

Points clés

Les décideurs politiques en République du Congo disposent d'une occasion unique pour élaborer des lois prévoyant un accès aisé et effectif des communautés aux forêts communautaires – à travers des règles claires et cohérentes définissant les modalités de création et de gestion des forêts, du partage des bénéfices et de la résolution des conflits.

Le nouveau cadre juridique devrait couvrir dix éléments essentiels et considérer en priorité les cinq éléments suivants : reconnaître les droits fonciers et forestiers, prévoir des procédures d'attribution des forêts accessibles, définir des principes de gouvernance communautaire, des règles de gestion communautaire des forêts et des mécanismes équitables de partage des bénéfices.

De bonnes lois exigent des processus bien conduits. L'ensemble des parties prenantes – notamment les communautés locales et populations autochtones – doit prendre part à l'élaboration du cadre juridique encadrant la foresterie communautaire.

Sur le plan international il faudrait un appui technique et financier accru en faveur de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un cadre juridique favorable à une foresterie communautaire viable en République du Congo.

République du Congo : cinq priorités de l'encadrement juridique de la foresterie communautaire

La clé du succès de la foresterie communautaire réside dans la clarté et la cohérence des lois qui la régissent. Pour la première fois de son histoire, la République du Congo élabore un cadre juridique encadrant la foresterie communautaire. Cela constitue une opportunité unique pour les décideurs politiques de développer un cadre juridique favorable et exhaustif au profit des communautés. Ce briefing aborde les éléments clés à partir desquels le cadre juridique doit être construit, notamment les cinq priorités suivantes : définir des droits fonciers et forestiers clairs ainsi que des procédures d'attribution des forêts simples et peu coûteuses ; soutenir une gouvernance communautaire interne solide et garantir la participation des communautés et la représentation des groupes vulnérables ; aider les communautés à élaborer des plans de gestion des forêts communautaires simples et à décider de mécanismes équitables de partage des bénéfices ; enfin, les donateurs internationaux doivent soutenir les stratégies qui respectent pleinement les droits des communautés locales et populations autochtones, ainsi que celles qui visent à renforcer les capacités des communautés pour qu'elles jouent un rôle central dans la gestion des forêts.

La République du Congo mène actuellement une réforme de la législation forestière. Pour la première fois, des dispositions relatives à la foresterie communautaire ont été introduites dans le projet de Code forestier. La foresterie communautaire est susceptible d'avoir un impact environnemental, social et économique positif en améliorant la gestion des forêts et en favorisant le développement et l'emploi au

niveau local, ainsi qu'en améliorant les moyens de subsistance des communautés locales et populations autochtones (CLPA).¹ Mais pour permettre à la foresterie communautaire d'atteindre son potentiel, il faut élaborer des lois de qualité. Le cadre juridique (voir Encadré 1) est un facteur déterminant pour une foresterie communautaire viable.

L'élaboration d'un cadre juridique réellement favorable à la foresterie communautaire exige un processus d'élaboration des textes inclusif et participatif

Un nombre croissant de pays forestiers reconnaissent désormais les droits des CLPA et ont formalisé leur rôle dans la gestion des forêts en l'inscrivant dans leurs politiques et réglementations nationales. En République du Congo, le nouveau cadre juridique devrait permettre d'assurer la reconnaissance des droits des communautés, les rendant ainsi moins vulnérables aux pressions extérieures. Il devrait également

apporter une plus grande sécurité juridique en déterminant les zones dans lesquelles les forêts communautaires peuvent être créées, par qui, comment et pour combien de temps. En outre, il pourrait encourager la responsabilisation des acteurs en définissant des mécanismes efficaces de résolution des conflits, que ces mécanismes soient d'ordre judiciaire et/ou coutumier.

La recherche à l'appui du cadre juridique : des éléments juridiques constitutifs de la foresterie communautaire

Ce briefing se base sur une recherche récente menée par ClientEarth. ClientEarth est une organisation de droit de l'environnement, reconnaissant qu'il est primordial de créer des lois solides pour la foresterie communautaire. Partenaires du projet du DFID « collaboration d'ONG en faveur de moyens de subsistance communautaires équitables et durables dans les forêts du bassin du Congo » (CoNGOs), nous avons étudié les lois encadrant la foresterie communautaire en République du Congo et au Gabon. En République du Congo, nous avons collaboré avec l'organisation partenaire Comptoir Juridique Junior, nous concentrant sur les questions relatives aux réformes politiques et juridiques. Notre objectif a été de développer les capacités juridiques des organisations de la société civile pour qu'elles participent à la réforme en cours, et proposent des améliorations aux

