

La réforme du secteur forestier en République démocratique du Congo : défis sociaux et faiblesses institutionnelles

Théodore TREFON *

INTRODUCTION

La Banque mondiale – et d'autres partenaires tels que l'Union européenne, la France, les États-Unis et la Belgique – soutient que la stabilité du Congo dépend fortement d'une meilleure gestion de ses ressources naturelles exceptionnelles¹. La relance de l'économie formelle par la mise en valeur de ces ressources constituerait la base de la reconstruction du pays. C'est ainsi que les acteurs internationaux ont été très actifs dans l'élaboration et la promulgation du Code forestier de 2002² qui constituerait un cadre institutionnel capable de relancer durablement une gestion forestière. Les experts en développement mettent ainsi en œuvre une politique qui vise à formaliser les secteurs clés de l'économie qui furent, jusqu'à présent, soit gérés selon des pratiques patrimoniales, soit pillés par des acteurs parvenus à échapper au contrôle de l'État ou complices de la corruption dans les sphères les plus élevées de l'appareil de l'État (United Nations Security Council, 2002 ; Netherlands Institute for Southern Africa, 2002).

Sans méconnaître la complexité d'un contexte, où interviennent nombre d'acteurs intéressés par les ressources forestières, nous avons choisi de nous concentrer ici sur l'impact de ce Code sur les communautés locales vivant dans

* Théodore Trefon (theodore.trefon@africamuseum.be) dirige la section d'Histoire du temps présent du Musée royal de l'Afrique centrale à Tervuren (Belgique).

1. L'auteur remercie Françoise Van de Ven de la Fédération des Industriels du Bois de la RDC, Alejandra Colom, anthropologue et consultante spécialisée dans le secteur forestier de la RDC et Edwine Simons et Gauthier de Villers du Musée royal de l'Afrique centrale pour leurs commentaires aux différentes versions de cet article.

2. La Loi n° 011/2002 du 29 août est communément appelée « Code forestier ».

et aux alentours des concessions forestières. De leur point de vue, un changement positif dans le secteur forestier peut-il se satisfaire de nouvelles lois ? Le Code forestier ne risque-t-il pas de poursuivre la marginalisation d'une importante partie de la population dépendante de la forêt ? Nous cherchons par là à saisir en quoi les fonds des donateurs internationaux contribuent à modifier les rapports sociaux et des pratiques culturelles profondément ancrés, qui excluent les plus pauvres. Un *modus vivendi* à trois volets entre le peuple, le secteur privé et l'État congolais ne devrait-il pas être un prérequis absolu pour relancer l'économie formelle, en général, et le secteur forestier, en particulier ?

UN CODE FORESTIER POUR UNE GESTION PARTICIPATIVE DES RESSOURCES FORESTIÈRES DE LA RDC

Selon ces experts, la gestion des ressources naturelles par l'État, en partenariat avec des acteurs responsables du secteur privé, pourrait contribuer à la paix et au développement durable. À défaut, la dégradation sociale se poursuivra, génératrice de conflits et de violences. Ainsi la Banque mondiale se focalise sur le secteur forestier et prône une « relance responsable³ du secteur forestier industriel » en RDC.

L'accent est mis sur le secteur forestier pour plusieurs raisons principales. D'abord, il est fort probable que le secteur forestier représentera dans les années à venir le secteur bénéficiant de la croissance la plus élevée en RDC. D'ailleurs, après de longues années de guerre, de crise politique et économique et d'une transition politique, le secteur forestier est entré dans une phase de relance (Debroux *et al.*, 2007). Ainsi, la stratégie des bailleurs et de l'État vise à formaliser les secteurs de l'économie à forte croissance potentielle afin de permettre au pays de rembourser ses dettes extérieures et d'attirer des investissements étrangers, particulièrement importants, compte tenu des contraintes économiques et financières du secteur forestier en RDC. Cette capacité se construit sur la qualité de la production des grumes, qui peut être contrôlée et formalisée. Contrairement à d'autres ressources comme l'or et le diamant, le secteur forestier serait plus à même de sortir des mains des réseaux de type mafieux. Il est en effet plus aisé de faire sortir clandestinement du pays une valise de diamants qu'un tronc d'arbre de six mètres cubes (ARD/USAID, 2003).

3. Par « relance responsable du secteur forestier industriel », la Banque mondiale entend la protection des droits des citoyens et des peuples indigènes, le respect de l'environnement et la redistribution équitable des bénéfices de l'exploitation forestière.

