Consolider la bonne gouvernance et enrayer les illégalités dans la gestion des forêts

Avancées et défis en République du Congo

Février 2023

Face à l'urgence des changements climatiques et à la perte de la biodiversité mondiale, de très grands espoirs reposent sur les épaules des communautés locales et des populations autochtones (CLPA) qui sont largement considérées comme étant les plus aptes à gérer durablement les ressources naturelles partout sur la planète. Cependant, ces mêmes communautés sont les moins impliquées dans les décisions relatives à la protection de l'environnement. En République du Congo, les organisations de la société civile (OSC) tentent de changer la donne en œuvrant pour la consolidation de la bonne gouvernance afin d' enrayer les illégalités dans la gestion des forêts.

Grâce au soutien financier des gouvernements britannique et norvégien et de la Délégation de l'Union européenne à Brazzaville, les efforts des OSC congolaises contribuent de façon accrue à une participation plus effective des communautés forestières à la gestion et à la protection des forêts dans le respect de leurs droits fondamentaux.

Le Forum pour la Gouvernance et les Droits de l'Homme (FGDH), l'Observatoire Congolais des Droits de l'Homme (OCDH) et la Rencontre pour la Paix et les Droits de l'Homme (RPDH) œuvrent en ce sens aux côtés d'autres acteurs de la société civile nationale et internationale notamment les membres du Groupe

d'Experts pour la Synergie des Organisations et Plateformes pour la gouvernance climatique, foncière et forestière (GESOP) et de la Plateforme pour la Gestion Durable des Forêts (PGDF). Leurs actions privilégient la sensibilisation et l'accompagnement des communautés forestières au travers de formations sur leurs droits et les mécanismes à leur disposition pour les faire respecter. Par ailleurs, les OSC tentent de rapprocher les autorités nationales et partenaires internationaux des CLPA afin de faire entendre les doléances et besoins de ces dernières dans le cadre de processus tels que l'Accord de Partenariat Volontaire (APV) signé entre la République du Congo et l'Union européenne, l'Initiative pour les Forêts de l'Afrique Centrale (CAFI), l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) et le programme de Réduction des Emissions provenant de la Déforestation et de la Dégradation des Forêts (REDD+).

La veille communautaire : un outil au profit des populations locales marginalisées ?

Les OSC impliquées dans la gouvernance forestière s'appuient sur des missions de terrain pour informer les populations locales des principes d'engagement (choix de représentants, délégation de pouvoir, redevabilité) ainsi que des options de participation dont elles disposent par exemple les conseils de concertation des Fonds de Développement local (FDL) dans les concessions forestières aménagées, les comités de gestion et de développement communautaire (CGDC), de gestion des aires protégées, de surveillance des ressources renouvelables et de la REDD+.

Des missions de sensibilisation et de renforcement des capacités ont été menées dans le département de la Lékoumou, dans le sud du pays ainsi que dans la Sangha, dans le nord, afin d'identifier les communautés souhaitant être accompagnées en consultation avec les autorités forestières départementales et locales ainsi que les conseils des sages.

Des communautés ignorant leurs droits

L'objectif principal des missions – promouvoir la participation effective de communautés qui n'avaient jamais été sollicitées auparavant, et les informer de leurs droits, a constitué un défi de taille. Les membres des communautés travaillant pour les sociétés forestières, ont en effet exprimé leur crainte de perdre leur emploi s'ils osaient parler. Une fois ces hésitations levées, les OSC ont pu réaliser des entretiens en insistant sur la participation des groupes les plus marginalisés (femmes, jeunes, personnes âgées et autochtones).

Les CLPA ont été sensibilisées sur l'évolution de leurs droits afin d'être mieux préparées pour dénoncer les violations dont elles sont victimes[1] et protéger leurs forêts. L'adoption du nouveau code forestier en 2020[2] constitue une avancée importante et une opportunité clé à saisir pour les CLPA. Il comporte des dispositions positives et spécifiques sur leurs droits et leur implication dans les processus de gouvernance forestière, droits pour lesquelles les OSC ont assidûment milités[3]. Parmi les dispositions importantes du nouveau Code figurent l'intégration formelle du consentement libre, informé et préalable (CLIP) et une meilleure définition des obligations de concertation et de gestion participative des forêts.

1 Par exemple, la destruction des cultures, après avoir donné des assurances à la communauté que celles-ci seraient épargnées (Mapati) ; le fait de barrer l'accès de la communauté à leur forêt (Loyo).
2 http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/con197361.pdf
3 République du Congo : Le Code forestier et le plan climat sont porteurs d'espoir, février 2021.

