

LA GESTION DE L'ÉCOSYSTÈME FORESTIER EN RDC : ANALYSE CRITIQUE

Frank Van Acker

Introduction

Le deuxième ensemble forestier tropical de la planète, couvrant environ 145 millions d'hectares, se trouve dans la République démocratique du Congo (RDC). Ce bassin forestier à biodiversité exceptionnelle dispense des services écosystémiques essentiels à l'échelle globale, tels que le piégeage du carbone. Les forêts n'en sont pas moins menacées. En 2001, le secteur forestier était encore sous la législation coloniale. Plus de 43 millions d'hectares (430 000 km²) étaient sous 285 contrats d'exploitation forestière. Les redevances dues au Gouvernement étaient faibles et restaient souvent impayées (FCPF 2010 : 2). On peut faire remonter l'instabilité à la libéralisation en 1982 de l'exploitation et de la commercialisation des principales ressources naturelles du Zaïre par le régime Mobutu (Young & Turner 1985). Cette libéralisation créa une ambiguïté permettant d'incessants contournements pour acquérir à titre personnel des biens publics, notamment les terres et les richesses naturelles. Suite au désinvestissement des entreprises étrangères, dû à l'instabilité, les filières d'exploitation forestière artisanale ont pris racine. Tandis que la RDC est aujourd'hui entrée dans une phase de stabilisation, le contexte socio-économique et politique post-conflit donne un caractère délicat et particulier à la gestion des ressources forestières. Ce contexte est marqué par la faiblesse généralisée des institutions.

Le sort des forêts dépendra des décisions qui seront prises dans les années à venir. Ces décisions doivent concilier les multiples demandes d'aujourd'hui tout en protégeant les intérêts des générations futures. Les enjeux comprennent la croissance économique du pays, la sauvegarde des moyens de subsistance des communautés locales, ainsi que la protection des biens publics mondiaux que représentent la biodiversité et l'énorme « puits de carbone » que forme la forêt de la RDC. Il est évident que ces décisions seront influencées par des dynamiques nationales aussi bien que

globales. L'expansion de l'économie mondiale entraîne l'augmentation de la consommation de bois et de produits agricoles. Une telle croissance exigera des terres supplémentaires. La demande de terres pour produire des biocarburants constitue une autre pression sur les forêts. Comme les pays du monde cherchent à évoluer vers une économie de faible production de carbone, les pressions risquent de mener à la substitution de forêts plantées aux forêts naturelles. Une compétition accrue pour les essences de bois précieux rendra rentable l'ouverture des forêts naturelles plus éloignées. Ces tendances affecteront non seulement le climat mais aussi, en premier lieu, les populations rurales de RDC qui dépendent des terres et des forêts.

Les enjeux forestiers se cristallisent autour d'une question élémentaire : comment protéger l'un des plus précieux écosystèmes du globe en sécurisant une population parmi les plus pauvres du monde ? Les efforts de conservation pourront-ils créer des bénéfices locaux en accord avec la valeur de l'agriculture traditionnelle et des produits ligneux (bois d'œuvre, charbon de bois...) et non ligneux (viande de brousse...) extraits de la forêt ? La réponse se trouve dans la façon dont la relation entre l'accès aux espaces (terres boisées) et l'accès aux ressources qui s'y trouvent (bois, charbon...) est articulée. Cette articulation se manifeste sous forme de dynamiques de privatisation et de phénomènes liés à la globalisation des enjeux environnementaux, tels qu'une stratégie nationale de REDD+ (Réduction des Émissions liées à la Déforestation et à la Dégradation forestière¹).

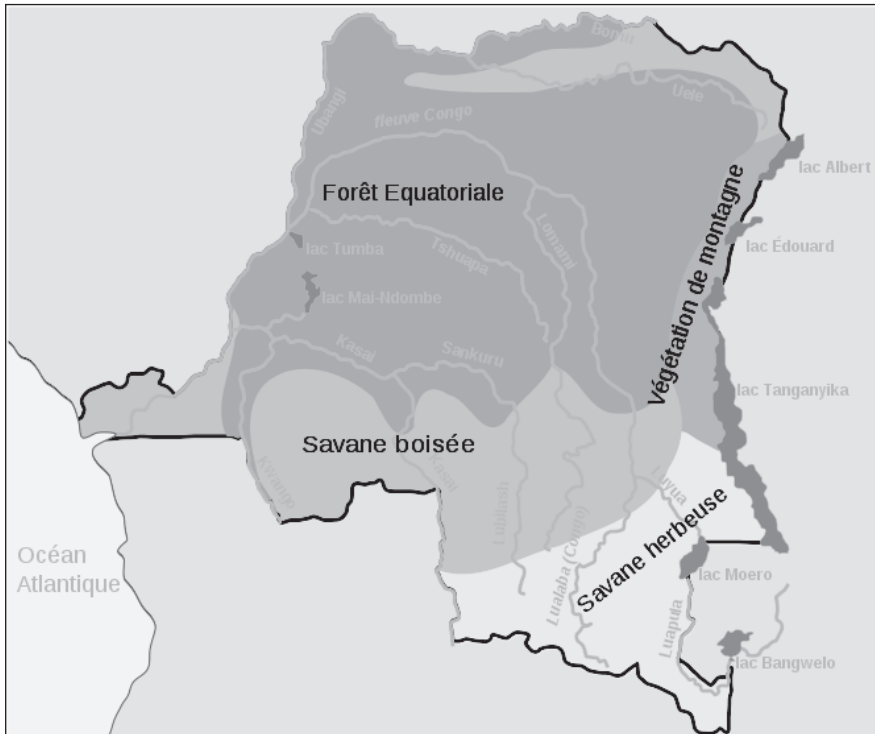
La loi d'août 2002 portant Code forestier est l'instrument juridique de base qui devrait façonner l'articulation entre le régime juridique des terres boisées et les droits d'usage des ressources forestières. Cependant, ce cadre légal et institutionnel demeure ambigu, et la traduction des engagements du Gouvernement congolais en actions concrètes reste faible. Notamment, l'engagement du Gouvernement à impliquer les communautés locales dans la gouvernance forestière est plutôt hypothétique. L'un des défis majeurs est celui de la vision de base – sous forme de politique forestière – sur laquelle on pourrait appuyer une vision de l'aménagement du territoire et de l'usage des ressources. En l'absence d'une telle politique, l'intérêt du peuple congolais n'est pas clairement formulé, et la gestion forestière se trouve confrontée à de multiples initiatives et des discours contradictoires (Katembo 2009). Des conflits importants se cristallisent aujourd'hui autour des communautés locales : avec les concessionnaires forestiers sur la question du contrat social, aussi bien qu'avec l'État sur la délimitation des aires protégées.

¹ Au-delà du déboisement et de la dégradation des forêts (REDD), les stratégies REDD+ mettent l'accent sur le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier dans la réduction des émissions.

Dans les pages qui suivent, l'article considère brièvement l'état des ressources forestières ainsi que le cadre légal et institutionnel, pour développer ensuite une analyse des enjeux quant à l'exploitation et la conservation forestière.

1. Contexte

La surface boisée de la RDC



Source : Aliesin (Image:Végétation de la rdc.JPG) [GFDL (<http://www.gnu.org/copyleft/fdl.html>), CC-BY-SA-3.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>) ou CC-BY-SA-2.5-2.0-1.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5-2.0-1.0>)], via Wikimedia Commons.

La RDC compte 145 millions d'hectares (ha) de forêts répartis entre quatre grands écosystèmes : la forêt dense humide, les forêts de montagne, la forêt claire et la mosaïque savane-forêt (RDC, MECNT 2009 : 2). Ces forêts recouvrent plus de 60 % du territoire national et représentent près de la moitié des forêts tropicales africaines ; elles forment la sixième plus grande superficie forestière et le second plus grand bloc de forêt tropicale au monde (Eba'a Atyi & Bayol 2009).

Les données disponibles sur l'évolution du couvert forestier sur la période 1990-2000 indiquent un taux de déforestation brut de 0,25 % (Eba'a Atyi & Bayol 2009), en soi relativement faible par rapport aux taux des deux autres grandes surfaces de forêts tropicales (Brésil 0,6 % et Indonésie 2 %²). Néanmoins, la perte nette de forêts reste considérable. L'importance de son couvert forestier place la RDC dans les dix premiers pays qui perdent les surfaces les plus importantes (Fétiveau *et al.* 2010 : 6). En valeur absolue, la RDC perd plus de 240 000 ha (2400 km²) par an (Forum de haut niveau 2011).

Le taux de dégradation forestière est largement plus élevé (5,4 % entre 1990-2000) (Greenpeace 2005 : 3). La dégradation n'implique pas de réduction de la superficie forestière, mais plutôt la baisse de l'état qualitatif des forêts. Lorsque la forêt d'origine est morcelée en une multitude de zones de plus en plus réduites, les impacts environnementaux sont considérables, réduisant le potentiel à accomplir des bénéfices issus des écosystèmes (Kamungandu *et al.* 2012 : 18). La création des routes ou les défrichements agricoles ouvrent des saignées et isolent les lots forestiers les uns des autres. L'exploitation forestière, elle aussi, est un facteur de dégradation, avec des impacts directs (prélèvement de la ressource ligneuse, ouverture de routes) et indirects (facilitation de la mobilité des populations). La déforestation et la dégradation ne sont pas réparties sur le territoire de manière homogène, comme en témoigne l'existence de « points chauds » de déforestation. L'Est du Congo dans la région des Grands Lacs, les territoires de Bumba et Lisala en Équateur, ou bien la province du Bas-Congo sont des zones particulièrement critiques³.

Quant aux causes de déforestation et de dégradation, la responsabilité de l'industrie forestière et des communautés locales demeure un sujet aigu de controverse. S'il est affirmé, d'une part, qu'« en Afrique, ce sont les petites exploitations qui contribuent à la déforestation alors que dans d'autres pays du monde (Brésil), ce sont les agrobusiness qui posent problème » (Forum de haut niveau 2011), d'autre part, Greenpeace souligne en RDC la responsabilité importante des exploitations industrielles (forestières et minières). Les données statistiques, ainsi que la compréhension des dynamiques, manquent à un point tel que l'élaboration d'une stratégie REDD+ préliminaire s'est appuyée sur une synthèse bibliographique. Néanmoins, il est possible de donner un aperçu des moteurs de déforestation sous la forme de quelques

² FAO. « Changement dans l'étendue des forêts et des autres terres boisées 1990-2005 ». <http://www.fao.org/forestry/32033/fr/>. La FAO définit la déforestation comme la réduction permanente du couvert forestier à une densité inférieure à 10 %/ha.

³ Cf. Portail de l'observation spatiale des forêts du bassin du Congo : <http://bassinducongo.reddspot.org/>

« schémas dominants » (RDC, Banque mondiale & Programme UN-REDD. 2010) :

- l'augmentation de la densité démographique, et donc des surfaces mises en culture ;
- la couverture d'environ 80 % des besoins énergétiques nationaux par des biocarburants (bois de feu et charbon de bois) ;
- l'impact des exploitations forestières et minières industrielles ;
- les pratiques d'exploitation dite « artisanale », consistant en des prélèvements dans les forêts protégées et les espaces boisés à vocation agricole, et à l'intérieur des concessions forestières.

