le micro-zonage est expérimental, et le contrôle ultérieur des résultats et la gestion adaptative sont clés. C'est un outil prometteur dans la mesure où il répond aux concepts basiques convenus de planification participative de l'utilisation des terres (l'ICARRD, principes 2006 par exemple). Toutefois, en l'état actuel, il n'appuie pas entièrement une approche de la conservation et du développement en RDC qui soit basée sur les droits. A l'heure actuelle, il est utilisé comme un outil correcteur pour atténuer les conflits, mais pas encore comme faisant partie des modalités de création des zones classées (désignées pour la gestion et l'utilisation communautaires), ce qui devrait constituer son futur. La création de la réserve communautaire Tayna, dans l'Est du Congo, illustre la façon dont il pourrait être utilisé dans le futur. Toutefois, cela nécessite une analyse plus approfondie.

### **Le micro-zonage dans les concessions forestières**

Les groupes de la société civile, tels que RRN, recommandent fortement que le micro-zonage fasse partie intégrale des procédures de conversion des titres forestiers en concessions forestières, et que la création de nouvelles concessions forestières s'étende au-delà de la date d'expiration du moratoire. Le principe sous-jacent est toujours celui-ci : les populations locales, sur les terres desquelles ces titres ont été émis à leur insu, devraient être considérées comme de véritables parties prenantes lors des prises de décision concernant ces terres.

Le micro-zonage des concessions forestières trace généralement les zones suivantes : (i) conservation, (ii) protection, (iii) production et (iv) activités communautaires. Les concessionnaires payent des taxes seulement sur la partie productive de la concession. Un tel exercice de planification de l'utilisation des terres pourrait donner lieu à une révision de la taille des concessions forestières, ajustant les limites en fonction de l'occupation foncière et de l'utilisation des terres par les communautés. Une fois de plus, le zonage est utilisé pour atténuer les conflits au sein des concessions, pas pour prévenir les conflits que la création d'une concession pourrait générer. Il est communément admis, cependant, que si le micro-

zonage pouvait devenir obligatoire et être considéré comme faisant partie intégrante du plan de gestion de la concession, il pourrait bien être le seul outil pour défendre, dans une certaine mesure, les droits communautaires annihilés lors de la création de la concession.

L'obligation de réaliser un micro-zonage pour appuyer les droits coutumiers pourrait s'avérer plus efficace s'il était réalisé plus en amont, c'est-à-dire dans le cadre de la requête pour la conversion et non pas dans le cadre du plan de gestion, une fois la conversion décidée. RRN mène actuellement un tel exercice de planification, y compris la cartographie des droits coutumiers locaux, sur une concession de Sodefor à Oshwe. Comme en témoigne cet exemple, les concessionnaires s'opposent à l'utilisation de cet outil, surtout lorsque le zonage est réalisé par une ONG.

Le micro-zonage, en tant qu'outil de planification de l'utilisation des terres, peut, sous certaines conditions, générer des résultats prometteurs, surtout s'il est utilisé correctement et au moment opportun. Il pourrait également être utilisé pour établir des CFCL au sein des concessions industrielles actuelles, comme un produit du processus de planification. Ce processus pourrait à terme permettre aux communautés locales de tirer profit de cette infrastructure, des transferts de technologie et de l'appui logistique mis en place par le concessionnaire.

### **Cartographie participative**

La cartographie participative est un outil important utilisé pour le micro-zonage. En RDC, on prend souvent le zonage ou la planification de l'utilisation des terres pour de la cartographie participative, bien que la planification participative de l'utilisation des terres soit beaucoup plus élaborée que la cartographie. En effet, elle utilise d'autres techniques, telles que l'évaluation rurale participative, ainsi que des outils de mise en correspondance des informations, le développement de plateformes locales de négociation et des techniques alternatives de résolution des conflits, pour parvenir à un plan consensuel d'utilisation des sols. Dans ce contexte, les cartes participatives représentent plus un outil facilitant ces processus, qu'un objectif final.