Un nouveau code forestier plus ambitieux

« Le nouveau code forestier de la République du Congo a fait bouger les lignes et nous avons saisi la balle au bond. L'ambition était de former une 'masse critique' d'individus dans les communautés consultées de la Lékoumou. En tout, ce sont 65 représentants communautaires qui ont été formés dont 18 femmes et 13 autochtones. Les communautés ont été informées de la manière dont elles pouvaient exercer leurs droits dans le cadre des mécanismes de partage des bénéfices et de leur accès aux cahiers des charges qui détaillent les obligations de chaque société forestière envers les communautés. Souvent, les communautés ne sont pas consultées lors de l'élaboration des cahiers des charges qui devraient répertorier les obligations des sociétés, ne sont pas connus des communautés concernées ni même des autorités locales. Alors que précédemment les cahiers de charges et les plans d'aménagement étaient négociés sous un système de tutelle, la nouvelle législation forestière oblige désormais les représentants des sociétés à se rendre dans les villages pour négocier dans le cadre d'échanges multipartites signer directement avec les communautés. »

Fabrice Kimpoutou, RPDH

Des doléances en souffrance dans la Lékoumou

Les consultations dans la Lékoumou ont fait ressortir les difficultés des communautés à accéder à la justice en cas de conflit sur l'utilisation des ressources naturelles ou d'empiètement des sociétés forestières sur leurs activités de subsistance. En cas de refus de la part des sociétés forestières de donner suite aux revendications légitimes des communautés, toute poursuite s'arrête et les communautés ne parviennent pas à obtenir l'appui des autorités locales pour obtenir gain de cause. Aussi, l'accompagnement des OSC à travers le Centre d'Assistance Juridique et d'Action Citoyenne (CAJAC)[4] a permis aux communautés d'apprendre à rédiger des plaintes. Désormais, elles bénéficient de l'assistance de personnes dédiées en leur sein pour les orienter et traiter les plaintes signalées dans les zones où la distance géographique et le coût des déplacements constituent un frein à l'accès aux institutions judiciaires.

L'appui des OSC a porté ses fruits dans la Lékoumou où les communautés ont pu obtenir en juillet 2022 des arriérés de paiements de quatre années au profit de micro-projets d'intérêt communautaire. Dans le village de Missama, une société forestière incapable de se prévaloir d'une autorisation de coupe de bois, a dû renoncer à son projet d'abattage.

4 RPDH a bénéficié d'un financement de l'Agence Française de Développement pour soutenir la veille communautaire à travers l'utilisation du mécanisme de gestion de plaintes CAJAC.

Permettre une gestion communautaire renforcée dans la Sangha

Dans le département de la Sangha, 116 individus dont 49 femmes de cinq communautés[5] riveraines des unités forestières d'aménagement (UFA) de Jua-Ikié et Pokola ont été sensibilisés en particulier sur les comités de gestion et de développement communautaire (CGDC). En principe les CGDC doivent encourager une concertation de toutes les parties prenantes locales sur le développement communautaire au sens large. Cependant, aucun comité ne fonctionnait vraiment au sein des communautés concernées en dépit de la mise en place en 2017 d'un FDL au sein de la concession Jua-Ikié. Tout comme dans la Lékoumou, il a fallu attendre la pression des CLPA conseillées et aidées par les OSC pour que la concession mette en place un conseil de concertation pour gérer et alimenter le FDL au profit des communautés.

Les OSC ont également analysé le fonctionnement concret des FDL. En République du Congo, les concessions forestières doivent se doter d'un FDL alimenté par les redevances forestières afin de financer des microprojets d'intérêt communautaire pour les populations riveraines. Les résultats d'une étude de FGDH sur le respect des engagements pris en ce qui concerne les FDL, interpellent[6]. Sur 57 concessions forestières présentent dans le pays, seules 15 disposent de plans d'aménagement et sur ces 15 concessions, seulement cinq FDL sont bénéficient actuellement de subventions. Dans les rares cas où les FDL sont opérationnels, l'insuffisance des fonds diminue leur efficacité et les communautés ne sont pas accompagnées dans le montage et la gestion de projets.