L'importance relative de ces facteurs et la façon dont ils interagissent varient sans doute d'une région à l'autre. Notons toutefois que, si la déforestation a été relativement modeste par le passé, il est important d'identifier et de comprendre l'impact des futurs « moteurs » de la déforestation, y compris de nouveaux aspects tels que l'exploitation agricole industrielle. Dans le cadre du développement d'une stratégie nationale REDD+, laquelle doit répertorier et aborder les causes réelles de la déforestation, la compréhension des actuels et futurs « moteurs » est de rigueur.

2. La gestion forestière : cadre institutionnel et législatif

Présentation du cadre

Cadre légal

La RDC se trouve dans une phase de transition vers le cadre législatif inscrit dans le Code forestier de 2002. Une politique forestière nationale qui devrait définir les principes de gestion, prévue par le Code, fait toujours défaut. Entre-temps, le Programme national Forêt et Conservation (PNFoCo) sert de cadre de référence à l'ensemble des programmes sectoriels.

Le cadre législatif apparaît innovant sur plusieurs points, comme la participation des communautés à la gestion des ressources forestières, l'aménagement obligatoire des concessions forestières et la création pour les concessionnaires d'obligations en termes de responsabilité sociale envers les populations locales. La gestion forestière est traitée dans la loi en quatre volets : la répartition des forêts, l'accès à l'espace et à la ressource forestière, les usages alternatifs de la forêt, et la réalisation des inventaires et des aménagements forestiers (OI-FLEG 2011). Les forêts font partie du domaine

de l'État. Sur le plan de l'organisation du territoire forestier, ce domaine consiste en trois catégories :

- les forêts classées : aires protégées sous divers statuts (parcs nationaux, réserves naturelles), gérées par l'ICCN (Institut congolais pour la Conservation de la Nature). Cette catégorie couvre 10 % du territoire national et atteindra 15 % à terme ;
- les forêts de production permanente : espaces dont la gestion est dédiée à des fins d'exploitation industrielle sous forme de concessions forestières de vingt-cinq ans. Cette catégorie comprend 10 millions d'hectares actuellement concédés, avec l'objectif d'atteindre 20 millions d'hectares à terme ;
- les forêts protégées : catégorie par défaut, avec possibilité d'accueillir d'autres activités économiques, comme l'agriculture et l'exploitation minière.

Le Code de 2002 organise également l'accès à l'espace, sous la forme de l'économie du régime forestier. La concession forestière diffère de la concession foncière dans la mesure où le propriétaire forestier n'est pas toujours le propriétaire foncier (Sakata 2008). Cette dynamique d'articulation entre droits fonciers et gestion forestière est constituée par des actions publiques (zonage, classement), ainsi que par des actions privées, qu'elles soient le fait d'entreprises privées et d'organisations internationales ou qu'elles soient communautaires et locales (Karsenty 2005 : 220).

La loi prévoit plusieurs types de titres d'exploitation forestière. Les titres de longue durée sont destinés à une exploitation industrielle, tandis que ceux de courte durée couvrent l'exploitation artisanale. Au-delà de l'exploitation du bois d'œuvre, le Code prévoit explicitement l'exploitation du domaine forestier pour des objectifs commerciaux alternatifs tels que la conservation, la chasse, le tourisme, ou encore la fourniture de services environnementaux.

Cadre institutionnel

Un décret de 2003 règle l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement. Le secteur forestier évolue à l'intérieur d'une macrostructure ministérielle, le ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et du Tourisme (MECNT). Le MECNT est également chargé de piloter et de mettre en œuvre le processus REDD+ au niveau national. Le MECNT met en exergue le fait que les questions environnementales liées aux changements climatiques ne sont plus l'apanage de son ministère mais concernent tous les ministres, et qu'il y a des « ministres bis de l'environnement » dans chaque ministère (Forum de haut niveau 2011).

Deux types d'évolution institutionnelle sont importants pour le futur de la gestion durable des forêts en RDC. D'une part, la RDC harmonise

progressivement sa politique forestière avec celle des pays de l'Afrique centrale dans le cadre de la Commission des Forêts d'Afrique centrale (COMIFAC), pays avec lesquels la RDC a signé, en 2005, un traité sur la gestion durable des forêts et adopté un Plan de convergence. Dans ce cadre, les Gouvernements de la RDC et des autres pays membres se sont engagés à harmoniser leurs politiques forestières et l'orientation des investissements publics dans le secteur forestier. Le Plan consiste en dix axes stratégiques, prévoyant, entre autres, la mise en place d'un programme REDD+ dans tout le bassin du Congo.

D'autre part, il est crucial de considérer la mise en œuvre du processus de décentralisation. La Constitution congolaise de 2006 confirme le principe d'une large décentralisation des fonctions administratives, établissant une répartition des compétences entre les provinces et le pouvoir central, y compris sur la réglementation du régime des forêts. En février 2007, des institutions provinciales ont été élues et installées. La décentralisation de la gestion forestière constitue non une déconcentration des pouvoirs centraux vers les provinces, mais plutôt une dévolution politique des compétences. Tandis que le pouvoir central restera en charge principalement de la réglementation et de la planification forestière, le suivi et la mise en application devraient relever essentiellement du pouvoir provincial (*Forests Monitor* 2010a). Un rôle plus important pour les provinces impliquerait le partage de la rente forestière entre les provinces et le pouvoir central à travers des réformes de la fiscalité forestière. Le partage des bénéfices issus de l'exploitation du bois par la rétrocession de 40 % du produit des adjudications aux entités locales décentralisées est désormais prévu⁴.

Analyse du cadre

La question dominante concerne l'articulation entre les droits fonciers et les droits d'usage des ressources forestières. Hormis les questions d'exhaustivité et de cohérence, les principales caractéristiques d'un cadre de réglementation sont sa justification sociale et le degré de transparence et de responsabilisation dans sa formulation et son application.

Cohérence et exhaustivité

Le cadre juridique en soi est incohérent et incomplet. Plusieurs décrets relatifs au Code forestier sont encore nécessaires afin de le rendre opérationnel ; trente-sept des quarante-cinq décrets relatifs au Code ont été signés⁵. Notons

⁴ <http://www.comifac.org/states/zoom-sur-les-etats-membres-de-la-comifac/>

⁵ <http://www.foresttransparency.info/drc/2011/themes/16/90>

qu'aucune disposition réglementaire ne permet de mettre en œuvre les mesures de la foresterie communautaire, dix ans après la promulgation du Code forestier. Tandis que toute communauté locale a le droit d'acquérir tout ou partie de ses forêts coutumières en tant que concession forestière, le droit positif n'a ni défini ni organisé cette possibilité, contrairement à la concession forestière qui fait l'objet d'une codification presque complète. Il y a aussi l'absence de textes réglementaires relatifs aux infractions forestières. La grande majorité des infractions au Code forestier ne sont pas spécifiées et les peines pour les violations manquent d'effet dissuasif. Les mêmes dispositions s'appliquent tant pour la plupart des actions illégales graves que pour des infractions modestes. Ainsi, seule une sanction générique peut les punir. Le Code prévoit une amende d'un maximum de 100 000 FC (soit 85 euros)⁶ (OI-FLEG 2011 : 28).

En outre, il existe des contradictions entre le Code et d'autres instruments législatifs, ce qui mène à des conflits et paralyse l'action de l'administration. La Constitution de 2006 est en conflit avec le Code forestier quant à la répartition des compétences entre les provinces et le pouvoir central. La Constitution dispose dans un premier temps que la réglementation sur le régime des forêts fait l'objet d'une compétence partagée. Ensuite, le régime des forêts est dit « relever exclusivement » de la compétence du pouvoir central. Enfin, il est écrit que « l'application de la législation nationale en matière forestière est dévolue exclusivement au pouvoir provincial ». Les textes pour clarifier la portée des dispositions de la Constitution ou pour expliciter les modalités d'application sont absents (OI-FLEG 2011 : 13). Il existe aussi des contradictions entre la loi sur la décentralisation et le Code forestier dans le domaine de la perception de l'impôt. L'un prévoit la perception au niveau provincial et l'autre le transfert des fonds en provenance de Kinshasa vers les provinces.

Transparence et responsabilisation

La panoplie réglementaire ouvre le champ aux problèmes d'autorisation. Quant à l'administration, le manque de capacités et le niveau des salariés sapent la volonté d'appliquer le cadre juridique de manière impartiale. Les pratiques non coordonnées et souvent discrétionnaires de l'administration encouragent la corruption.

L'entretien d'une certaine confusion dans la terminologie rend difficile de déterminer la nature de l'autorisation octroyée. Ainsi, pour l'exploitation dans une concession forestière, un arrêté de 2007 institue « l'autorisation de coupe industrielle de bois d'œuvre », en plus du « permis de coupe ordinaire »

⁶ Conversion franc congolais/euro (taux de change 1 FC = 0,0008 euro au 25/09/2012) ; <http://www.forexticket.fr>

défini dans le Code de 2002 (OI-FLEG 2011). La confusion affectant l'autorisation d'usage forestier découle non seulement d'une articulation juridique problématique, mais aussi de la pratique administrative.

La méconnaissance de la réglementation forestière et le manque de pratiques standardisées fournissent un terrain fertile pour les abus. La pratique administrative au sein du MECNT reste dictée par les exigences de l'ancien régime forestier, fondé essentiellement sur le « Guide de l'exploitant forestier » de 1984 (Global Witness 2007⁷). Il s'avère aussi que la coordination entre les différentes institutions en charge des forêts (les différents services du ministère, et entre le ministère et ses principaux partenaires) est très faible, sinon inexistante. Dans la pratique, chacune de ces structures prend des initiatives et poursuit ses actions de façon indépendante. Ainsi, au moins six différents niveaux d'organismes gouvernementaux sont impliqués dans la délivrance des permis d'exploitation artisanale (Benneker 2012 : 32). Il apparaît aussi que le ministre en charge des Forêts continue à délivrer des « permis de coupe » à la place des gouverneurs de province, comme prévu par le Code de 2002 (Global Witness 2007).

Justification sociale

Le cadre de gestion forestière en RDC consiste en effet en trois régimes superposés. Tandis que les communautés forestières considèrent que la plupart des terres forestières doivent être sous le contrôle d'un système traditionnel, la législation reconnaît les droits de jouissance coutumiers⁸ mais ne les transcrit pas dans le droit positif, les restreint même dans certains cas. Ainsi, dans le Code forestier, ces droits sont restreints au périmètre des concessions forestières et des aires protégées (Fétiveau *et al.* 2010). Le système juridique formel est celui de domanialité, combiné avec un régime concessionnaire éclaté entre plusieurs régimes de gestion et adossé à des titres délivrés à des personnes morales ou physiques. Tandis que l'État s'est déclaré propriétaire de ce domaine forestier, cette propriété n'est pas constituée selon les procédures d'un État de droit, en l'absence de procédures de classement des terres et d'un système central d'enregistrement. Sans un tel système, il est impossible de vérifier si un terrain n'a pas fait l'objet d'une allocation ou d'une mutation.

⁷ En 1984, des normes et procédures relatives à la gestion et l'exploitation forestières, constituées essentiellement de notes, de circulaires et de décisions du ministre en charge des Forêts, furent rassemblées dans ce Guide.