Forest Monitor et RRN ont réalisé un premier avant-projet de recommandations pour la cartographie participative, qui servira d'outil pour la création des CFCL. C'est un bon début, mais ces recommandations doivent être approfondies. Par exemple, il serait bon d'en faire un texte de recommandations pour la planification locale de l'utilisation des terres, plutôt que de limiter son utilisation à la cartographie des CFCL. Le guide pourrait aller au-delà de la simple identification des droits locaux sur la terre et les ressources naturelles, être plus pratique et aider les communautés à gérer leur territoire. Un tel plan d'utilisation des terres deviendrait alors un solide outil de gestion et de plaidoyer pour les communautés devant négocier avec d'autres l'utilisation de la terre et des ressources naturelles. Le récent travail de la Banque Mondiale au Mozambique met en lumière une façon plus intégrée de connecter les droits fonciers communautaires, le micro-zonage et la planification participative de l'utilisation des terres avec le développement local. A ce jour, RRN en RDC a tendance à considérer la cartographie participative surtout comme un outil de plaidoyer pour l'organisation elle-même – un outil qui permet d'illustrer l'enchevêtrement des droits au niveau local.

### **Conclusions sur le micro-zonage**

La planification participative de l'utilisation des terres, ou activités de micro-zonage, représente un outil d'autonomisation potentiellement puissant, offrant aux communautés locales la possibilité de jouer un rôle plus actif dans la gestion de la terre et des ressources naturelles. Il pourrait permettre à ces dernières de développer une vision concrète de l'utilisation future des terres, de renforcer la reconnaissance de leurs droits sur la terre et les ressources naturelles et de s'engager dans des négociations avec d'autres parties prenantes, telles que le gouvernement (ex. ICCN, MECNT) et les investisseurs (concessionnaires forestiers actuels et futurs). A l'heure actuelle, le micro-zonage est utilisé comme un outil correcteur réactif visant à atténuer les conflits et les différences d'intérêt existants (avec

une attention particulière aux intérêts de l'État), et non pas comme un outil proactif cherchant à promouvoir sa propre vision du développement.

La planification locale de l'utilisation des terres constitue aussi un excellent outil pour identifier et prendre des décisions concernant les droits fonciers locaux. L'un des produits de cet outil est un accord sur les droits fonciers communautaires et coutumiers actuels. Dans la terminologie de la FAO, cet accord est parfois appelé 'pacte territorial'. Celui-ci sert donc de point de départ à la régularisation et à l'enregistrement de ces droits.

Une utilisation stratégique du macro et du micro-zonage, permettant d'harmoniser les objectifs de gestion des terres et des ressources naturelles du gouvernement congolais et de la société civile, est donc une opportunité majeure pour la RDC. Un objectif clé du macro-zonage est l'identification de zones spécifiques devant faire l'objet d'interventions prioritaires au niveau local. Parmi celles-ci, on peut citer les zones connaissant d'importants conflits liés à l'utilisation de la terre et les zones de valeur pour la conservation ou pour la mise en œuvre de programmes de conservation, tels que REDD. Ces zones prioritaires font ensuite l'objet d'un micro-zonage, ce qui, idéalement, devrait permettre d'aborder les problèmes ne pouvant être traités à l'échelon macro, tels que : l'identification des droits locaux sur la terre et les ressources naturelles, les perceptions locales concernant la gestion et l'utilisation futures des terres, les institutions locales qui peuvent jouer un rôle dans la gestion des ressources, et les institutions locales de prise de décision qui doivent être consultées.