propositions législatives relatives à la foresterie communautaire.²

Nous nous sommes appuyés sur des consultations au niveau communautaire, y compris auprès de femmes et de populations autochtones, afin de rassembler leurs points de vue et apprendre de leurs expériences en matière de foresterie communautaire. En République du Congo, les communautés accueillent généralement favorablement l'idée d'une foresterie communautaire et son potentiel d'amélioration des moyens de subsistance. Elles ont toutefois exprimé des inquiétudes. Comment la foresterie communautaire sera-t-elle mise en œuvre ? Et comment les communautés parviendront-elles à gérer les ressources forestières sans un soutien technique et financier approprié ? Ces préoccupations sont très pertinentes.

Sur le plan international, notre recherche a porté sur ce à quoi peut ressembler un cadre juridique propice à la foresterie communautaire.³ Nous avons analysé les textes régissant la foresterie communautaire au Népal, en Tanzanie et aux Philippines où elle est pratiquée de longue date et de différentes manières. Ces trois pays présentent respectivement des contextes juridiques, politiques, environnementaux et culturels divers et disposent de modèles spécifiques de foresterie communautaire.

L'expérience de ces pays nous a permis d'identifier dix composantes clés – ou éléments juridiques constitutifs – pour développer un cadre et des orientations méthodologiques (Encadré 2). Parmi elles, les cinq premières constituent une priorité.

Les vides de la législation relative aux forêts communautaires

En République du Congo, la législation forestière en vigueur ne couvre pas les forêts communautaires. Les communautés peuvent se voir octroyer des droits sur les forêts, par exemple dans les séries de développement communautaire (SDC). Il s'agit de zones que les sociétés forestières doivent réserver aux communautés locales, au sein de leurs concessions forestières (certaines activités y

Encadré 1. Vocabulaire

Nous utilisons les termes « cadre juridique », « loi » et « législation » au sens large pour désigner les textes adoptés par le législateur ainsi que les décrets d'application et les textes d'orientation techniques.

Encadré 2. Élaborer un cadre juridique : dix composantes clés

Ces dix éléments juridiques constitutifs de la foresterie communautaire sont des composantes clés que les décideurs politiques de la République du Congo devraient prendre en compte lors de la conception de lois sur la foresterie communautaire :

1. Les droits fonciers et forestiers
2. Les procédures d'attribution des forêts communautaires
3. La gouvernance interne de la communauté
4. La gestion de la forêt communautaire
5. Le partage des bénéfices
6. La participation des membres de la communauté et la représentation des groupes vulnérables
7. L'accès au marché
8. La résolution des conflits
9. L'application des lois
10. Le soutien externe

sont cependant interdites, comme l'exploitation forestière à petite échelle). Les SDC permettent une certaine implication des communautés dans la gestion des forêts. Mais les règles actuellement en vigueur ne constituent pas un cadre juridique suffisant pour la foresterie communautaire. En outre, la création des SDC dépend entièrement des concessionnaires forestiers et les SDC prennent fin en même temps que les concessions forestières.

La réforme en cours de la législation forestière a vocation à changer cela. Les derniers projets de Code forestier⁴ et de ses décrets d'application contiennent des dispositions relatives à la foresterie communautaire. Cependant, les propositions législatives ne comprennent pas et/ou manquent de clarté et de précision sur plusieurs composantes clés (les liens entre forêts et droits fonciers, les procédures d'attribution des forêts communautaires, ainsi que les règles concernant la gestion communautaire et le partage des bénéfices). Si elles ne sont pas traitées dans la législation, ces questions poseront de sérieux défis lors de sa mise en œuvre. Les contributions de l'ensemble des parties prenantes peuvent aider à remédier à ces vides juridiques et à définir un cadre propice à la foresterie communautaire – qui prenne en compte les besoins des communautés et les leçons tirées des expériences d'autres pays.