En outre, le secteur forestier est prioritaire parce qu'il demande moins d'investissement que le secteur minier : les investissements nécessaires à la relance de la production de cuivre et de cobalt apparaissaient difficilement réalisables au moment où les institutions de Bretton Woods se sont réengagées au Congo⁴.

Encadré 1 – Le secteur forestier en RDC

Près de 35 millions de Congolais dépendent des ressources forestières pour assurer leurs besoins quotidiens. Les forêts leur fournissent le bois de chauffe et de construction autant que la nourriture. De nombreux produits forestiers non ligneux leur servent à se nourrir et à se soigner, mais sont également utilisés dans l'artisanat et les rituels religieux. Si les forêts assurent des revenus importants à une vingtaine de sociétés forestières (principalement étrangères), en revanche, leur contribution aux revenus de l'État congolais est insignifiante. Les revenus forestiers constituent à peine 0,7 % du PNB, et se situent loin en dessous de ceux de la RCA, par exemple, où ils représentent entre 10 et 13 % (PFBC, 2006 : 29).

Selon les estimations, la forêt recouvre 130 millions d'hectares du territoire congolais (PFBC, 2006 : 103). La moitié de cette superficie est qualifiée de forêt de production. En 2003, 19 millions d'hectares étaient sous concession, ce qui constitue une diminution importante, si on la compare aux 45 millions d'hectares sous concession au début des années 1990 (Roda & Erdlenbruch, 2003 : 1). Cette diminution est le résultat de la politique de la Banque mondiale mise en œuvre par les autorités congolaises et qui visait à annuler les contrats sur des concessions ne générant pas de revenus taxables, car sous-exploitées, voire inexploitées⁵.

Si près de soixante entreprises sont inscrites auprès des services des ressources forestières du ministère de l'Environnement, moins de la moitié d'entre elles sont cependant, à ce jour, opérationnelles⁶. La plus grande partie des exportations de bois se fait sous la forme de grumes : seul un tout petit pourcentage du bois congolais est traité ou partiellement traité dans le pays. Par ailleurs, un grand pourcentage de coupes est réalisé, soit par des scieurs clandestins, soit par huit mille exploitants artisanaux non officiels (Djire, 2003).

Les investissements, qu'ils soient publics ou privés, restent un point de passage obligé pour le développement du secteur forestier, dont les coûts opérationnels sont très élevés. Aujourd'hui, les frais de fret et de transport sont exorbitants en raison du délabrement des infrastructures routières, por-

4. Aujourd'hui cependant, la relance de cette production paraît mise à l'ordre du jour par la demande mondiale et par l'arrivée massive des investissements chinois.

5. Plusieurs exploitants avaient, en fait, été contraints de cesser leur activité en raison de la guerre qui avait rendu une grande partie de la forêt inaccessible (notamment dans la province de l'Équateur et dans la Province orientale). Les titulaires de concession qui perdirent leurs titres dans le processus ont dès lors contesté la décision de la Banque mondiale d'annuler les contrats de concessions inexploitées ou sous-exploitées. Des pressions sérieuses de la part d'organisations de défense des droits des peuples indigènes et d'ONG ont également entraîné la rupture de certains contrats.

6. Parmi les entreprises d'exploitation forestière opérationnelles, on compte Parquafrica (Italie), ITB (Liban), Safbois (États-Unis), SIFORCO (Allemagne), SODEFOR (Portugal) et SOFORMA (Portugal) (Kwokwo Barume, 2003).

tuaires et ferroviaires. Les investisseurs sont d'autant plus dissuadés du fait de l'insécurité politique, d'un système de taxation arbitraire et imprévisible. En négociation avec les populations locales, délaissées par l'État, les exploitants doivent se substituer à l'État en matière de services sociaux et de développement d'infrastructures, ce qui accroît encore plus les coûts de production et donc la barrière à l'entrée des capitaux. Toutes ces raisons expliquent pourquoi les bailleurs ont fortement poussé le gouvernement à adopter un nouveau cadre institutionnel pour relancer le secteur forestier.

En 2002, le Parlement a adopté un Code forestier censé clarifier les droits de propriété de la forêt. Ce code définit les droits d'usage des populations locales et stipule les obligations du titulaire de concession en matière de responsabilités sociales (article 89) : ceci doit permettre de réduire l'hiatus entre les prétentions de l'État et l'emprise persistante des droits coutumiers (article 36).