Cette stratégie alternative et hybride répond aux besoins tant (i) du gouvernement congolais (qui doit produire des plans nationaux de gestion pour répondre aux défis tels que REDD et (ii) de la société civile, notamment l'existence d'une entente avec les populations locales avant que des décisions sur l'attribution de terres ne soient prises. Cette approche permet de remédier à une possible impasse de planification, dans le cas où la société civile demande à ce que tous les droits coutumiers existant sur la terre soient délimités, avant de s'engager dans un processus de macro-zonage. Elle embrasse l'idée de poursuivre la mise en œuvre de plusieurs initiatives de zonage dans des zones spécifiques, sur la base de projets pilotes.

L'idée de travailler dans des zones cibles, identifiées grâce au macro-zonage, est un choix stratégique qui pourrait réduire considérablement les coûts associés à l'enregistrement des communautés (tel que les CFCL). Ce procédé permet une approche groupée, avec des groupes identifiés grâce à la planification de l'utilisation des terres.

### **3.4 La gestion des questions foncières en situation d'après-conflit**

La gestion des questions foncières d'après-conflits est une inquiétude régionale, particulièrement dans le cas de l'Est du Congo où, depuis 1994, l'environnement est volatile et a été le témoin de plusieurs vagues de conflit violent et de mouvements de population qui ont entraîné une déstructuration sociale. Alors que les pressions humaines se sont également accrues sur les bonnes terres agricoles, il existe néanmoins un vif intérêt pour la conservation de la biodiversité le long des frontières avec l'Ouganda et le Rwanda. Les conflits locaux entre groupes pastoraux et agriculteurs sédentaires, conjointement avec l'exploitation néfaste de plusieurs minerais de grande valeur, sous la protection de milices locales, ajoutent au contexte d'instabilité.

Depuis 2009, l'ONU-Habitat travaille conjointement avec le gouvernement congolais et le gouvernement provincial du Nord-Kivu sur un programme axé sur trois éléments majeurs :

- La médiation des conflits : Des centres de médiation ont été créés pour gérer les conflits fonciers et semblent être, jusqu'à présent, un succès. Le projet se concentre sur la médiation au niveau du village et sur la formation des médiateurs. Ce composant est financé par l'UNHCR et la mission de maintien de la paix de l'ONU en RDC (MONUC en anglais). Une partie de ce programme consiste à cartographier les occupations foncières informelles. Lorsque les disputes

sont résolues, les détenteurs de droits se voient délivrer une sorte de certificat foncier qui appuie le résultat de la médiation. Cependant, ces documents ne sont pas encore considérés comme légalement 'porteurs' de droits, dans le cadre de la législation actuelle.

- Soutien à la reconstruction d'un système d'administration foncière : Cette tâche n'a pas encore débuté, mais l'idée principale est de sensibiliser le gouvernement congolais, par le biais du Ministère des Affaires Foncières (MAF), afin qu'il adopte un modèle de domaine de tenure sociale, comme alternative au cadastre standard. Dans le cadre de ce modèle, les occupations informelles sont cartographiées en utilisant des ortho photographies (photographies aériennes corrigées afin que l'échelle soit uniforme) ou d'autres systèmes d'images à haute résolution. Ce système permet d'enregistrer et de documenter les droits, y compris leurs chevauchements, mais pas de les trancher.
- Soutien au développement d'une législation et politique foncières : L'ONU-Habitat conduit un important plaidoyer auprès du MAF, pour qu'il révisé le code foncier de 1973. Elle insiste sur la nécessité d'une coordination entre les différents ministères (MAF, agriculture et décentralisation) et plaide en faveur d'un groupe de coordination interministériel chapeauté par le MAF. Elle a également suggéré la création d'un comité de pilotage, en tant que plateforme de consultation, avec la participation des organisations de la société civile. L'un des premiers résultats concrets serait une 'lettre de politique foncière' (voir Madagascar), qui pourrait ensuite guider la rédaction du nouveau code foncier ou la révision de l'ancien. Les thèmes qui pourraient être abordés dans une telle déclaration de politique foncière comprennent, entre autres : la reconnaissance, l'officialisation et la régularisation des droits fonciers coutumiers et des institutions locales de gestion foncière, le futur rôle des autorités traditionnelles au sein de la gestion et de l'administration foncières et entre autres, les droits des femmes vis-à-vis du foncier.