La question épineuse des Fonds de Développement Local

« Les communautés peuvent prendre une place importante dans le fonctionnement du comité de gestion et de développement communautaire et du Fond de Développement Local (FDL) si elles en ont les moyens. A Boumdel, la communauté locale a réussi à élaborer des projets. Elle a créé un champ de manioc avec les revenus du FDL et le manioc, une fois récolté, sera vendu pour financer un autre projet, ce qui constitue un bénéfice direct et tangible pour toute la communauté.

Cependant d'importants défis demeurent notamment l'absence d'aménagement forestier dans certaines zones qui pénalisent les communautés ne bénéficiant ni du partage des recettes, ni de projets sociaux. En outre, le montant des subventions attribuées aux FDL en général à savoir, 200 francs CFA par mètre cube, est dérisoire, d'autant qu'une proportion importante des fonds sont utilisés pour prendre en charge les frais de fonctionnement au grand dam des projets sociaux. »

Nina Kiyindou, OCDH

En définitive, dans la Lékoumou comme dans la Sangha, la veille communautaire permet un véritable éveil citoyen en contraignant les entreprises forestières et les pouvoirs publics à être plus regardants sur les droits des communautés riveraines. Grâce aux formations réalisées dans les deux départements et à la forte volonté des CLPA de participer à la gestion des forêts, une culture de redevabilité prend peu à peu racine. Les communautés riveraines des concessions forestières participent davantage aux cadres de concertation et une antenne CAJAC a été mise en place dans la Lékoumou afin de permettre un suivi des différents problèmes soulevés par les communautés.

5 Cabosse, Souanké, Boumdel, Dia, Djaka.
6 Sur l'effectivité et l'efficacité de la mise en œuvre des Fonds de Développement Local (FDL) dans les concessions forestières, juillet 2022

L'urgence d'un dialogue constructif entre décideurs, société civile et communautés forestières

Afin que les constats des missions de terrain, les analyses sur le respect de la législation et la mise en œuvre des politiques provoquent des changements positifs concrets, les OSC se sont efforcés de faire entendre les préoccupations des CLPA en portant des recommandations communes auprès des décideurs nationaux. Pour ce faire, elles ont mis en place le GESOP, un groupe informel d'experts et de militants de la société civile appuyé par la RPDH, l'OCDH et FGDH, qui mène un plaidoyer face aux manquements des pouvoirs publics en matière de gouvernance.

Une approche innovante de collaboration au sein de la société civile congolaise

Le GESOP est un espace d'analyse, de réflexion et d'action de praticiens et militants issus de différents réseaux, plateformes et organisations de la société civile en vue de construire un plaidoyer commun face aux défis liés à la gouvernance climatique, foncière et forestière, dans le cadre de l'Accord de Partenariat Volontaire (APV), des Contributions Déterminées au Niveau National (CDN), de l'Initiative de la Forêt d'Afrique centrale (CAFI), de l'initiative de Réduction des Émissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des Forêts (REDD+) et de l'aménagement du territoire. Lors de la révision de la Contribution Déterminée au Niveau National (CDN) de la République du Congo, la société civile s'est rendu compte de la nécessité de mettre en commun les expertises dans plusieurs domaines (mines, forêts, transport, hydrocarbure) et de mettre sur pied un groupe informel à cet effet.

Le GESOP s'est adressé aux autorités forestières, aux représentants du gouvernement et aux élus locaux dans les départements ciblés au travers de réunions stratégiques et de tables rondes publiques pour demander notamment la reconnaissance des droits fonciers coutumiers des communautés[7]. La proposition du GESOP d'établir un mécanisme de recours pour résoudre les conflits a fini par être examinée dans le cadre du processus de révision du Schéma National d'Aménagement du Territoire et les OSC ont requis, par le biais de l'appui de CAFI, la réalisation d'une cartographie participative qui intègre les droits coutumiers.

> *« Depuis 2021, les membres du GESOP se concertent pour analyser des problèmes spécifiques et formuler des positions souvent en synergie avec d'autres acteurs de la société civile. La note de position sur la CDN révisée du Congo[8] est un exemple de collaboration ayant suscité l'intérêt l'adhésion du ministère de l'Environnement qui a intégré certaines des recommandations de la société civile relatives à l'inclusion des parties-prenantes, la redevabilité, les droits humains, et la coordination intersectorielle dans la version finale de la CDN. C'était un grand moment de fierté pour nous et une victoire pour la transparence. »*
>
> *Phons Louis Ntoumbou, FGDH*

7 Note de position des organisations de la société civile sur les droits fonciers coutumiers des CLPA, septembre 2020. Voir aussi, Illégalités forestières : de l'urgence de respecter les droits des bantous et autochtones, septembre 2021.