Les cinq priorités identifiées

Les dix éléments juridiques constitutifs énoncés à l'Encadré 2 offrent aux décideurs politiques des orientations méthodologiques pour l'élaboration du cadre juridique. En ce qui concerne la République du Congo, et au regard des propositions de dispositions relatives à la foresterie communautaire, nous considérons que les cinq composantes suivantes sont prioritaires :

1. Clarifier les droits fonciers et forestiers.

Un cadre juridique robuste pour encadrer la foresterie communautaire exige des droits de fonciers et forestiers clairs. Les décideurs politiques doivent distinguer les différents types de droits de tenure et leur incidence en République du Congo. Des pays de la sous-région (et à travers le monde) présentent plusieurs options. Par exemple, les forêts communautaires peuvent être liées aux droits fonciers ou aux droits d'usage, qu'ils soient coutumiers ou non.⁵

La loi doit reconnaître clairement les droits des CLPA dans les procédures d'attribution des forêts communautaires, notamment la nécessité de l'obtention du consentement libre, informé et préalable (CLIP). Ce point nécessite de détailler les étapes de l'obtention du CLIP pour les CLPA qui, dans la zone considérée, jouissent de droits coutumiers antérieurs à l'attribution de la forêt communautaire. Cependant, limiter l'accès aux forêts communautaires à la reconnaissance

formelle des droits fonciers coutumiers antérieure à l'attribution peut s'avérer problématique. En République du Congo, pour que des terres soient reconnues comme étant « coutumières », elles doivent être cultivées, et la procédure de délivrance des titres fonciers est compliquée et coûteuse.⁶ La loi devrait préciser que les forêts communautaires sont des forêts au sein desquelles communautés locales et/ou les populations autochtones exercent leurs droits de tenure coutumière, qu'ils aient été formellement reconnus ou non.

Le projet de Code forestier actuel envisage des forêts communautaires dans trois types d'espace : la forêt naturelle située dans les SDC, la forêt naturelle ou la plantation situées sur le terroir des CLPA, et la forêt créée à l'initiative d'une communauté et gérée par elle. Ces espaces présentent des caractéristiques très différentes. Pourtant, les projets de textes les traitent de manière uniforme. Par exemple, il existe des différences entre les forêts naturelles situées dans les SDC (qui sont créées par les exploitants forestiers) et les autres types de forêts communautaires, notamment les forêts naturelles situées sur les terroirs des communautés. Cette distinction devrait être reflétée dans les dispositions régissant l'attribution, la gestion et le contrôle des forêts communautaires.

2. Développer des procédures d'attribution accessibles.

Afin que la foresterie communautaire soit accessible aux CLPA, la législation doit prévoir une procédure d'attribution claire, simple et peu coûteuse, pour que les CLPA puissent d'elles-mêmes suivre la procédure et, au besoin, solliciter un appui. Pourtant, les projets de textes actuels ne sont pas clairs sur le type d'entité juridique qu'une communauté peut établir en vue de demander l'attribution d'une forêt communautaire et sa gestion (par exemple une coopérative, une association ou un groupement d'intérêt économique communautaire).⁷ La législation doit être claire sur les options qui s'offrent aux communautés. La procédure de création de telles entités devrait par ailleurs être accessible tant au plan technique que financier.

De même, les conditions et les étapes d'attribution et de délimitation des forêts communautaires sont incomplètes. Ne sont mentionnées que quelques étapes préliminaires. Il n'existe aucune indication sur l'autorité locale compétente pour recevoir les demandes d'attribution, ni concernant les critères d'attribution ou les délais de

traitement de chaque étape de la procédure. Enfin, le moment à partir duquel la forêt communautaire est effectivement créée n'est pas clair non plus. Une telle insécurité juridique pourrait conduire à des décisions arbitraires. Plus de clarté et de précision juridiques devraient aider les communautés à déposer des demandes d'attribution et à obtenir la reconnaissance formelle de leur forêt communautaire.

3. Définir des principes clairs pour la gouvernance communautaire.

En République du Congo, les projets de textes ne fournissent pas encore suffisamment d'orientations sur la manière dont les communautés devraient créer l'organe de gestion de leur forêt communautaire, ni sur sa composition, son rôle, son mode de financement, la périodicité de ses réunions ou la façon dont il devra rendre des comptes à l'ensemble des utilisateurs de la forêt. La législation doit énoncer des principes et exigences de base pour la gouvernance communautaire, tout en permettant aux acteurs locaux de développer eux-mêmes les détails spécifiques nécessaires à sa mise en œuvre.

La législation devrait exiger des communautés qu'elles mettent en place des mesures de transparence, de responsabilité et de résolution des conflits. Cela permettrait de garantir une bonne gouvernance interne des communautés gérant une forêt communautaire. Les décideurs politiques devraient également inclure des principes pour la participation des femmes, des jeunes, des migrants et/ou d'autres groupes d'intérêt.

4. Développer des règles de gestion simples.

En République du Congo, les propositions législatives sont incohérentes en ce qui concerne la conception des plans de gestion des forêts communautaires. Pour que la foresterie communautaire soit véritablement conduite par la communauté, le cadre juridique doit aider ses membres à concevoir leur plan simple de gestion.