Jusqu'en 2002, l'État était seul à pouvoir revendiquer la propriété de la terre et des ressources et la loi de 1949, qui gérait les questions forestières, officialisait l'absence de droits ou de revendications légitimes des peuples indigènes⁷. En cela, le Code représente un progrès notable, car les revendications traditionnelles sont désormais reconnues et institutionnalisées. À l'intérieur des concessions, les populations locales ont désormais le droit de chasser, de pêcher et de récolter les produits forestiers non ligneux (article 44). Le Code impose la consultation publique et la prise en compte de facteurs environnementaux dans le processus d'allocation des concessions forestières. Le fait que cette norme de rétrocession de 15 % ne figure pas dans la Constitution, mais dans le Code forestier (article 122), illustre bien l'ambiguïté du cadre juridique⁸.

Le cadre législatif engage aussi à la conception de plans d'aménagement forestier et au respect des codes de conduite internationaux, ce qui constitue un réel progrès en matière de respect des droits des populations locales, de l'environnement et des conditions dans les camps de travailleurs. Le plan est ainsi un outil de planification contractuelle⁹ de la gestion forestière sur le long terme (25 ans en général) qui permet la négociation entre partenaires étatiques de plusieurs niveaux et partenaires non étatiques (entreprises privées, ONG et communautés locales forestières). À l'avenir, et dans la lo-

7. Avant le Code de 2002, le secteur forestier était gouverné par un décret colonial (le décret du 11 avril 1949).

8. Lors de nos enquêtes de terrain, les agents territoriaux ont mis en lumière, en plus des obstacles politiques, une série de problèmes logistiques, notamment la difficulté à recevoir les fonds d'un échelon supérieur de l'administration. Le système bancaire est quasi inexistant en RDC, les ministères commencent à peine à être équipés en ordinateurs, et dans les zones rurales, les administrateurs ne disposent que rarement d'un véhicule pour se déplacer.

9. Les plans d'aménagement sont censés développer les priorités suivantes : répertorier toutes les espèces d'arbres ayant une valeur commerciale ; répertorier les espèces botaniques et animales afin de sauvegarder la biodiversité ; recenser la population et répertorier les villages et autres espaces à usage agricole, piscicole, de chasse, de récolte des produits forestiers non ligneux et de rituels ; et organiser la production en bois dans le temps et dans l'espace.

gique de la traçabilité du bois tropical, le plan d'aménagement pourrait aussi être un appui au processus de certification tel qu'avancé, par exemple, par le Forest Stewardship Council.

Dans ce nouveau contexte, un observatoire indépendant a été créé en 2005 afin de fournir un soutien technique à la conversion des anciens titres forestiers en nouvelles concessions (Resource Extraction Monitoring, 2004)¹⁰. On y retrouve la nécessité de tenir compte des revendications concurrentes des exploitants et des communautés indigènes et d'impliquer des groupes tels que les Pygmées *batswa* qui ont peu ou pas voix au chapitre lors des prises de décision. L'observatoire, qui est parvenu à mobiliser un grand nombre de capacités organisationnelles et d'énergies – comme bon nombre d'initiatives de ce genre en Afrique –, est chargé d'examiner les demandes de conversion des titres en concessions sur base de critères techniques, légaux et sociaux.

D'une certaine manière, la loi de 2002 conduit à une prise en compte des communautés locales, en plus de considérer la santé économique et politique de la RDC. En maintenant une pression sur les organisations internationales et sur le gouvernement, les associations indigènes et les ONG écologistes, appuyées par des autorités coutumières et des élites locales, sont parvenues à faire reconnaître, dans la loi de 2002, l'importance d'une collaboration avec les populations locales en matière de gestion forestière. Mais de nombreux signes indiquent que le cadre institutionnel n'est pas suffisant pour permettre grâce à une gestion participative, d'assurer une gestion intégrée de la ressource forestière, à l'échelle du pays, et de réintégrer les communautés locales dans cette gestion et la redistribution des richesses.

LA GESTION PARTICIPATIVE : UNE NÉCESSITÉ QUI A DU MAL À PRENDRE CORPS

Si l'on constate une amélioration au niveau du discours, cela n'a pour ainsi dire aucun impact sur les réalités que vivent les femmes ou les peuples autochtones. Certes, le nouveau cadre légal et régulateur offre des occasions d'améliorer le bien-être des populations locales dans un esprit de gestion durable, mais il reste des obstacles majeurs.

10. L'observatoire a été mandaté pour assurer trois missions principales : 1) identifier les titres accordés illégalement au cours du moratoire ayant fait suite au rapport de l'ONU sur l'exploitation illégale des ressources naturelles du Congo ; 2) identifier les titres qui ne s'étaient pas acquittés des taxes de surface ou d'exploitation ; 3) assurer l'implication de toutes les parties prenantes dans le processus de conversion. Pour plus d'informations : www.rdc-conversiontitresforestiers.org.