⁸ Les communautés forestières peuvent en exploiter artisanalement les ressources ligneuses et non ligneuses ou les convertir en terres agricoles sans autorisation préalable si la déforestation est inférieure à 2 ha.

La résolution de l'ambiguïté du cadre de gestion forestière demande de dénouer la complexité des questions relatives aux droits coutumiers, ainsi qu'une allocation transparente des superficies. Dénouer la complexité des questions relatives aux droits coutumiers nécessite de définir la personnalité juridique des communautés locales et de mener un recensement préalable des « présumés propriétaires » des zones boisées avant l'enregistrement d'un titre (collectif) légal. Le « zonage » du territoire de la RDC devra alors intégrer les trois catégories de forêt définies dans le Code forestier au regard des besoins définis dans le cadre d'une politique forestière nationale. En effet, l'allocation des concessions avant la détermination des zones et du statut juridique des droits coutumiers enlève toute chance de participation significative des communautés locales (Greenpeace n.d.a : 21). En l'absence d'une telle politique et d'un tel plan, on assistera à des chevauchements porteurs de conflits entre concessions foncières, forestières, minières, aires protégées et communautés locales (Fétiveau *et al.* 2010 : 10).

In fine, l'articulation entre les droits fonciers et les droits d'usage des ressources forestières reste ambiguë. Comme Benneker l'affirme : « Les arrangements de réforme influencent les pratiques locales de manière vague, non structurée et inattendue... Les pratiques d'utilisation des forêts sont le résultat de harcèlements constants et de négociations entre acteurs locaux » (Benneker 2012 : 32). Cette réalité révèle une évolution importante. On assiste à une remise en cause implicite de la forêt comme domaine collectif avec un rôle exclusif de l'État. Cette évolution se manifeste par diverses formes de privatisation. La demande pour des formes de propriété communautaire – une forme de privatisation collective – est une réaction vis-à-vis de la privatisation aux fins d'exploitation et de conservation. Cette question de la « privatisation » évoque la question épineuse de la légitimité. Les définitions juridiques ne garantissent pas nécessairement l'acceptation sociale. L'octroi d'une autorisation générale d'exploitation à un seul type d'utilisateur pour des décennies (autorisation renouvelable) crée, sur le terrain, une situation de fait et difficile à changer. Cette réalité peut être parfaitement légale, mais socialement inacceptable. Le schéma ci-dessous place cette réalité du terrain – le harcèlement et les négociations constantes – dans la relation difficile entre légitimité et légalité.

Schéma 1. Relation entre légalité et légitimité

		Légitime	
		Oui	Non
Légale	Oui	Loi applicable	Harcèlement et conflit
	Non	Zone grise (recherche et partage des rentes par des négociations)	Conflit intense

Source : adapté de Van Acker 2010.

3. Exploitation des forêts naturelles**Exploitation industrielle**

Le secteur forestier formel est un secteur concentré, dont les quatre premiers producteurs sont en mesure d'assurer plus des deux tiers de la production nationale. Le groupe américain Blattner Elwyn est le plus grand, devant le groupe Nordsüdtimber (NST), basé au Liechtenstein⁹. Un faible potentiel de production à l'hectare et la commercialisation d'un nombre limité d'essences parmi les plus rémunératrices caractérisent l'exploitation forestière en RDC. De 1992 à 1995, les six principales essences exploitées représentaient près de 75 % du volume prélevé. Le prélèvement moyen à l'hectare, de 1994 à 2002, est estimé à 3,1 m³/ha. La plupart des chantiers forestiers réalisent de très faibles productions, souvent inférieures à 2000 m³/mois (Eba'a Atyi & Bayol 2009). En termes d'exportation, la RDC exportait environ 500 000 m³/an de bois avant sa descente dans l'instabilité en 1992. En 2002, moins de 100 000 m³/an étaient officiellement déclarés pour l'exportation, tandis qu'une grande partie du pays était sous le contrôle des rebelles. Les exportations de bois de la RDC aujourd'hui sont de près de 200 000 m³/an (Musavandalo 2009 : tableau n° 5). Cependant, les recettes fiscales provenant du secteur sont minimales (International Forest Industries 2009) ; le total pour les trois premiers trimestres de 2011 est de 10 millions USD¹⁰.

On prévoit une augmentation du volume déclaré jusqu'à 15 m³/ha/an en 2030 (RDC, MECNT 2009 : 20). D'autres jugent que le prélèvement

⁹ Le groupe suisse Danzer, qui était le producteur dominant, a vendu ses opérations en RDC au Groupe Blattner Elwyn (GBE) en mars 2012. Entre autres activités en RDC, GBE est impliqué dans l'agro-industrie. Le Forest Stewardship Council (FSC) a informé Greenpeace que GBE ne souhaitait pas poursuivre une démarche pour la certification FSC de gestion durable des forêts. Les certificats existants ont été immédiatement annulés sur demande du GBE (Groupe L'Avenir, 6 avril 2012, « Danzer vend ses activités d'exploitation forestière en RDC ; son successeur fera-t-il mieux ? » <http://www.groupelavenir.cd/spip.php?article44927>).

¹⁰ <http://www.foresttransparency.info/drc/2011/lessons-learned/analysis/>

à l'hectare restera à un niveau faible pendant des années encore. Certains massifs forestiers très éloignés et très difficiles d'accès, la faiblesse des infrastructures et des moyens de transport fluvial ou routier, ainsi que le goulot d'étranglement du port de Matadi, sont des facteurs limitants (Cassagne & Nassi 2007 : 40). À l'heure actuelle, l'exploitation s'est progressivement concentrée sur les zones les plus accessibles (massifs du Mayombe et de la Cuvette centrale principalement localisés dans les provinces du Bas-Congo et de Bandundu) et dans la Province-Orientale (SODEFOR 2008).

Afin de renforcer la gestion forestière industrielle, l'État a entrepris la validation des titres forestiers de type exploitation industrielle concédés au secteur privé. En mai 2002, un moratoire était imposé au renouvellement ou à l'extension des titres, ainsi qu'à l'octroi de nouveaux titres¹¹. Tandis qu'avant 2002, 45,5 millions d'hectares étaient attribués, 25,5 millions d'hectares ont été abrogés en 2002. En 2005, avec la publication du décret fixant les modalités de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière, les concessionnaires ont soumis à la validation cent cinquante-six requêtes de conversion de titres existants pour un total de 22 millions d'hectares. En 2009, la commission interministérielle en charge de la conversion jugeait convertibles soixante-cinq titres représentant une superficie de 9 millions d'hectares. En 2011, le Gouvernement a annoncé la révision des résultats : quinze titres parmi ceux d'abord jugés non convertibles seront quand même convertis en concessions (Greenpeace 2012). Sans doute, une telle attribution arbitraire des concessions bouscule les intentions du système, rappelant la logique clientéliste de règle avant la réforme. Encore prévu, en sus des 10 millions d'hectares confirmés, est l'octroi de 10 millions d'hectares en nouveaux permis dans des périmètres à identifier à l'issue du zonage. Compte tenu des pratiques existantes dans la région, 75 % de cette surface serait affectée à la coupe – donc environ 14,1 millions d'hectares (141 000 km²) de forêts exploitées au cours des vingt prochaines années (Benneker 2012 : 32).

Les titres jugés convertibles ont droit au nouveau contrat de concession forestière, pourvu que soient satisfaits des préalables comme l'élaboration d'un plan d'aménagement et la signature d'un contrat social avec la population locale. Ce contrat a pour objectif de faire payer à l'entreprise forestière le coût social et écologique de sa production. Un tel contrat est lié aux volumes et essences à exploiter. Les groupements locaux doivent attendre la finalisation du plan d'aménagement pour la signature du contrat social. Tandis qu'aucun plan d'aménagement n'avait été signé, la commission mise en place par le

¹¹ Cent huit titres, avec une superficie totale de 15 650 503 ha, auraient été octroyés ou modifiés après le moratoire, en violation des règles édictées par le Code forestier en matière d'allocation des titres (Global Witness 2007).

MECNT a approuvé environ cinquante-cinq contrats sociaux, fin mars 2012 (Van de Ven 2012).

Une difficulté dans de telles négociations est que le préjudice que fait supporter une entreprise aux communautés est difficile à évaluer. En principe, une partie des redevances forestières devrait contribuer au développement local. Les collectivités villageoises attendent souvent des exploitants forestiers qu'ils remplacent l'État défaillant, jusqu'à l'instant proverbial, lorsque la communauté affectée réclame une piste d'atterrissage. Néanmoins, l'importance et l'intensité des opérations forestières conditionnent la contribution à donner aux populations rurales. Il suffit donc à l'exploitant de justifier d'une faible production pour qu'il soit quasiment libéré de ses obligations socio-économiques vis-à-vis des populations rurales (Delvingt & Lescuyer 2007).

Exploitation artisanale

Les entreprises artisanales et les opérateurs de moyenne taille réalisent une partie importante de l'exploitation forestière hors plan d'aménagement. Le type de matériel détermine la qualité de l'exploitation artisanale (Global Witness 2007 : 37). Les exploitants artisanaux produisent entre 1,5 et 2,4 millions m³/an de bois d'œuvre. Ceci alimente essentiellement des marchés locaux et régionaux (Eba'a Atyi & Bayol 2008). L'exploitation artisanale est estimée représenter 75 % des exportations totales de bois provenant de la RDC (UNEP 2011 : 36). Ces filières sont responsables pour la quasi-totalité de la récolte et de l'approvisionnement en bois-énergie. La ville de Kinshasa aurait drainé en 2010 un chiffre d'affaires calculé à 143 millions USD, pour une production totale de bois-énergie de 4,7 millions de m³, la filière employant environ 290 000 producteurs et travailleurs (Groupe national sur les forêts tropicales : 2012). Malgré ces précisions, notons « qu'aucune statistique officielle fiable sur les opérations d'exploitation artisanale n'est disponible » et qu'« aucune information officielle sur des rapports ou sur le contrôle de l'exploitation artisanale n'est disponible pour le public » (Greenpeace 2012).

En principe, l'exploitation artisanale nécessite deux sortes d'autorisation : l'agrément préalable (accès) et le permis de coupe artisanale (récolte). Le Code forestier prévoit que l'exploitation artisanale n'est admissible que dans les forêts des communautés locales et sur autorisation du gouverneur de province dont relève la forêt¹². Ceci implique qu'il n'existe, à l'heure actuelle, aucune exploitation artisanale légale du fait que la loi sur l'attribution et la gestion des forêts des communautés locales n'a pas été promulguée et que

¹² Bien que leur délivrance ait été centralisée à Kinshasa par circulaire ministérielle de janvier 2007 « pour lutter contre l'exploitation illégale ».

le processus de conversion des titres forestiers n'a pas été clôturé (OI-FLEG 2012).

Dans les faits, on estime qu'une bonne partie du bois artisanal est exploitée à l'échelle industrielle, ce qui fait que des entreprises échappent aux directives d'aménagement forestier et au contrat social. Cela fait craindre que les compagnies industrielles soient tentées de s'arranger ou de « sous-louer » leur concession aux entreprises dites « artisanales ». Une étude sur terrain de Global Witness dans deux provinces (Province-Orientale et Bas-Congo) relève que « l'exploitation artisanale se déroule sans autorisation propre et en dehors du contrôle de l'administration locale » (Global Witness 2007 : 38). Au niveau provincial, aucun mécanisme n'avait été mis en place pour assurer l'agrément des exploitants artisanaux, ce qui rend l'octroi d'un permis d'office illégal. En plus, le permis et l'agrément doivent se conformer aux modèles officiels, censés être annexés à l'arrêté qui réglemente cette matière. Cependant, cet arrêté a été signé sans être accompagné de ces annexes. Comme aucun modèle n'existe, aucune vérification de conformité n'est possible sur le terrain.