Une autre initiative consiste à mettre en place un mémorandum d'entente de 2009 (MOU en anglais) avec la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL). Le MOU expose une vision pour mieux protéger la terre et les droits de propriété des personnes déplacées, grâce aux Principes de Pinheiro. Les activités n'ont pas encore démarré en RDC.

L'USAID a récemment dégagé de nouveaux fonds, d'un montant de 4.7 millions de dollars sur deux ans, pour l'ONU-Habitat. Ces fonds seront utilisés pour élargir les activités de l'ONU-Habitat dans l'Est du Congo (Sud Kivu et Ituri-Orientale), et pour initier des activités de réforme de la législation et de la politique foncières à Kinshasa, y compris le recrutement d'un conseiller international en politique foncière.

Le MAF, principal partenaire d'ONU-Habitat à Kinshasa, est conscient que le code foncier de 1973 doit être revu, dans la mesure où il est, dans sa forme actuelle, anticonstitutionnel. L'approche adoptée est excessivement juridique : une équipe d'avocats a été commissionnée sans que soient impliqués d'autres acteurs publics (les administrations et gouvernements provinciaux sont, sans aucun doute, bien informés des changements nécessaires) ou de la société civile. L'une des priorités guidant la révision semble être la volonté de réduire les pouvoirs des autorités traditionnelles. Le ministre veut obtenir des résultats avant les élections de l'année prochaine. L'ONU-Habitat semble reconnaître la nécessité d'une coordination avec le MdA et d'autres ministères (décentralisation et gestion territoriale, MECNT et Justice) pour ouvrir le débat et initier la révision. Le Ministère de la Justice, par exemple, propose également une réforme, et songe à certains 'tribunaux de paix' pour gérer les conflits fonciers. Reste également à voir comment le gouvernement congolais abordera les sections traitant de la tenure foncière qui sont présentes dans le nouveau code agricole. La nomination d'un conseiller spécial du Président pour les questions foncières et de l'environnement (Marie France Mubenga) semble mettre en évidence l'importance du secteur foncier pour les décideurs politiques.

L'ONU-Habitat a également établi un partenariat avec le WWF pour mener des recherches sur la tenure au sein du parc Virunga. L'approche actuelle des organisations de la conservation envers l'occupation humaine dans cette zone semble tendre plus vers l'expulsion que vers la recherche de solutions viables

pour accommoder les occupants et reconnaître leurs droits. L'ONU-Habitat veut documenter les droits des travailleurs au sein du parc, de la même façon qu'elle l'a fait dans des zones voisines (utilisant le modèle de domaine de tenure sociale – STDM en anglais).

### **3.5 Autres processus**

Plusieurs autres processus affectant les droits communautaires n'ont pu être examinés dans le cadre de cette étude, car ils dépassaient les objectifs immédiats du présent travail. Toutefois, il faudrait les incorporer dans les futures analyses. Les grandes acquisitions foncières au sein du secteur agricole, encouragées principalement – mais pas seulement – par les plantations de palmier à huile, constituent l'un de ces processus. La RDC figurait, parmi d'autres, dans l'étude de la Banque Mondiale sur les acquisitions foncières, mais le rapport n'était pas disponible lors de la rédaction du présent document. Le secteur minier devrait lui aussi être examiné, surtout depuis la loi minière de 2002 grâce à laquelle des concessions minières ont pu être attribuées. De récents projets d'infrastructures routières auront également des impacts considérables sur les droits des communautés locales. Parmi les autres initiatives d'intérêt, on peut citer l'élaboration de la politique de développement rural, la stratégie d'atténuation de la pauvreté et l'application de la politique de décentralisation.