Pour le moment, néanmoins, ces mécanismes de contrôle n'empêchent pas les exploitants de poursuivre les pratiques de corruption qui caractérisaient le secteur dans le passé (Greenpeace, 2007). Les mécanismes de contrôle administratif, logistique et institutionnel sont largement insuffisants. Comme l'ont notamment montré les rapports des experts chargés par le Conseil de sécurité d'enquêter sur l'exploitation illégale des ressources congolaises, élites politiques et exploitants se partagent les profits sans se soucier ni des populations, ni de l'environnement¹¹. D'autre part, l'observatoire représente certes une avancée, mais son rôle réel n'est pas évident. Même s'il jouit d'une visibilité et d'une crédibilité internationales, il n'émet que des recommandations, dont l'application n'est pas obligatoire. Sans doute est-il soucieux de se conformer à des normes élevées en matière de respect des procédures et de transparence, mais la décision d'octroyer des concessions reviendra à une commission interministérielle congolaise, laquelle sera constituée de membres issus de divers ministères, de la société civile, des communautés locales et du secteur privé. Cette diversité pourrait parvenir à limiter les risques de corruption mais, compte tenu des enjeux, elle n'y parviendra sans doute pas.

La gestion participative des ressources forestières en Afrique centrale se heurte, en fait, à d'énormes difficultés, qu'elles soient d'ordre technique, organisationnel, financier ou politique. Au niveau du dispositif technique, la gestion forestière doit faire face à l'absence d'un plan de zonage forestier, ce qui constitue un défi considérable car cet outil d'aménagement du territoire a comme objectif la définition d'une stratégie qui distingue les espaces voués à l'aménagement forestier durable sous le régime des concessions, le développement rural et la conservation de la nature via un réseau d'aires protégées national¹².

L'application du Code forestier est sérieusement handicapée par les faiblesses de la société civile congolaise. Certes, le nombre d'associations issues de la société civile a explosé au Congo au début des années 1990 et les ONG locales et internationales et des réseaux de solidarité communautaire sont devenus des composantes vitales des stratégies mises en œuvre par la population pour remplacer l'État dans de nombreux domaines de la vie publique¹³.

11. Notons que le peu de cas fait des populations et de l'environnement par les élites politiques et les exploitants, est observable dans l'ensemble de la politique économique de la RDC ainsi que dans celle des autres pays producteurs de bois dans le bassin du Congo.

12. Le plan de zonage devrait aider le gouvernement à faire des choix en matière de développement à long terme et à l'échelle du pays et à rencontrer les besoins et attentes légitimes de tous les groupes d'utilisateurs de l'espace forestier.

13. Le phénomène de remplacement de l'État par la société civile et les ONG a pris de l'ampleur en raison de la crise du pays, obligeant la population à inventer de nouveaux mécanismes de survie en dehors de l'État (Trefon, 2004).

Mais cette inflation de la société civile remet en cause la réforme foncière elle-même : ce pilier fondamental n'a finalement pas encore été sérieusement abordé. La lutte pour le pouvoir et l'accès aux ressources se déroule entre les autorités traditionnelles et les agents de l'État et prend souvent la forme de conflits concernant les droits sur des territoires et de marchandages dans et aux alentours des concessions forestières. Les processus de négociation sont sans fin. Le système de négociation est d'autant plus compliqué que d'autres acteurs de la société civile – représentants des Églises de tous bords, membres d'ONG et experts internationaux en développement – sont devenus omniprésents, sans devenir des acteurs de poids¹⁴.

Même localement, les communautés sont traversées par des tensions, des méfiances, des jalousies, des conflits et des trahisons qui rendent, aujourd'hui du moins, la gestion participative utopique (Arnoldussen *et al.*, 2008 ; Berry, 2004)¹⁵. Le système social est de toute façon favorable à l'exclusion : les aînés « bantous » de sexe masculin exercent le pouvoir et décident seuls de la manière dont la communauté doit préserver son héritage passé et organiser son avenir. Les femmes n'ont pas voix au chapitre ; les communautés pygmées non plus, considérées comme « primitives » alors qu'elles sont nombreuses dans les zones forestières de RDC.