Une autre étude de terrain (province de Bandundu) montre que des entreprises d'exploitation industrielle étrangères originaires de pays comme la Chine, le Liban, la Corée, la Bulgarie et la Jordanie envahissent le secteur, utilisant des intermédiaires congolais pour diriger et financer leurs opérations (Greenpeace 2012). Les profits sont énormes : à la coupe, les exploitants artisanaux achètent une tige de bois noir à 4000 FC (4,4 USD). Sur le marché à Kinshasa, la tige de bois noir peut coûter, pour 15 m³ sciés, jusqu'à 9000 USD (Radio Okapi 2010). À la longue, le besoin d'arriver à une gestion consolidée de la filière bois demande une sortie de l'illégalité et de l'informalité. Cependant, « aucun dispositif incitatif n'est prévu pour favoriser la sortie des opérateurs de leurs activités informelles et illégales qui résistent aux demandes du ministère de s'organiser en organisations professionnelles » (Fétiveau *et al.* 2010). Comme observé de façon plus générale, « le laxisme des États africains devant ce pillage systématique de leurs forêts tranche étonnamment avec leur politique rigoureuse vis-à-vis des sociétés forestières européennes » (Delvingt & Lescuyer 2007 : 67).

Foresterie communautaire

Dans les faits, les populations autochtones et les communautés locales gèrent une grande partie des forêts protégées, sans le bénéfice d'un statut juridique officiel. Leurs objectifs de gestion ajoutent à la production de bois d'œuvre et de bois-énergie les produits forestiers non ligneux tels que la viande de brousse, et les plantes comestibles ou médicinales. La demande

de certains PFNL est élevée et leur production et commercialisation a une très grande utilité sociale, qui intéresse particulièrement les femmes. Ces produits échappent presque totalement aux statistiques nationales. Par exemple, les perroquets, le *Gnetum*, les écorces de *Rauwolfia*, les racines de *Milletia drastica*, et les graines de *Piper guineense* sont des produits qui sont exportés sans que soit déclarée toute la production (Malele Mbala 2007). Jusqu'à 1,7 million de tonnes de viande de brousse (principalement des antilopes, singes, céphalophes et sangliers) sont récoltées chaque année, contribuant ainsi à la disparition des espèces (UNEP 2011).

Afin de sécuriser les droits fonciers des communautés locales et de formaliser ces filières, le Code de 2002 prévoit un décret sur l'octroi et la gestion des forêts des communautés locales, communément appelé « Concessions de Forêts de Communautés locales et autochtones » (FCLA). Il s'agit de forêts alternatives au modèle des concessions industrielles pour des activités d'exploitation ligneuse ou non ligneuse. Quant aux forêts protégées, elles peuvent inclure des forêts communautaires de petite envergure. Le but serait de créer un « pilier de la politique forestière aux côtés de la protection/conservation de la biodiversité dans les forêts classées et les forêts de production » (Djengo 2011).

Le degré de durabilité de la gestion communautaire est assez nuancé. La foresterie communautaire au Cameroun a généré une littérature abondante, démontrant une révision des attentes initiales (Cerutti & Tacconi 2006). Le défi est de développer des modèles de bonne gouvernance locale, par exemple à travers des « plans simples de gestion forestière intégrée » (Djengo 2011). Bon nombre de projets nourrissent le processus afin de contribuer à la conception d'un modèle congolais de foresterie communautaire (*Forest Monitor* 2010b). Les questions auxquelles ces expérimentations, et donc finalement le décret auront à répondre sont diverses : la nature du plan d'aménagement forestier applicable, la possibilité et les conditions de production ligneuse, la question de la vie non sédentaire des Pygmées, etc.

Contrôle et contentieux forestier

L'exploitation illégale se manifeste par des pratiques très diverses : les coupes de bois en deçà des diamètres autorisés, le dépassement des volumes pour les permis de coupe, l'absence ou le non-respect d'un plan de gestion forestière, l'exploitation des espèces protégées en dehors des concessions d'exploitation ou à l'intérieur des aires protégées, etc. L'application de la réglementation sur le contrôle forestier reste aujourd'hui plus un objectif qu'une réalité (OI-FLEG 2012 : 11). Le contrôle de la production, du transport, du commerce, de la transformation et de l'exportation du bois est

pratiquement inexistant (Global Witness 2007). Cette situation est alarmante, d'autant plus que le développement d'un mécanisme REDD+ dépendra d'un contrôle adéquat des « moteurs » de déforestation.

Afin de remédier à cette situation et de relever les infractions à la loi forestière, deux approches principales semblent pertinentes : un moniteur/observateur indépendant (OI), et l'approche FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade).

Observateur indépendant

L'organisation Resource Extraction Monitoring (REM) a été établie comme observateur indépendant (OI) des forêts depuis 2010 et finalise son contrat fin 2012¹³. L'avenir de l'OI reste à définir. Pour l'instant, une structure dénommée FLAG est en cours de création, mais à portée sous-régionale et qui a pour ambition d'appuyer les structures nationales. Dans le cadre de l'appui de la Banque mondiale, le Gouvernement de la RDC a contacté SGS¹⁴ pour la conception et la mise en œuvre d'un programme de traçabilité du bois tout au long de la chaîne d'approvisionnement à l'aide d'un système d'information (SIGEF) pour la filière industrielle aussi bien qu'artisanale. Néanmoins ce projet se termine en 2015¹⁵. Il est clair que, bien que la notion d'OI ait déjà fait des progrès dans plusieurs pays du bassin du Congo, son fonctionnement reste tributaire de la volonté politique en RDC. Un OI plus permanent ne peut vraiment fonctionner que s'il y a au moins un système de surveillance local qui fonctionne, même si ce système est faible.

La logique de traçabilité : FLEGT

La logique de traçabilité vise à assurer la légalité des bois et produits bois en lien avec leur chaîne d'approvisionnement, par l'imposition de contrôles, de l'arbre au produit final vendu au consommateur. Les pays de l'Union européenne (UE) demeurent l'un des principaux marchés d'importation de bois tropicaux. Ainsi, la RDC y a (officiellement) exporté 80 % des volumes de bois en 2007. En réponse à l'exploitation illégale des forêts et au commerce frauduleux des bois, l'UE a adopté en 2003 son plan d'action FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) (BTC-CTB 2010). Le FLEGT vise à améliorer l'application des réglementations forestières en utilisant le commerce du bois comme levier. L'un des axes stratégiques est la conclusion

¹³ www.rem.org.uk/DRC.html

¹⁴ <http://www.sgs.com/en/Trade.aspx>

¹⁵ www.sgs.com/en/Our-Company/News-and-Media-Center/News-and-Press-Releases/2010/01/SGS-Forestry-Monitoring-Programme-is-Awarded-a-Five-Year-Contract-in-DRC.aspx

des Accords de Partenariat volontaires (APV) avec les pays producteurs de bois. Un tel accord garantit que tout produit ligneux y figurant respecte le cadre réglementaire en vigueur dans ce pays, et garantit donc juridiquement à l'importateur d'importer du bois légal (Beauquin *et al.* 2012). Du côté de la demande, le Règlement Bois de l'Union européenne (RBUE) vise l'élimination du bois illégal sur le marché européen par la mise en œuvre de contrôles dans le secteur privé. Le RBUE entrera en application en mars 2013 (MAAP 2012 : 107).

En 2010, une demande officielle du Gouvernement de la RDC à la Commission européenne pour ouvrir des négociations, avec l'ambition de conclure un APV mi-2013, a abouti à une « feuille de route ». Celle-ci fixe le calendrier indicatif pour la négociation des différents éléments de l'APV, notamment : la définition de la légalité, la traçabilité des bois, le système de vérification de la légalité, et l'octroi des autorisations FLEGT. Le progrès est lent et la volonté politique n'est pas claire. Sur un total de trente-trois membres dans la commission technique de négociation, trois membres seulement représentent la société civile¹⁶. En juin 2012, la RDC a soumis une première proposition portant particulièrement sur la légalité dans les concessions forestières industrielles¹⁷. Pour que les APV aient des effets significatifs sur l'amélioration de la gestion forestière, un traitement spécifique devrait inclure l'industrie artisanale (MAAP 2012 : 107). En plus, il reste la question des exportations de bois vers des régions non régies par le mécanisme. Ainsi, la RDC a exporté presque 60 millions d'USD de bois vers la Chine en 2011, confirmant une croissance rapide qui n'a commencé qu'en 2004¹⁸ (voir graphique 1). Les opérateurs asiatiques, qu'il s'agisse de producteurs ou d'intermédiaires, fonctionnent selon leurs propres règles, ce qui soulève une question importante quant à la gouvernance forestière.

Sur le plan de l'économie forestière, la mutation qui s'annonce est radicale. Les différentes normes (environnementales, sociales...) plus strictes en termes d'aménagement et d'exploitation forestiers signifient un seuil plus élevé pour la production et l'exportation de bois d'origine légale. L'industrie forestière, habituée à mener des exploitations sur de vastes surfaces avec peu d'investissements, est confrontée à ces nouvelles contraintes. Il reste à voir si l'industrie en place peut s'adapter. Sinon, de nouveaux entrants peuvent aider à professionnaliser le secteur, en réalisant une « sortie par le haut » des anciennes entreprises forestières (Karsenty 2005 : 236). De l'autre côté, la mise en œuvre de ces normes engendre des coûts que les entreprises de petite

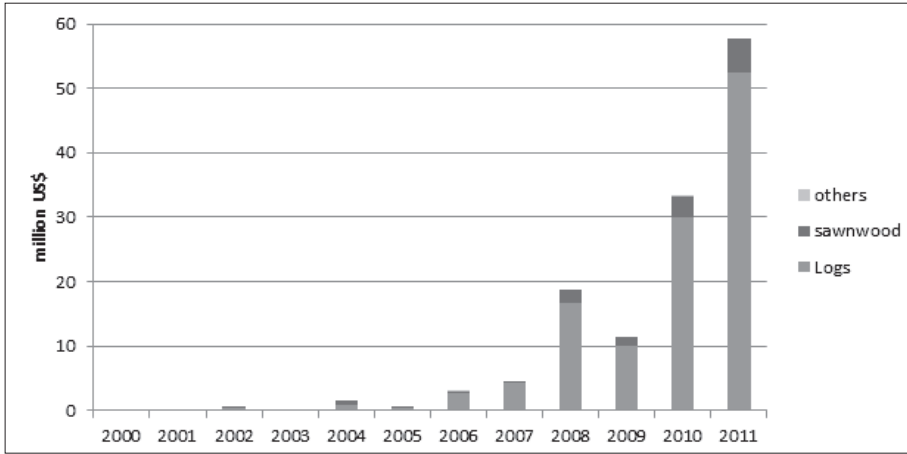
¹⁶ <http://www.foresttransparency.info/drc/2011/themes/16/91/>

¹⁷ <http://loggingoff.info/fr/process/flegt-en-rdc>

¹⁸ « China's forest product imports from DRC ». *Forest Trends* (en ligne). <http://www.forest-trends.org/>

et moyenne taille essayeront d'éviter en réduisant leur « visibilité sociale », en plus des entreprises industrielles dont les titres ont été annulés et qui s'engagent ensuite dans l'exploitation artisanale. Ceci risque de consolider la « sortie par le bas » vers le secteur informel d'au moins une partie de la filière (Karsenty 2006 : 26).