Cependant, les communautés disposent de ressources techniques et financières limitées. Des dispositions devraient être prises pour permettre aux communautés de solliciter le soutien d'ONG ou d'autres organismes publics ou privés si nécessaire. Les exigences techniques (telles que les inventaires détaillés des ressources) devraient être adaptées au contexte de la forêt communautaire et n'être

nécessaires que si la communauté envisage de vendre des produits forestiers ou de recevoir des paiements pour des services environnementaux.

La législation devrait également préciser que les plans de gestion approuvés suffisent pour permettre l'exploitation de la forêt communautaire. Des exigences administratives supplémentaires (par exemple, des permis supplémentaires) pourraient constituer un fardeau inutile pour les communautés et un obstacle à la génération de revenus.

L'implication de tierces parties dans la gestion des forêts communautaires (afin de garantir aux communautés l'accès à un support technique expert et aux marchés, par exemple) devrait également être explicitement prévue. Cela pourrait exposer les communautés au risque de conclure des accords potentiellement préjudiciables, mais la conclusion de contrats avec des tierces parties peut améliorer la manière dont les communautés gèrent et développent les avantages économiques de leurs forêts. Tout soutien externe devrait être suffisamment réglementé et inclure les garanties nécessaires pour assurer un équilibre des droits et obligations contractuels entre les communautés et les tierces parties.

5. Assurer un partage équitable des bénéfices. Le partage des bénéfices est la clé du succès de la foresterie communautaire. Cependant, en République du Congo, les propositions législatives actuelles souffrent de l'absence de détails importants sur la manière dont les membres de la communauté partagent les avantages monétaires et non monétaires issus de leur forêt communautaire, ce qui peut engendrer un risque d'accaparement des ressources par les élites. La législation devrait fournir un cadre général permettant le partage des bénéfices, tout en habilitant les communautés à concevoir des mécanismes spécifiques adaptés à leurs pratiques. Elle devrait tenir compte des différentes conceptions de ce qui est équitable entre différentes communautés. Le partage équitable des bénéfices nécessite enfin la transparence de l'information et un système de suivi afin que les membres de la communauté sachent comment les fonds sont utilisés et partagés.

Selon les dernières propositions législatives, les revenus des produits de la foresterie communautaire appartiennent aux

communautés locales et aux populations autochtones « concernées ». Cependant, il importe de préciser qu'en plus des revenus, les produits eux-mêmes appartiennent aux communautés locales et aux populations autochtones qui gèrent les forêts. Des garanties sont nécessaires pour éviter les pratiques injustes discriminantes à l'égard des groupes communautaires vulnérables, en particulier les femmes et les populations autochtones, ainsi que l'accaparement des ressources par les élites.

Élaborer un cadre juridique approprié pour la foresterie communautaire

De bonnes lois exigent des processus bien conduits. La création d'un cadre juridique réellement favorable à la foresterie communautaire nécessite un processus de rédaction juridique inclusif et participatif. Une large participation des parties prenantes à ces réformes garantira que les textes juridiques sont adaptés aux besoins réels ainsi qu'au contexte local. Il est essentiel de s'assurer de l'adhésion, à la fois, de ceux qui appliqueront les lois en pratique et de ceux qui en bénéficieront ou qui seront tenus de les respecter.

Une fois adopté, le nouveau Code forestier comprendra les règles générales s'appliquant à la foresterie communautaire. Cependant, les importants détails techniques (comment appliquer les dispositions relatives à la foresterie communautaire en pratique) seront réglés par des décrets d'application. Les versions préliminaires de ces textes nécessitent des travaux supplémentaires qui doivent reposer sur la participation de l'ensemble des parties prenantes – de manière inclusive et transparente. Le gouvernement de la République du Congo et ses partenaires internationaux au développement doivent soutenir un effort coordonné et opportun, impliquant toutes les parties prenantes concernées. Cela permettra d'élaborer une réglementation répondant à des objectifs précis et contenant des étapes claires pour créer, gérer, superviser et développer commercialement les forêts communautaires.

Enfin, les donateurs internationaux doivent adopter une approche stratégique en termes de financement de la foresterie communautaire en République du Congo. Le financement doit soutenir les stratégies et les projets qui respectent pleinement les droits des communautés locales et populations

autochtones, ainsi que de leurs membres. Si les communautés doivent être amenées à jouer un rôle central dans la création et la gestion de forêts communautaires, elles doivent bénéficier de fonds suffisants pour renforcer les capacités requises pour faire de cette ambition une réalité.