De manière générale, bien que les besoins fondamentaux en investissements socioéconomiques soient assez simples à définir, les communautés sont souvent incapables de s'accorder de manière participative sur des priorités à soumettre aux aménageurs qui travaillent avec les exploitants. Elles expriment souvent des attentes irréalistes auprès des investisseurs et de l'État. Ainsi, s'il est vrai que les exploitants tentent souvent de se dérober à leur obligation d'investissements sociaux, certaines communautés s'attendent parfois à ce que l'on construise des universités ou des pistes d'atterrissage en échange de ce qu'elles considèrent comme étant une cession de leurs terres. Par ailleurs, les élites locales s'arrangent pour que les retombées des investissements privés se fassent seulement à leur profit ou à celui de leur famille sans tenir compte des besoins des communautés au sens large.

Le contexte institutionnel, par son foisonnement d'acteurs et par la tension permanente entre l'État central et les communautés locales, continue à

14. Selon la législation de la RDC, le sol et le sous-sol appartiennent à l'État et la loi Bakajika de 1966 autorise l'État à revendiquer l'entière souveraineté sur les questions foncières, y compris l'octroi des concessions agricoles, forestières et minières. Mais une autre logique est revendiquée par les populations rurales, qui considèrent être les vrais propriétaires fonciers sur la base de leurs droits ancestraux. Ces populations affirment être les gardiennes de la terre, créant ainsi un lien cosmique entre leurs ancêtres et les générations futures. À leurs yeux, la loi Bakajika n'est rien d'autre qu'une fiction dénuée de toute légitimité, conçue par Kinshasa à des fins politiques.

15. Le projet GEPAC (Gestion participative en Afrique centrale), financé par l'Union européenne, a étudié cette problématique en détail. Informations disponibles sur le site Internet : www.ulb.ac.be/socio/anthropo/Gepac/

être un système hybride, aggravé par la situation d'un État en faillite et d'une crise économique. Alors, malgré le nouveau cadre institutionnel, il n'existe aucune règle homogène sur laquelle puisse se constituer une gestion intégrée et participative. La récente prise en compte des revendications et des préoccupations des communautés forestières est un signe positif, mais la capacité des administrations à faire appliquer la loi laisse sceptique, particulièrement dans un secteur où les pratiques de corruption dans les sphères les plus élevées sont courantes. Pour l'instant, les ministères concernés sont en tout cas incapables de garantir l'application de ces lois et procédures.

Les entreprises forestières viennent compliquer le système et empêchent toute évolution : leurs interlocuteurs – les aînés bantous – contribuent à renforcer la position de celles-ci en faisant prévaloir des décisions prises de manière non participative. De toute façon, les entreprises considèrent que l'amélioration des processus participatifs dans l'organisation sociale traditionnelle n'est pas de leur ressort. Ainsi, elles rechignent à investir dans des infrastructures sociales, estimant que ce sont les taxes qu'elles paient au gouvernement central qui devraient financer celles-ci. Pour les investisseurs, l'État n'assume pas ses responsabilités.

Un bras de fer est lancé, conduisant le président à émettre un décret¹⁶ qui énonce explicitement le processus de conversion des concessions, et exige que les exploitants fassent des propositions concrètes dans leurs plans d'aménagement afin de garantir les droits et les usages des populations locales et d'améliorer leurs conditions de vie¹⁷.

LA POLITIQUE DES BAILLEURS INTERNATIONAUX EN QUESTION

Les actions menées par la Banque mondiale en RDC font l'objet de plusieurs critiques, qui aggravent la perception que les Congolais se font des experts internationaux qui leur imposent des réformes sans réellement connaître et comprendre leur pays.

Tout d'abord, on reproche à l'organisation internationale de se substituer à l'État congolais en prenant des décisions stratégiques qui relèvent traditionnellement des prérogatives d'un État souverain. Des experts internationaux occupent en effet les postes clés en tant que conseillers dans certains ministères, une situation qui peut être perçue comme un affaiblissement du

16. Décret (n°5/116) le 24 octobre 2005, article 7(d).

17. Dans l'esprit de la gestion participative de garantie des droits et usages des populations locales, intégrées aux plans d'aménagement (des commissions consultatives sont institutionnalisées dans l'article 29 du Code forestier), les propositions doivent reposer sur les procès-verbaux signés des réunions entre les exploitants et les représentants des communautés locales.