Graphique 1. Importations par la Chine de produits forestiers en provenance de RDC



Source : « China's forest product imports from DRC ». *Forest Trends* (en ligne). <http://www.forest-trends.org/>

4. Conservation et production des services éco-systémiques

Paiements aux propriétaires forestiers

Le stock de carbone des forêts du bassin du Congo dans leur ensemble est estimé à 23 milliards de tonnes, soit 8 % du carbone contenu dans les forêts sur terre. Des efforts de conservation sérieux seront essentiels afin de préserver la capacité éco-systémique de ce massif forestier. Habituellement, placer une partie des forêts sous un statut de protection forme l'assise des politiques de conservation. Dans la pratique en RDC, cette protection est limitée et varie de forte à négligeable. Le chevauchement entre les aires protégées, les conflits violents et les crises humanitaires sont de sérieux problèmes, qui touchent particulièrement les trois parcs nationaux des provinces orientales : Garamba, Virunga et Kahuzi-Biega (Nations unies, Groupe d'experts pour la RDC 2010 ; UNEP 2011). D'autre part, de nouvelles réserves et parcs

sont en cours de création, comme le Sankuru Nature Reserve, la plus grande zone protégée pour les grands singes¹⁹. Les entrepreneurs en conservation tels qu'ERA cherchent souvent à améliorer leur durabilité en intégrant des aspects de réduction des émissions afin de se qualifier pour les paiements environnementaux.

La question est : comment augmenter la valeur des forêts avec leurs arbres debout plutôt qu'abattus, y compris pour les populations tributaires des zones boisées ? Ceci nous amène à l'opposition entre le développement dans une perspective immédiate et le développement durable, qui introduit la notion de durée et de reproductibilité à long terme. Le premier cherche à récolter à court terme les rentes économiques présentes dans les forêts sous forme de bois et autres biens, tandis que le second cherche à réaliser la valeur d'un certain nombre de services à long terme. Dans une situation de pauvreté généralisée, le second semble être une position de luxe. Hormis des rémunérations tardives aux montants incertains, il ne faut pas oublier que la réduction de la déforestation implique des mesures précoces, et parfois coûteuses socialement et économiquement (Karsenty 2007 : 51). Comment assurer alors que les bénéfices provenant de la production des services, en protégeant la forêt, seront au moins proportionnels aux avantages perdus ?

La Convention-Cadre des Nations unies sur les Changements climatiques (CCNUCC) prévoit d'aborder le défi par le biais de REDD+. Ce mécanisme vise à enrayer les dynamiques de déforestation et/ou de dégradation forestière afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES). Pour ce faire, ces réductions d'émissions seront mesurées et validées, afin de les valoriser dans un mécanisme de compensation (Fétiveau *et al.* 2010 : 7). La Conférence de Cancún fin 2010 a adopté les grandes lignes du mécanisme, ensuite précisées en partie lors de la Conférence de Durban en décembre 2011, en même temps que le Fonds vert pour le climat a été établi.

REDD+ en RDC : état des lieux

Depuis janvier 2009, le pays s'est engagé activement dans le mécanisme de préparation REDD+, en partenariat avec les deux initiatives multilatérales déterminantes en cette matière : le programme ONU-REDD, un effort combiné des trois agences FAO, PNUD et UNEP, et le Fonds de Partenariat pour le Carbone forestier (FPCF) géré par la Banque mondiale. La préparation du pays pour participer à un futur système international REDD+ vise trois types d'activités : développement des scénarios de référence nationaux, adoption et exécution des stratégies nationales pour enrayer la déforestation

¹⁹ <http://66.147.244.105/~bonobo/programs/preserving-rainforest/sankuru-nature-reserve/>

et la dégradation des forêts, et le développement de systèmes nationaux de surveillance et de vérification.

En 2009, un décret a créé les structures de gouvernance du processus REDD+²⁰. En 2010, le Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) et l'ONU-REDD ont approuvé le Plan de Préparation à la REDD de la RDC (R-PP) pour 2010-2012, le premier en Afrique à être approuvé ainsi. Le pays dispose donc des institutions, des outils (le R-PP) et – selon le R-PP – des méthodes (pratiques et stratégies en matière de participation) pour progresser dans la voie du mécanisme de préparation REDD+. Pour la mise en œuvre du R-PP, la RDC a obtenu l'octroi de 3,4 millions USD en 2011, avec 9 millions USD de fonds supplémentaires prévus. Un plan d'investissements forestiers, pour un montant de 60 millions USD, cherchant à impliquer le secteur privé, a été approuvé en juin 2011²¹. Un plan d'action 2013-2020 est prévu.

L'argent disponible est censé financer les études et l'expérimentation, afin de porter l'élaboration du plan d'action. La mise en œuvre du R-PP implique le développement d'un large éventail de projets pilotes REDD+ à travers le pays, malgré le fait que plus de la moitié du carbone issu de la biomasse est concentrée dans seulement 28 % de la superficie nationale du pays (Kamungandu *et al.* 2012). Ces projets comprennent généralement une combinaison d'initiatives visant à protéger les blocs de forêt et leur biodiversité et la réduction de l'impact de l'agriculture traditionnelle sur brûlis²². Certains projets de plantation forestière sont également en cours (Nelson *et al.* 2012).

Une étude du potentiel REDD+ en RDC, faite par McKinsey, fournit une première élaboration d'un corpus programmatique REDD (RDC, MECNT 2009). La priorité des programmes est rangée selon quelques critères : le potentiel pour réduire les émissions, la facilité de mise en œuvre, et la dispersion des actions sur le territoire national. Trois programmes sont considérés comme ayant un impact important à court terme : boisement et

²⁰ Le comité national, organe de décision ; le comité interministériel, l'organe chargé de la mise en œuvre de la stratégie REDD ; la coordination nationale, l'organisme responsable pour la gestion quotidienne.

²¹ Le Programme d'Investissement forestier (PIF), un fonds « multi-bailleurs » au sein de la Banque mondiale, fait partie d'un ensemble de nouvelles initiatives de financement liées au climat. Le programme PIF en RDC concerne trois programmes sectoriels (intensification agricole en zones forestières, afforestation/reforestation en zones périurbaines, mise à disposition de foyers améliorés), deux programmes habilitants (modernisation et sécurisation foncière, élaboration d'une politique nationale d'aménagement du territoire), et un programme intégré à l'échelle du district de Mai-Ndombe (Programme d'Investissement forestier. 2011. Mission conjointe – Aide-mémoire).

²² Les initiatives enferment 7,8 millions USD consacrés à l'appui de la foresterie communautaire, y compris la promotion d'alternatives à la déforestation dans quatre « paysages » (lac Tumba, Maringa-Lopri, Wanga, Salonga et Ituri).

reboisement, réduction de la demande de bois de chauffe et développement de sources d'énergie alternative, et développement de l'agriculture intensive par la réhabilitation des anciennes plantations et de nouvelles plantations en savane. Un programme ciblant la valorisation et l'extension des forêts classées est considéré comme « *quick-wins* », tandis que nombre d'autres programmes possibles sont considérés comme ayant un fort impact mais difficiles à réaliser, nécessitant une approche interministérielle. Il s'agit principalement de l'agriculture vivrière, de l'agriculture commerciale dans les petites exploitations, et de la gestion des forêts de production permanente. L'approche interministérielle restera un exercice difficile, même si un cadre tel que REDD+ demande de décloisonner les approches trop sectorielles et de considérer l'ensemble des filières avec un impact potentiel sur les forêts²³.

Cette cartographie préliminaire a suscité de nombreuses observations, dont deux apparaissent très saillantes. D'abord, l'étude préliminaire différencie les facteurs de déforestation avec un fort potentiel de croissance économique et la création d'emplois, d'autres facteurs moins importants. Cela revient à poser la question suivante : quel usage des terres boisées pourrait générer la croissance économique la plus forte et créer le plus grand nombre d'emplois du fait des investissements en usages alternatifs des terres ? L'agriculture sur brûlis est pointée du doigt, tandis que le R-PP propose 10 millions d'hectares de nouvelles concessions forestières, en plus de créer des plantations et des fermes d'élevage (annexe 2b : 119-123). Ces activités, en forêt ou loin des forêts, en pleine savane, mais bénéficiant quand même des crédits de carbone forestier, vont-elles générer des bénéfices pour ceux qui seront dissuadés de pratiquer l'agriculture traditionnelle dans la forêt ? Il semble qu'un réel objectif de REDD+ en RDC soit la transformation de l'agriculture, éliminant les pratiques de subsistance et ouvrant les forêts protégées à une agriculture à échelle industrielle.

Une deuxième observation concerne les actions visant à améliorer les capacités à séquestrer du CO₂. Les plans comprennent des programmes de boisement et de reboisement sur 11 millions d'hectares. La contribution du pays dans l'atténuation du changement climatique devrait-elle se concentrer sur la protection des forêts naturelles existantes (réduction des émissions de CO₂) ou bien sur l'amélioration des capacités de séquestrer du CO₂ ? Bien que les forêts plantées, en produisant du bois de feu pour approvisionner les zones urbaines, puissent diminuer la pression sur les forêts naturelles,

²³ Tandis que le R-PP pose l'hypothèse qu'aucune concession de palmiers à huile ne sera attribuée en forêt dense humide avant 2015, des négociations entre des investisseurs potentiels et le ministère de l'Agriculture ont déjà commencé. Par exemple avec la ZTE Internationale Investissements Co. Ltd. en vue d'implanter une palmeraie industrielle s'étendant sur une superficie de 100 000 ha ou plus (Greenpeace n. d. : 10).

elles sont loin d'être l'équivalent des forêts naturelles perdues en termes de biodiversité²⁴.

Les risques de conservation des forêts par le biais du mécanisme de REDD+

Dans la mise en place du processus REDD+ en RDC, il existe d'abord des questions spécifiques au mécanisme même : les institutions en charge, les mécanismes financiers nationaux et provinciaux, etc. La nature du futur mécanisme REDD+ fait encore l'objet de négociations internationales, de même que son financement. La conférence de Durban n'a pas permis de progresser sur la façon d'alimenter le Fonds vert. Le processus de préparation oriente donc la RDC vers un marché encore inexistant des crédits de carbone forestier.

L'autre type d'incertitude concerne les conditions institutionnelles et légales nécessaires pour garantir une répartition équitable et transparente des revenus générés, et prévenir l'« *elite capture* ». Ceci constitue une inquiétude réelle ; le prix Ibrahim 2012 classe la RDC 51^e sur 52 pays de l'Afrique en matière de gouvernance²⁵. Selon la Banque mondiale, le processus présente un haut niveau de risque. D'abord, il dépend directement d'une série de changements institutionnels et d'un environnement de gouvernance propice. La nécessité de réformes juridiques et institutionnelles « est un exercice particulièrement difficile en RDC, qui fait face à des problèmes complexes de gouvernance dans le secteur forestier » (Banque mondiale 2011 : 16). La Banque souligne aussi que « la mauvaise gestion des fonds est un risque majeur pour un régime national REDD+ » (*ibid.* : 20). En même temps, le Gouvernement affirme que REDD+ ne consiste pas en réformes de gouvernance fondamentales (Dooley *et al.* 2011 : 28).