Tanja Venisnik

Tanja Venisnik est conseillère en droit et politique publique chez ClientEarth

À propos du projet

Le présent document est l'un des cinq briefings portant sur le projet « Collaboration d'ONG en faveur de moyens de subsistance communautaires équitables et durables dans les forêts du bassin du Congo » (CoNGOs). Lancé en 2016 dans le bassin du Congo – où la deuxième plus grande forêt tropicale du monde fournit des moyens de subsistance à 40 millions de personnes – ce projet vise l'amélioration des moyens de subsistance des communautés qui dépendent des forêts grâce à une meilleure gouvernance et de meilleures pratiques. Les partenaires du projet estiment que le renforcement organisationnel et le renforcement des capacités des OSC et des communautés locales pour garantir et promouvoir des droits et initiatives en matière de foresterie communautaire a été essentiel pour atteindre cet objectif. Le Projet CoNGOs était dirigé par IIED avec un consortium d'ONG partenaires dans cinq pays. Royaume-Uni : ClientEarth, Fern, Forest Peoples Program, Rainforest Foundation UK, Well Grounded. Cameroun : Association OKANI, Centre pour l'environnement et le développement, INADES-Formation. République centrafricaine : Réseau des populations autochtones et locales pour la gestion durable des écosystèmes forestiers de Centrafrique, Centre pour l'information environnementale et le développement durable. République du Congo : Organisation pour le développement et les droits humains au Congo, Forum pour la gouvernance et les droits de l'Homme, Comptoir Juridique Junior, Observatoire congolais des droits de l'Homme. République Démocratique du Congo : Tropenbos International.

Références

¹ Voir par exemple : Gilmour, D (2016) Forty years of community-based forestry : a review of its extent and effectiveness. FAO, Rome. <http://bit.ly/31wt0EJ> / ² ClientEarth (2018) Analyse du cadre juridique relatif à la gestion communautaire des forêts en République du Congo. <http://bit.ly/2wTV2vL> ; une analyse similaire a été réalisée pour le Gabon : ClientEarth (2018) Analyse du cadre juridique relatif aux forêts communautaires au Gabon. <http://bit.ly/2xaeZ1l> / ³ ClientEarth (2019) Les communautés au cœur de la gestion des forêts : Comment la loi peut-elle faire la différence ? Enseignements tirés du Népal, des Philippines et de Tanzanie. www.documents.clientearth.org/library/download-info/les-communautaires-au-coeur-de-la-gestion-des-forets / ⁴ Nous faisons ici référence à la version adoptée par le Conseil des ministres en février 2019 et soumise au Parlement congolais en mars 2019. / ⁵ ClientEarth (2017) Cadres juridiques relatifs à la gestion communautaire des forêts dans cinq pays du bassin du Congo. <https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/cadres-juridiques-relatifs-a-la-gestion-communautaire-des-forets-dans-cinq-pays-du-bassin-du-congo> / ⁶ Loi n°21-2018 du 13 Juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisition des terres et terrains. / ⁷ Il n'existe pas de texte juridique spécifique régissant la création de coopératives et de groupes d'intérêts économiques communautaires. Ceux-ci sont régis par la loi de 1901 sur les associations, et les modalités de leur création sont identiques à celles régissant la création d'associations.



Knowledge Products

L'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED) promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux.

ClientEarth est une organisation de droit de l'environnement à but non-lucratif. Nous sommes des avocats engagés travaillant à l'interface entre le droit, les sciences et les politiques publiques. Nous utilisons la force du droit pour élaborer des stratégies et des outils juridiques pour résoudre les problèmes environnementaux majeurs.

Le Comptoir Juridique Junior (CJJ) est une ONG basée en République du Congo dont le but est de contribuer à l'appropriation du droit par la population, afin qu'elle soit en mesure de défendre ses droits, de veiller à la bonne gouvernance des ressources naturelles et à la définition des politiques publiques qui répondent à son bien-être.

Contact

Anna Bolin
anna.bolin@iied.org

80–86 Gray's Inn Road
London, WC1X 8NH
Royaume-Uni

Tel: +44 (0)20 3463 7399
www.iied.org

L'IIED invite les réactions et commentaires via @IIED and www.facebook.com/theiied

ISBN 978-1-78431-743-0



Cette étude a été financée par UK Aid, du gouvernement britannique.

Toutefois, les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du gouvernement britannique.

Ce document n'engage que la responsabilité de ses auteurs et ne reflète pas nécessairement les vues de tous les membres du consortium.