proc
que:
sées
fuse
crai
tale:
latic
con:
cepo
rais
bois
les c
leur
con
sou:
que
I
sible
les c
sinc
dan
par:
nan
lutt
ada
pay
vile
par
quê
liste
I
tan
l'hc
dar
mis
20C
rier
de:
des
et 1

processus de réforme de l'État. Deuxièmement, ses actions soulèvent des questions éthiques. L'on craint en effet que les populations locales soient lésées par l'industrie forestière. S'il est peu vraisemblable qu'elles se voient refuser l'accès à des espaces de culture et de production, il est en revanche à craindre qu'elles aient à souffrir de l'épuisement de ressources forestières vitales pour elles, au fur et à mesure que les exploitants influenceront sur les relations sociales et modifieront l'équilibre écologique de ces terres qu'elles considèrent comme ancestrales. L'impact de l'industrie forestière en RDC, cependant, est moins grave que dans d'autres pays du bassin du Congo en raison du taux d'extraction relativement bas : entre trois et six mètres cube de bois par hectare. Troisièmement, on reproche aux stratégies proposées par les experts de la Banque mondiale, une méconnaissance logistique qui rend leur application difficile. On lui reproche enfin de soutenir le processus de conversion des titres forestiers alors que la RDC reste le seul pays dans la sous-région où la gestion des ressources forestières s'est toujours faite sans que le pays ne dispose d'un plan de zonage du territoire forestier national.

Dans le cas du nouveau cadre législatif, la Banque mondiale confère ostensiblement à la société civile un rôle clef de médiation entre le secteur privé et les communautés locales. Mais on saisit bien ici que son action est entravée sinon paralysée par la situation sociale, politique et économique dégradée dans laquelle elle s'inscrit. Cet environnement particulièrement dur ne disparaîtra pas avant de nombreuses années. Si elle veut jouer un rôle déterminant dans les affaires politiques, dans le processus de paix durable, dans la lutte contre la pauvreté ou dans l'égalité des genres, la société civile doit adapter lucidement sa démarche aux contraintes de la situation objective du pays et renforcer sa cohésion (Hamuli *et al.*, 2003). Aujourd'hui, la société civile, si elle est riche d'un grand nombre d'associations et de leur diversité, apparaît en même temps divisée et concurrentielle. Ses leaders et activistes, en quête de financements et de promotion sociale, nouent des relations clientélistes avec des forces politiques et/ou les bailleurs de fonds étrangers.

Les associations ethniques (qui constituent la composante la plus importante en nombre de membres), les Églises, les ONG (de défense des Droits de l'homme ou de développement) dominant actuellement la société civile. Pendant le dialogue intercongolais au début des années 2000, déjà, un expert a mis en exergue « l'introuvable cohésion » de cette société civile (Ploquin, 2001). Parmi leurs principales faiblesses, il faut compter : le manque d'expérience et de professionnalisme des représentants de la société civile ; l'absence de masse critique en matière d'acteurs compétents ; la faible représentation des femmes et des minorités ; de sérieux manques en ressources matérielles et financières ; des manipulations politiques ; la dépendance à l'égard de

subsidés extérieurs ; la domination des élites urbaines qui prétendent représenter les communautés rurales mais qui sont déconnectées de leurs bases ; et l'absence de collaboration entre les acteurs de la société civile et les agents de l'État ¹⁸.

Le processus institutionnel a de toute façon brûlé des étapes, ce que l'on voit bien dans la mise en place du dispositif technique : l'élaboration du plan de zonage aurait logiquement dû précéder l'examen des demandes de conversion des titres, un constat fait même par les experts de la Banque mondiale (Debroux *et al.*, 2007). Les projets de développement et de conservation sont confrontés à d'importants obstacles, notamment en raison d'une compréhension insuffisante du contexte d'intervention. Sur un plan conceptuel, les experts de la Banque ont fait un pas dans la bonne direction en cherchant à impliquer la société civile, mais cela ne correspond pas nécessairement à la réalité du terrain. En fait, la société civile est quasi absente des zones forestières et nombre de ses représentants n'ont que peu d'intérêt pour le monde rural. D'autres stratégies et un renforcement durable de la société civile s'imposent d'urgence si l'on veut que celle-ci joue un rôle déterminant à l'avenir (Budge-Reid, 2003).

CONCLUSION

Le processus de réforme du secteur forestier en RDC ne peut pas, dans un avenir proche, améliorer la situation socioéconomique des populations vivant dans et autour des concessions. Si les populations font partie intégrante des écosystèmes des forêts tropicales et doivent être consultées, informées et impliquées dans l'élaboration des politiques nationales prioritaires telles que l'octroi des concessions, les mécanismes actuellement en place en RDC sont insuffisants. La participation se heurte à une série d'obstacles allant de la nature complexe du pouvoir traditionnel à l'institutionnalisation de l'inégalité, en passant par des pratiques de corruption profondément enracinées dans le secteur forestier. Parmi les autres obstacles, on trouve notamment les difficultés d'accès à l'information et l'isolement de la plupart des communautés forestières.