Ensuite, le processus touche à des sujets sensibles, tels que la distribution des revenus. La question de la propriété des droits de carbone stocké dans la biomasse de la forêt est centrale pour le développement d'un système de partage. La société civile congolaise a indiqué le risque d'exclusion des communautés locales et autochtones de la répartition des revenus REDD+, en l'absence de droits de propriété sur la forêt. Déjà, le décret d'adoption du processus d'accréditation des projets REDD+ en RDC en 2011 exclut que les communautés locales et autochtones et les organisations de la société civile puissent lancer des projets REDD+ (Nelson *et al.* 2012 : 6). Dans le R-PP, la discussion des droits fonciers et des sauvegardes sociales est limitée

²⁴ Concernant les expériences sur le plateau de Bateke, voir Peltier *et al.* 2010.

²⁵ www.lepotentielonline.com/2136-gouvernance-en-afrique-la-rdc-classee-51eme

aux termes de référence d'une évaluation – en cours – visant à produire le cadre de gestion environnementale et sociale²⁶. Notons pour l'instant que les projets pilotes en cours se déroulent donc en l'absence d'un tel cadre agréé.

Concessions de conservation

En 2011, Ecosystem Restoration Associates (ERA – une entreprise privée canadienne) a signé un contrat de concession de conservation forestière de 299 640 ha à Mai-Ndombe (Équateur) avec le Gouvernement de la RDC¹. Un autre projet pilote, par Conservation International, se propose de créer une concession de 485 000 ha dans la province de l'Équateur². En utilisant les mêmes moyens d'accès exclusif qu'utilisent les concessions, les investisseurs pour la conservation – qu'il s'agisse des ONG, des entreprises, d'un État – acquièrent des droits afin d'empêcher l'exploitation commerciale. Du côté positif, un flux financier stable versé aux communautés forestières, comme prévu dans les concessions de conservation, aiderait à créer des infrastructures d'éducation et de santé. Du côté négatif, les rentes sont calculées en fonction du coût d'opportunité de la conservation de ces terres dans leur état d'origine. De tels mécanismes risquent d'imposer un rôle de réservoir de la biodiversité aux pays et endroits forestiers les plus pauvres (Karsenty 2007).

¹ http://www.eraecosystems.com/investors/news_release

² <http://www.afdb.org/en/projects-and-operations/project-portfolio/project/p-z1-c00-025/>

5. Gouvernance

La bonne gouvernance forestière implique la réflexion participative sur les questions forestières, le fonctionnement du cadre institutionnel, et l'existence de mécanismes de contrôle. Les deux derniers points ont déjà été abordés.

La réflexion participative

Maints documents soulignent l'importance d'une bonne participation afin d'assurer l'intégration des communautés locales dans la gestion de la ressource forestière. Quant à la qualité de cette participation, il y a deux

²⁶ Une feuille de route pour la préparation d'un document sur les options pour un mécanisme de partage des bénéfices a été préparée.

considérations. D'abord, la précarité des droits fonciers et forestiers des communautés locales et des peuples autochtones signifie que les réflexions autour de la réforme forestière se déroulent dans un contexte d'inégalité des différents acteurs. Ainsi, les communautés sont incapables d'accéder à des données précises sur les limites des concessions et de vérifier le respect de ces limites. Les cartes liées à l'exploitation artisanale n'existent pas. Pour les exploitations industrielles, seuls les concessionnaires ont des cartes montrant les limites exactes des concessions. Il n'existe pas de cartes détaillant l'utilisation des forêts, car le micro-zonage est considéré comme trop coûteux²⁷. Certes, il y a des efforts pour soutenir la participation des communautés locales. Mais, comme le remarque Katembo, la voie du dialogue apparaît soigneusement balisée et les efforts « loin d'être impulsés par la compréhension du local » (Katembo 2009). En l'absence de toute considération des droits des communautés impliquées, il est douteux que l'attention aux droits procéduraux lors de la consultation mènera à un changement durable des pratiques²⁸.

Les observations des études sur terrain donnent à penser. Une recherche dans cinq provinces a identifié vingt projets pilotes REDD+ ou d'autres initiatives visant la conservation des forêts. Dans l'ensemble de ces projets se recoupent des millions d'hectares de territoires coutumiers. La recherche a déterminé que les communautés locales impliquées dans ces projets restent largement mal informées et sont peu impliquées (Nelson *et al.* 2012). Une autre recherche (Nord-Kivu) affirme que les communautés impliquées dans un projet pilote REDD+ refusent d'abandonner leurs terres « pour un projet dont les détails ne sont pas clairs » (Tchoumba 2011). Une observation similaire est faite quant à la concession de conservation en Mai-Ndombe (Forest Peoples Programme 2012). Ces observations indiquent que la notion de « consentement éclairé²⁹ » reste problématique. À un niveau général, une étude sur la qualité de la participation reconnaît les efforts des bailleurs de fonds pour l'améliorer, mais affirme que « si l'importance de la dynamique communautaire est reconnue dans les textes, il faut encore que cela se manifeste concrètement dans l'élaboration des politiques futures » (Grega *et al.* 2008 : 7).

Une deuxième remarque relative à l'hypothèse qu'une plus grande attention à la participation locale permettra de mieux défendre les intérêts des plus faibles concerne la capacité et la représentativité des organisations de

²⁷ <http://www.foresttransparency.info/drc/2011/themes/16/97/>

²⁸ Le R-PP ne fait aucune référence aux instruments du droit international des droits de l'homme signés ou ratifiés par la RDC, même si la RDC est censée mettre en œuvre les normes relatives aux droits de l'homme, comme le prévoit la politique de l'ONU-REDD.

²⁹ L'idée que les communautés sont informées et en mesure de donner ou de refuser leur agrément aux programmes proposés.

la société civile. Certes, la société civile s'est organisée pour représenter les populations des forêts, comme, par exemple, dans une structure dénommée Groupe de travail sur le climat-REDD, ou bien dans le collectif du Réseau ressources naturelles, représenté dans chaque province (Counsell 2006 : 30). Néanmoins, la participation se heurte au contexte de fragilité de la transformation politique encore jeune et à « la quasi-absence de la société civile des zones forestières et la nature complexe du pouvoir traditionnel » (Trefon 2012). La majorité des consultations ont eu lieu au niveau des chefs de district, et impliquent peu les populations touchées³⁰. La capacité de la société civile est aussi plombée par l'ampleur du nombre de chantiers de réforme auxquels il conviendrait de participer, ainsi que par le caractère très technique des discussions et des documents. À peine le Code forestier mis en œuvre, d'autres chantiers complexes s'annoncent (REDD+, FLEGT). Dans l'ensemble, plusieurs processus de réforme sont menés simultanément (réforme forestière, réforme du secteur agricole, réforme politique et administrative, etc.), mettant une pression supplémentaire sur la capacité limitée de coordination des organisations de la société civile.

Il est crucial de remédier aux problèmes de l'absence de droits des communautés locales et de la capacité restreinte de la société civile. La reconnaissance des droits nécessite une reconnaissance juridique des entités locales et des concessions communautaires, et une base solide d'aménagement du territoire qui implique le niveau de la communauté. Il est impossible d'avancer l'allocation des forêts pour des fins d'exploitation ou de conservation sans savoir comment les terres sont actuellement utilisées ou sans examiner toutes les options possibles pour l'utilisation future. Clairement, la production agricole locale doit être prise en compte dans les discussions sur la gestion forestière. Une première étape pourrait être l'élaboration d'un plan d'aménagement national (macro-zoning) ainsi que des cartes locales d'utilisation des terres boisées (micro-zoning).

6. Le financement du secteur

Deux questions principales se posent concernant le financement des forêts. D'abord, comment rendre le financement de la conservation des forêts attractif par rapport aux autres secteurs générateurs de revenus tels que l'agriculture et l'exploitation forestière ? Ensuite, comment structurer les mécanismes de financement, afin d'en faire profiter les populations dépendantes des forêts de façon équitable ? La première question concerne le niveau, la durabilité et la prévisibilité des bénéfices à générer pour soutenir

³⁰ <http://www.foresttransparency.info/drc/2011/themes/16/94/>

la production de services éco-systémiques. Clairement, la valeur des biens qu'on peut extraire de la forêt ou la valeur de la production agricole dans les zones boisées font fonction de références pour la population locale. La seconde question concerne la répartition de ces bénéfices attendus et la façon de les écouler vers le niveau local.

Mécanismes de financement

Les bénéfices réalisables dépendront de la détermination de la valeur assurée par les efforts de conservation, ainsi que du fonctionnement des mécanismes de rémunération. Outre la valeur que la conservation peut réaliser directement au niveau local, telle que le revenu que pourrait générer l'(éco)-tourisme dans le futur, les efforts de conservation seront évalués sur la base de la déforestation évitée, en comparant l'évolution des variables clés à un scénario de référence. La compensation des efforts dépendra d'un marché du carbone (forestier) et de subventions. Il convient donc de prendre en compte deux éléments qui peuvent affecter l'effort de conservation : le fonctionnement d'un tel marché et la disponibilité des subventions.

D'abord, outre le fait qu'un tel marché commercial n'est pas encore établi, notons que les nouveaux investisseurs sont souvent des institutionnels, comme des fonds de pension, qui n'ont que peu de liens avec le milieu forestier (Nations unies 2012 : 7). Quand le marché existera, il faudra alors supposer que le financement dirigé vers l'agroforesterie ou les plantations agricoles (huile de palme...) ne marginalisera pas le financement de la gestion des forêts naturelles. Ensuite, il faudra éviter le risque d'une faible liquidité ou d'une volatilité des cours du carbone forestier. Outre la spéculation, les risques sont liés à la création de crédits en surplus, dans la mesure où la définition du scénario de référence est trop approximative (Fétiveau *et al.* 2010 : 7). Le marché existant de carbone (séquestration de GES) est saturé de permis. Après avoir atteint près de 30 €/tonne en 2008, le prix du carbone n'atteint plus le niveau de 10 € (*The Economist*, 3 mars 2012). Cela implique que peu de projets de (re-)boisement élaborés par des opérateurs privés trouveront une rentabilité hors subventions. Comme le constate le Groupe consultatif sur le financement des forêts, « les forêts non utilisées pour la production s'autofinancent rarement » (Nations unies 2012 : 10).

Quant à la disponibilité des subventions, elles seront nécessaires pour financer des activités offrant un retour sur investissement faible (voire nul), ainsi que pour surmonter les délais et déficits créés par des mesures précoces aussi bien que par une faible performance du marché. L'éventail des instruments comprend des subventions d'origine publique (l'aide au développement) aussi bien que d'origine privée (le mécénat). Aux instruments

d'aide bilatéraux existants et émergents viennent s'ajouter de nouveaux instruments multilatéraux. Tandis que l'aide multilatérale représente 75 % de l'aide bilatérale, les engagements multilatéraux augmentent plus rapidement (MAAP 2012 : 123). Ceci est principalement lié au degré d'opérationnalité de REDD+ en termes de financement des programmes pilotes et de démarrage rapide. Une évaluation récente en RDC du financement lié à REDD+ et aux programmes de conservation souligne l'énorme somme déjà engagée, y compris 250 millions USD des bailleurs de fonds bilatéraux (Nelson *et al.* 2012 : 7). En outre, les organismes de conservation ciblent d'autres fonds pour soutenir les activités REDD+ au niveau provincial à l'échelle d'au moins 10 millions USD, avec 250 millions USD pour des projets de conservation des forêts qui sont projetés.

Notons parmi les programmes les plus importants³¹:

- le Fonds de Partenariat pour le Carbone forestier (FCPF) établi par le G8 en 2007 pour préparer et tester le mécanisme REDD+ (logé à la Banque mondiale) ;
- le programme collaboratif ONU-REDD établi en 2008 pour faciliter le processus de préparation des pays au REDD+ ;
- le Fonds forestier du Bassin du Congo (FFBC) établi à la Banque africaine de Développement en 2008 et financé par le Royaume-Uni et la Norvège ;
- le Programme d'Investissement forestier (PIF) établi en 2009 dans le cadre des fonds d'investissement climat de la Banque mondiale, afin de soutenir l'élaboration de REDD+ dans quelques pays cibles, tels que la RDC³² ;
- le programme pour la lutte contre la déforestation et la gestion forestière durable constitué en 2010 par FEM (Global Environment Facility) ;
- le Fonds vert pour le climat lancé à la Conférence de Durban fin 2011 pour aider les pays en développement à faire face au changement climatique. Ce Fonds devrait acheminer des financements à partir de 2013 pour monter en

³¹ La Belgique contribua au Multi Donor Trust Fund for Forest Governance destiné à soutenir l'implémentation des innovations du Code forestier en RDC. La fenêtre temporelle du programme étant très courte (avril 2009 à juin 2010), la Belgique et d'autres bailleurs étaient déçus de la façon dont la Banque mondiale avait géré cette initiative (réponse de M. Chastel, ministre du Budget, à la question du parlementaire Van Der Maelen, le 18 mai 2011). En ce qui concerne l'effort belge dans le domaine forestier en RDC, tandis qu'il y a une importante expertise dans les domaines de la cartographie, de la télédétection et du *land use planning*, ainsi qu'en botanique tropicale, et qu'il y a des efforts importants en gestion des parcs et en lobbying, les actions s'inscrivent dans une approche internationale plutôt que dans une approche belgo-congolaise.

³² En RDC, les activités du FIP seront étroitement alignées sur le processus de préparation national REDD+. Sur le plan institutionnel, le comité national REDD+ sera le comité de pilotage du FIP et la coordination nationale REDD+ assurera la coordination globale du FIP.

puissance jusqu'en 2020, date à laquelle les pays industrialisés ont promis de verser annuellement 100 milliards USD³³.

Le problème de la stabilité n'affecte pas seulement le futur marché des crédits forestiers. Il affecte également la disponibilité des dons et subventions, dont la durabilité et la prévisibilité sont difficiles à estimer. Cela influence surtout le financement des activités qui offrent peu de perspectives de rentabilité, comme les programmes visant la conservation, le contrôle de la légalité, ou l'aide au processus de planification (MAAP 2012 : 131). Néanmoins, peu de subventions semblent cibler les communautés forestières, comme un appui de leur participation à la planification. Ainsi, l'efficacité d'un tel appui, qui n'est concevable qu'à long terme, est souvent corrélée à la disponibilité des fonds attribués par des partenaires privés internationaux dans le cadre de cycles de projets de quelques années. Quant au financement par des fonds publics, sa pérennisation dépend de la volonté politique des bailleurs. Ainsi, l'accord sur un nouveau protocole qui impliquerait tous les pays, remplaçant celui de Kyoto, serait signé en 2015 et entrerait en vigueur à partir de 2020 (*La Libre Belgique*, 11 décembre 2011). Entre-temps, il n'y aura pas eu de progrès sur la façon d'alimenter le Fonds vert pour éviter qu'il ne reste une *coquille vide*. Les perspectives de financement global de REDD+ restent donc confuses, tandis que les coûts de préparation sont très réels. Afin de répondre à ces soucis, l'amélioration des rentrées fiscales par la régularisation de l'activité forestière pourra permettre l'autofinancement d'au moins une partie de la gestion forestière dans le long terme (MAAP 2012 : 109). Mais cela reste douteux pour diverses raisons, parmi lesquelles le faible niveau des revenus générés officiellement, et le problème de l'écoulement des redevances vers le niveau local.

Mécanismes de partage

La répartition des bénéfices attendus est une question de gouvernance autant qu'une question d'organisation fiscale et budgétaire. Dans le cas de l'exploitation forestière industrielle, les entrepreneurs privés sont chargés de négocier eux-mêmes le cahier des charges. L'État laisse donc au marché le soin de déterminer la répartition des coûts et des bénéfices entre les communautés et les entreprises. Quant aux efforts de conservation, ces mécanismes de répartition ne sont pas clairs. C'est une question importante étant donné « l'ambition du Gouvernement d'inscrire les lignes des recettes nouvelles et innovantes dans ses budgets futurs, comme le crédit carbone » (*Le Potentiel*, 1^{er} octobre 2012). Néanmoins, il y a peu d'informations, même concernant le

³³ Avec un prix du carbone robuste dans les pays développés, condition-clé préalable.

système prévu du partage des bénéfices issus de l'exploitation du bois par la rétrocession de 40 % des dotations aux entités locales décentralisées.

L'optimisme est « de rigueur concernant le potentiel des mécanismes d'échange de droits d'émission de carbone à générer une nouvelle source de revenus » (Nations unies 2012 : 9). Au moins aussi cruciale que les bénéfices issus de l'exploitation et de la conservation forestière est la question de leur distribution, à laquelle il convient de répondre avec clarté. En plus, le manque de stabilité des mécanismes financiers crée des soucis quant à la durabilité de la gestion des forêts. Aux yeux des utilisateurs locaux des forêts, la comparaison entre la possibilité de créer des recettes par l'exploitation de la forêt plutôt que par sa conservation, risque de pencher nettement en faveur de la première.

Conclusion

Récemment, la RDC s'est retrouvée au premier rang des pays potentiellement riches d'une nouvelle ressource, le carbone stocké dans ses forêts. L'idée centrale est de mutualiser les coûts de préservation des biens publics mondiaux au niveau global, en faisant payer les acteurs favorisés par l'action de préservation des Congolais. Ces actions permettent aux Congolais d'exploiter une nouvelle source de revenus, qui s'ajoute aux autres richesses du pays. Supposant que les mécanismes de récolte de cette matière seront établis prochainement, la question se pose de nouveau quant à savoir comment gérer cette ressource dans l'intérêt de la majorité des Congolais. Comment gérer une situation dans laquelle le propriétaire foncier, forestier, et le détenteur des droits de carbone peuvent être des entités différentes ? L'histoire du pays n'est pas encourageante. Comme le remarque Katembo, « devant la précarisation de ces populations, la sanctuarisation des ressources ne peut que susciter des questions » (Katembo 2009).

Une réponse effective nécessitera sans doute de s'interroger sur certaines idées reçues, telles que la domanialité, dans le cadre d'une mutation radicale qui s'annonce quant à l'articulation entre droits fonciers et gestion forestière. Sans gestion propre, cette mutation encouragera des conflits avec les communautés locales. Les dispositifs du Code forestier ont permis d'avancer favorablement sur certains points. Néanmoins, il existe certainement le sentiment que le Code a réduit la gestion des forêts à la production de bois d'œuvre par des grandes concessions. Entre-temps, la réglementation très faible et le contrôle inexistant des filières artisanales laissent le champ ouvert à l'exploitation illégale. L'aménagement forestier et les efforts de certification n'ont pas de prise sur ces filières. Une politique visant à intégrer les activités à petite échelle, aussi bien que les entreprises semi-industrielles,

dans la sphère économique formelle est profondément nécessaire (Karsenty 2007). Dix ans après la promulgation du Code, la RDC n'a pas encore lancé la foresterie communautaire. Ce qui contraste avec l'indulgence envers les filières artisanales.

Récemment, la production de services environnementaux a été identifiée comme un nouvel objectif de gestion. Quoique le Code n'ait pas prévu ce développement, l'élaboration d'une stratégie REDD+ « apparaît comme une initiative très structurante » (MAAP 2012 : 120). Certes, les modes d'intervention de REDD+ pourront diriger un investissement massif vers le secteur agricole, très longtemps négligé en RDC, ou bien soutenir de façon structurelle la planification et l'aménagement de l'exploitation et de la conservation forestière. Néanmoins, ce changement d'échelle n'aboutira pas automatiquement à une sorte de développement que la majorité des Congolais perçoivent comme durable. Même si le processus de préparation identifie les problèmes de gouvernance et de manque de sécurité foncière pour les communautés locales, il s'appuie sur des projets pilotes comme pierre angulaire de sa stratégie. Mais, comme le remarque le Rights and Resources Initiative, les causes sous-jacentes des problèmes résident dans la société plutôt que sur les sites des forêts³⁴. Il y a donc peu de sens de se focaliser sur les initiatives locales sans élaboration préalable d'un cadre et d'une politique de gouvernance forestière.

Afin de répondre à ces préoccupations, il conviendrait de poursuivre des efforts de rééquilibrage, en impliquant davantage les populations rurales et en privilégiant le soutien à la gestion communautaire. Cela ramène à la question de la décentralisation et à celle de savoir comment gestion communautaire et décentralisation vont interagir. Faut-il parler de forêts communales plutôt que de forêts communautaires, comme certains le proposent ? Finalement, pour arriver à une plateforme de concertation effective entre et avec les acteurs de la société civile, un renforcement durable de la société civile s'impose. Dans ce sens, il est important de noter qu'il y a peu de réflexion stratégique parmi les bailleurs sur les moyens d'améliorer la transparence autour de l'exploitation des ressources naturelles (Grega *et al.* 2008 : 9).

Quant à l'intérêt des bailleurs, les idées concrètes d'investissement REDD+ sont encore à un stade embryonnaire. Toutefois, on parle déjà d'un fonds multibailleurs composé de trois volets, y compris le financement des programmes sectoriels classiques. L'évaluation à mi-parcours propose des investissements supplémentaires, afin de mener des « actions-recherches axées sur des systèmes d'agriculture stabilisés au sein des programmes agricoles », à côté de la poursuite de l'approche d'alignement (Hoefsloot

³⁴ <http://www.slideshare.net/rightsandclimate/issues-of-effectiveness-efficiency-and-equity-in-redd-implementation-presentation>

2012 : 8). D'une part, des organisations classiques de conservation et le secteur privé vont s'engager dans le développement local en cherchant à expérimenter et à étudier. D'autre part, une approche d'alignement qui cherche à impliquer les organisations « classiques » de développement rural afin de valoriser leur expérience dans ce domaine pourrait être plus importante. Cela implique également un rapprochement des acteurs impliqués dans le domaine de la réforme des droits fonciers et de la gestion forestière. Dans ce sens, pour ce qui est de l'intérêt belge, il conviendra d'encourager un contact ouvert et direct entre les institutions belges impliquées dans le secteur forestier et agricole en RDC. On peut se demander où on en est avec la création d'une *task-force* sur les forêts congolaises, « capable de définir de manière stratégique les priorités de la politique à suivre et de faciliter sa mise en œuvre » (Trefon 2007 : 29).