La logique des bailleurs de fonds consistant à miser sur la contribution potentielle du secteur forestier à la relance de l'économie ne manque pas de pertinence, mais il faut tenir compte des impacts négatifs de l'exploitation

18. Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) mène des projets pour le renforcement des capacités des ONG locales pour la gestion communautaire des espaces forestiers de la RDC.

forestière sur les communautés locales. Leur accès aux ressources vitales diminuera au fur et à mesure que les forêts seront exploitées. L'approche participative, à la mode dans certains cercles de donateurs ou d'ONG, n'a que peu cours dans le monde sans pitié de l'industrie forestière. Par ailleurs, les recettes fiscales qui devraient leur revenir, restent plus imaginaires que réelles. Ces populations ne disposent pas de médiateurs dignes de confiance et leur expérience en matière de stratégies participatives se révèle insuffisante. Beaucoup de communautés forestières congolaises qui ont été témoins de l'exploitation industrielle du bois ont rencontré d'autres problèmes tels que l'éclatement familial, l'érosion de la culture traditionnelle ou encore des problèmes de santé. Une importante frustration est ressentie lorsque les communautés perçoivent que les compagnies ne respectent pas les termes définis par les cahiers des charges des exploitants. Enfin, très peu de communautés sont au courant de leurs droits sous la loi congolaise, et la loi elle-même, en ce qui concerne les forêts, est incomplète et ambiguë.

Une question éthique délicate, largement négligée, est celle du dilemme devant lequel sont placées les autorités congolaises. Le Congo est obligé de générer des revenus nationaux s'il veut améliorer le bien-être général. Mais ce faisant, il porte préjudice à son patrimoine naturel et aux communautés locales. Une question éthique subsidiaire ne se pose-t-elle pas aussi pour la communauté internationale ? Certains experts en développement entendent privilégier le secteur bois pour la génération de nouvelles recettes, tout en les mettant à disposition d'un État sans « gouvernance » démocratique. Les autorités congolaises responsables de la gestion forestière pourront-elles concevoir et appliquer à l'échelle locale et nationale les politiques appropriées qui permettront à tout le pays de bénéficier des revenus de l'exploitation forestière ? Dans la mesure où la foresterie durable n'est pas un défi technique mais un problème politique, social et culturel, peu d'éléments nous autorisent à le penser.

Des efforts significatifs en matière de prise de conscience, de communication, de renforcement des capacités et des coalitions de la société civile seront nécessaires si l'on veut véritablement espérer que tous les acteurs acceptent de mettre en pratique ces principes de gestion participative. Le processus en cours en RDC pourrait s'inspirer de l'exemple d'autres pays du bassin du Congo, notamment du Cameroun, où les efforts pour améliorer les partenariats entre les exploitants et les habitants de la forêt ont une décennie d'avance. Toutefois, comme le souligne Samuel Nguiffo (2007), le bilan social de l'expérience camerounaise est assez négatif. Une campagne de sensibilisation sur les droits et les responsabilités, ainsi qu'une plus grande

implication des acteurs de la société civile, seraient un premier pas vers l'amélioration du partenariat entre populations et exploitants. Une autre condition élémentaire est la nécessité d'ancrer l'approche participative dans les systèmes locaux de logique d'action et de croyance. Il faut par conséquent prendre en compte un nombre important de clivages et de tensions (souvent liés aux accusations de sorcellerie), ainsi que les fractures entre les sexes, entre les familles ou clans et entre les générations, qui caractérisent profondément les communautés forestières (Harms, 1987).