Bibliographie

- Banque africaine de Développement. 2011. « Rapport du groupe consultatif sur le financement du changement climatique : implications et prochaines étapes pour l'Afrique ». BAD.
- Banque mondiale. 2011. DRC REDD+ Readiness Preparation Proposal Assessment Note.
- Beauquin, A. *et al.* 2012. « Les forêts communautaires vont-elles sonner le glas du FLEGT au Cameroun ? ». Association technique internationale des Bois tropicaux (ATIBT).
- Benneker, C. 2012 (avril). « Forest governance in DRC: artisanal logging ». In G. Broekhoven, H. Savenije & S. von Scheliha (éd.), *Moving Forward with Forest Governance*. Wageningen : Tropenbos International (« EFRN News » 53), pp. 29-35.
- BTC-CTB. 2007. *Quel avenir pour les forêts de la RDC ? Instruments et mécanismes innovants pour une gestion durable des forêts*. Bruxelles : BTC-CTB (coll. « Reflection and Discussion Paper 2007/1 »).
- BTC-CTB. 2010. « La forêt congolaise, la gouvernance et le commerce du bois : FLEGT ! ». Disponible sur <http://www.btctb.org> (consulté le 30/09/2012).
- Cassagne, B. & Nassi, R. 2007. « Aménagement durable des forêts de production de la RDC : progrès et perspectives ». In BTC-CTB, *Quel avenir pour les forêts de la RDC ? Instruments et mécanismes innovants pour une gestion durable des forêts*. Bruxelles : BTC-CTB (coll. « Reflection and Discussion Paper 2007/1 »), pp. 35-40.
- Cerutti, P. O. & Tacconi, L. 2006. « Forests, illegality, and livelihoods in Cameroon ». *CIFOR Working Paper 35*. Bogor, Indonésie : CIFOR, 22 p.
- Counsell, S. 2006. *Forest Governance in the DRC, An NGO Perspective*. Bruxelles : FERN.

de Wasseige, C., Devers, D., de Marcken, P., Eba'a Atyi, R., Nasi, R. & Mayaux, Ph. (éd.). 2009. *Les Forêts du bassin du Congo. État des forêts 2008*. Office des publications de l'Union européenne.

Delvingt, W. & Lescuyer, G.. 2007. « Certification et gestion forestière : enjeux et perspectives pour les forêts du bassin du Congo ». In BTC-CTB, *Quel avenir pour les forêts de la RDC ? Instruments et mécanismes innovants pour une gestion durable des forêts*, Bruxelles : BTC-CTB (coll. « Reflection and Discussion Paper 2007/1 »), pp. 62-68.

Djengo, F. 2011 (mai). « Rôle de l'État central, bilan et perspectives de la foresterie communautaire en RDC ». Yaoundé : Congrès des FC d'Afrique centrale.

Dooley, K., Griffiths, T., Martone, F. & Ozinga, S. 2011. « Smoke and mirrors: A critical assessment of the forest carbon partnership facility ». Moreton in Marsh : FERN and Forest Peoples Programme.

Eba'a Atyi, R. & Bayol, N. 2009. « Les forêts de la République démocratique du Congo ». In C. de Wasseige, D. Devers, P. de Marcken, R. Eba'a Atyi, R. Nasi & Ph. Mayaux (éd.), *Les Forêts du bassin du Congo. État des forêts 2008*. Office des publications de l'Union européenne, pp. 115-128.

Economist (The). 2012 (3 mars). « Breathing difficulties: a market in need of a miracle ».

FCPF. 2010 (février). Revised FCPF TAP Synthesis Review of R-PP of Democratic Republic of Congo.

Fétiveau, J. *et al.* 2010. « Revue des expériences pouvant avoir un impact sur la réduction ou la compensation des émissions de carbone forestier. Implications pour l'élaboration d'un régime REDD en RDC ». Rapport final (CN-REDD).

Forests Monitor. 2010a (février). « Note exécutive, huitième Forum national : décentralisation et forêts des communautés locales ». Cambridge : Forests Monitor, 3 p.

Forests Monitor. 2010b (décembre). « Développement de la foresterie communautaire en RDC ». Cambridge : Forests Monitor, 36 p.

Forest Peoples Programme. 2012. « Les concessions de carbone en RDC négligent les communautés ».

Forum de haut niveau sur la forêt et le changement climatique en RDC, sous le haut patronage de Son Excellence monsieur le président de la République. Compte rendu. 2011 (octobre).

Global Witness. 2007. « Rapport final de missions de contrôle dans le cadre de l'étude d'un observateur indépendant en appui au contrôle forestier en RDC ».

Greenpeace, The Rainforest Foundation, Global Witness. 2011 (21 février). « Expansion of industrial logging and implications for the credibility of DRC's REDD process ». Lettre au directeur de la Banque mondiale pour la RDC.

Greenpeace. 2012. « Exploitation artisanale = exploitation industrielle forestière déguisée ».

Greenpeace. N. d.a « REDD en RDC ».

Greenpeace. N. d.b « Turning REDD into Green in the DRC ».

- Grega, P. *et al.* 2008. « Participation et imputabilité, étude de cas pays en République démocratique du Congo. Rapport final ». Belgique, Service de l'évaluation spéciale-Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA). http://diplomatie.belgium.be/nl/binaries/evaluation_cva_drc_fr_tcm314-78050.pdf
- Groupe national sur les forêts tropicales. (GNFT). 2012. « Forêts tropicales : point d'étape et nouveaux défis. Quelles orientations pour les acteurs français ? ». 3^e Rapport du Groupe national sur les forêts tropicales.
- Hoefsloot, H. 2012 (juin). « Évaluation à mi-parcours indépendante du processus national de préparation à la REDD+ en RDC ». Coordination Nationale REDD en RDC.
- International Forest Industries. 2009 (19 janvier). « Major review of DRC logging contracts ».
- Kamungandu, C. *et al.* 2012. « Cartographie des bénéfices potentiels liés à la biodiversité dans le cadre de la REDD+ en RDC ». UNEP-WCMC, MECNT, OSFAC.
- Karsenty, A. 2005. « Les enjeux des réformes dans le secteur forestier en Afrique centrale ». *Cahier du GEMDEV* 30 : 219-239.
- Karsenty, A. 2007. « Overview of industrial forest concessions and concession-based industry in Central and West Africa and considerations of alternatives ». Montpellier : CIRAD.
- Katambo, P. V. 2009 (mars). « Les aires protégées en RD Congo ». In « Les actes du Forum de Brazzaville. Lorsque l'Afrique s'éveille au développement durable ». *Passages* 158 (numéro spécial) : 97-99.
- La Libre Belgique*. 11 décembre 2011. « Les points clés du "package de Durban" ».
- Le Potentiel*. 1^{er} octobre 2012. « Le processus de macro-zonage forestier en marche en RDC ». Disponible sur <http://www.digitalcongo.net/article/86976> (consulté le 02/10/2012).
- Logging Off. « FLEGT en RDC ». Disponible sur <http://loggingoff.info/fr/process/flegt-en-rdc> (consulté le 14 décembre 2012).
- Malele Mbala, S. 2007. *Intégrer les questions de genre dans le secteur forestier en Afrique : République démocratique du Congo*. Rome : FAO, Division des Produits et des Industries forestiers.
- Musavandalo, C. M. 2009. « Exploitation industrielle du bois d'œuvre en RDC de 2005 à 2009 : cas de la production et de l'exportation industrielles du bois d'œuvre ». Kinshasa : Université de Kinshasa. Disponible sur <http://www.memoireonline.com> (consulté le 10/10/2012).
- Nations unies. Groupe d'experts pour la République démocratique du Congo. 2010. Rapport final.
- Nations unies. 2012. « Advisory Group on Finance ». Study on Forest Financing, points clés de l'étude. http://www.un.org/esa/forests/pdf/AGF2012_Key_Points_F.pdf
- Nelson, J., Kipalu, P. & Vig, S. 2012. « The Forests Dialogue, May 2012 DRC Field dialogue on free, prior and informed consent: background paper ». Yale University.

OI-FLEG RDC. 2011 (décembre). « Mise en application de la loi forestière et de la gouvernance : analyse de la législation forestière de la RDC ». Cambridge : Resource Extraction monitoring (REM).

OI-FLEG RDC (Observation indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en RDC). 2012 (18 juin). Atelier « Panorama, perspectives ». Kinshasa : compte rendu.

Peltier, R., Bisiaux, F., Dubiez, E., Marien, J.-N., Muliele, J.-C., Proce, P. & Vermeulen, C. 2010. « De la culture itinérante sur brûlis aux jachères enrichies productrices de charbon de bois en RDC ». In *Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food - ISDA 2010*, Montpellier, 28 juin-1^{er} juillet 2010. Disponible sur <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00512274>.

Radio Okapi. 22 juin 2010. « RDC : les exploitants de bois s'enrichissent au détriment des populations forestières ».

RDC, MECNT (Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme). 2009 (décembre). Potentiel REDD+ de la RDC. Rapport final de McKinsey pour le ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme.

RDC, Banque mondiale & Programme UN-REDD. 2010 (juillet). Plan de préparation à la REDD (2010-2012) pour le ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (MECNT).

RDC, Programme d'Investissements pour les Forêts. 2011 (février). Mission conjointe – Aide-mémoire.

Sakata, G. 2008. « Le droit forestier en RDC ». *Études juridiques de la FAO en ligne* 72. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/lpo72.pdf

SODEFOR. 2008. « Les forêts en RDC ». Disponible sur <http://www.sodefor.net/print.php?page=les-foret-en-rd-congo> (consulté le 14 décembre 2012).

Tchoumba, B. 2011. « Democratic Republic of Congo Conservation International REDD pilot project: a different kind of Disney production ». Montevideo : World Rainforest Movement & Réseau Cref.

Trefon, T. 2007. « Expertise belge dans le secteur forestier de la RDC ». In BTC-CTB, *Quel avenir pour les forêts de la RDC ? Instruments et mécanismes innovants pour une gestion durable des forêts*. Bruxelles : BTC-CTB (coll. « Reflection and Discussion Paper 2007/1 »), pp. 25-29.

Trefon, T. 2012. « Forest governance on the move ». *CBL-ACP* 47^e année (avril-juin) : 14-17.

UNEP. 2011. *The Democratic Republic of the Congo. Post-Conflict Environmental Assessment. Synthesis for Policy Makers*. Nairobi : United Nations Environment Programme.

Van Acker, F. 2010. *Free Riders and Social Fences: Common Property, Collective Action and Decentralized Natural Resource Management in Cambodia*. Phnom Penh : The Learning Institute.

Van de Ven, F. 2012. « L'avenir de l'exploitation forestière en RDC ». Association technique internationale des bois tropicaux (ATIBT). Disponible sur <http://www.atibt.org> (consulté le 2 juillet 2012).

Young, C. & Turner, T. 1985. *The Rise and Decline of the Zairian State*. Madison : The University of Wisconsin Press.