BIBLIOGRAPHIE

- ARD/USAID (2003), *Conflict Timber: Dimensions of the Problem in Asia and Africa*, vol. 3, ARD/USAID, Burlington, Vermont, disponible sur le site www.rainforestfoundationuk.org/files/ARD%20report%20vol3afr.pdf
- ARNOLDUSSEN, D.A., BINOT, D., JOIRIS, V. et T. TREFON (éds), avec P.-A. ROULET et P. ASSENMAKER (éds) (2008), *Gouvernance et environnement en Afrique centrale : le modèle participatif en question*, MRAC, Tervuren, Belgique.
- BERRY, S. (2004), "Reinventing the Local? Privatization, decentralisation and the politics of Resource management: Examples from Africa", *African Study Monographs*, n° 25(2), p. 79-101.
- BUDGE-REID, H. et al. (2003), *Civil society and peace building in the DRC: A review of contexts and donor challenges for support to civil society and peace building in the DRC*, Department for International Development, document non publié, Londres.
- DEBROUX, L., HART, T., KAIMOWITZ, D., KARSENTY, A. et G. TOPA (eds) (2007), *Forests in Post-Conflict Democratic Republic of Congo: Analysis of a Priority Agenda*, CIFOR, The World Bank, CIRAD, Bogor, Indonésie.
- DJIRE, A. (2003), *Étude sur le secteur informel du bois d'œuvre en RDC*, Rapport non publié, Kinshasa.
- GREENPEACE (2007), *Carving up the Congo*. Greenpeace, Amsterdam, disponible sur le site : www.greenpeace.org.uk/media/reports/carving-up-the-congo.
- HAMULI KABARHUZA, B., MUSHI MUGUMO, F. et N. YAMBAYAMBA SHUKU (2003), *La société civile congolaise : état des lieux et perspectives*, Colophon, Bruxelles.
- Harms, R. (1987), *Games against Nature: An eco-cultural history of the Nunu of Equatorial Africa*. Cambridge University Press, New York.
- HOARE, A., MACQUEEN, D., MUZONG KODI, COUNSELL, S., LONG, C. et P. HARDCASTLE (2008), *Towards Sustainable Management and Financing of the Democratic Republic of Congo's Forests*, Chatham House, Londres.

KWOK
nau
vail
Coo
LIÉGE
NETH
Peo
Ins
NGUI
sys
ver
in
PARTE
sin
PLOQ
Pol
RESO
poi
de
Mc
RODA
sec
di
TREF
l'É
UNIT
the
Re
Yo

- KWOKWO BARUME, A (2003), *Le Nouveau Code forestier congolais et les droits des communautés des forêts*, Londres / Oslo-Kinshasa, Rainforest Foundation-Groupe de travail Forêts, disponible sur le site : www.rainforestfoundationuk.org/files/DRC%20Code%20and%20communities.pdf
- LIÉGEOIS, M. (2008), *La décentralisation en RD Congo : enjeux et défis*, GRIP, Bruxelles.
- NETHERLANDS INSTITUTE FOR SOUTHERN AFRICA (NIZA) (2006), *The State vs. the People: Governance, Mining and the Transitional Regime in the DRC*, Netherlands Institute for Southern Africa (NIZA), Amsterdam.
- NGUIFFO, S. (2007), "The ineffectiveness of reforms and failures of the concession system in Cameroon", in Rainforest Foundation/Forests Monitor, *Concessions to Poverty: The Environmental, Social and Economic Impacts of Industrial Logging Concessions in Africa's Rainforests*, Rainforest Foundation/Forests Monitor, Londres/Cambridge.
- PARTENARIAT SUR LES FORÊTS DU BASSIN DU CONGO (PFBC) (2006), *Les Forêts du bassin du Congo. État des forêts 2006*. S.I.
- PLOQUIN, J.-F. (2001), « Dialogue intercongolais : la société civile au pied du mur », *Politique africaine*, n° 84, p. 136-146.
- RESOURCE EXTRACTION MONITORING (2004), *Une revue du projet d'appui technique pour la conversion des garanties d'approvisionnement et les lettres d'intention en contrats de concession forestière en République démocratique du Congo*, Resource Extraction Monitoring, Londres. www.rem.org.uk.
- RODA, J.-M. et K. ERDLENBRUCH (2003), *Analyse des conditions de reprise économique du secteur forestier en République démocratique du Congo*, Rapport de la Banque mondiale, non publié.
- TREFON, T. (éd.) (2004), *Ordre et désordre à Kinshasa : réponses populaires à la faillite de l'État*, Les Cahiers de l'Institut Africain / L'Harmattan, Tervuren/Paris.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (2002), *Interim Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo*, Document S/2002/565, Conseil de sécurité de l'ONU, New York.

Afrique contemporaine

Afrique et développement

Nouveau voyage au Congo : les défis de la reconstruction

Thierry Vircoulon
Introduction thématique

Roland Poutier
Reconstruire le territoire pour reconstruire l'État

Marie Mazalto
*Réforme minière, enjeux de gouvernance
et perspectives de reconstruction*

Theodore Trefon
*Réforme forestière, défis sociaux et faiblesses
institutionnelles*

Raphaël Diumasumbu Mukanga
Réforme administrative, leçons et travers du passé

Sébastien Melmoth
La Chine, nouvel acteur de la reconstruction congolaise

Véronique Moufflet
Le viol, simple arme de guerre en RDC ?

Yves Renard
*Le défi de la reconstruction du champ
médiatique en RDC*

Actualité africaine

Julien Lefilleur
*Améliorer l'accès au financement des PME d'Afrique
subsaharienne*

Francis Saudubray
Les vertus de l'intégration régionale en Afrique