8 Note de contribution des OSC à la révision de la CDN, https://loggingoff.info/library/note-de-contribution-des-organisations-de-la-societe-civile-a-la-revision-de-la-contribution-determinee-au-niveau-national-republique-du-congo-decembre-2020/, décembre 2020.

Des stratégies d'engagement multiformes

L'accès des OSC aux décideurs n'a pas toujours été facile. Devant des autorités locales réticentes, il leur a parfois fallu demander l'appui des autorités de tutelle pour faire avancer le dialogue, mais aussi collaborer avec les médias pour rendre plus visible leurs actions et exercer une pression.

Outre les rencontres et discussions informelles ainsi que la sensibilisation « dans les coulisses » les tables rondes, forums et autres réunions publiques ont été déterminants pour mettre sur la table la question des illégalités dans le secteur forestier et leur impact sur l'environnement et les populations locales. Une Table Ronde sur les Forêts s'est tenue en mars 2022 à Brazzaville à l'initiative des OSC dans le but de souligner l'urgence de la participation de l'ensemble des parties prenantes à une gouvernance forestière plus responsable. Une autre Table Ronde sur la Gouvernance Forestière a eu lieu en septembre 2022 à Pointe-Noire. Cette dernière a regroupé les acteurs de la gouvernance forestière y compris l'administration publique, le secteur privé et les communautés locales afin de dresser un état des lieux de plusieurs initiatives nationales et internationales notamment les APV, l'ITIE, l'initiative CAFI, les CDN et l'Initiative pour le Palmier à Huile en Afrique (APOI). Les discussions entre les parties prenantes relayées entre autres par Vox Congo et ADIAC, ont permis de mettre l'accent sur les défaillances quant à la mise en œuvre des engagements du gouvernement.

Les OSC ont également investi dans des outils de communication afin de présenter de manière concrète les effets des illégalités sur les communautés forestières. C'est le cas du reportage vidéo « Encadrer les communautés locales et populations autochtones pour une gestion forestière participative » effectué en mars 2022 dans la Lékoumou mais aussi des programmes radiophoniques comme ceux de Radio Congo en décembre 2021. Les deux reportages ont relaté les missions de sensibilisation des OSC dans la Lékoumou en se penchant sur l'exclusion des peuples autochtones par les sociétés forestières des processus décisionnels relatifs à la gestion des forêts.

Accroître l'impact de l'observation indépendante des forêts

Des liens se sont tissés entre les OSC militantes et celles menant des activités d'observation indépendante (OI) de l'exploitation forestière industrielle tel que le Cercle d'appui à la gestion durable des forêts (CAGDF). En tant qu'observateur mandaté par le gouvernement, CAGDF possède une vision d'ensemble de l'ampleur des illégalités dans le secteur forestier et il n'hésite pas à partager les informations à sa disposition avec le GESOP y compris dans le cadre de conférences de presse conjointes. Les constatations du CAGDF sont sans appel et elles corroborent les analyses des OSC œuvrant pour les droits des CLPA sur la persistance de l'impunité face aux illégalités forestières. Dans le cadre du suivi de l'ITIE, les OSC ont constaté le non-paiement des taxes dues par les sociétés forestières à l'État. Plus la production de bois augmente, moins les recettes sont déclarées et le gouvernement n'est pas assez réactif dans la collecte des revenus forestiers. Avec l'appui du CAGDF, le gouvernement est parvenu à recouvrer une partie des taxes qui lui étaient dues.

« Le taux de conformité aux exigences légales en matière d'exploitation forestière est de 60 pour cent en moyenne : il s'agit, le plus souvent, d'absence de plan d'aménagement, un volume de coupe supérieure à celui autorisé et la non-déclaration ainsi que le non-paiement des taxes dues. Les sociétés ne respectent pas leurs obligations environnementales et sociales. Non seulement les autorités forestières ne recouvrent que 22 pour cent des taxes mais elles n'appliquent pas non plus la majoration due en cas de retard de paiement ni l'augmentation de l'amende sur la valeur de l'obligation non exécutée. Les contrevenants sont donc récompensés d'une certaine manière. Le problème de sous-effectifs et de capacité dans la répression n'explique pas tout. L'indifférence, voire la complicité, de certaines autorités forestières y est aussi pour beaucoup. »

Alfred Nkodia, CAGDF

Une nécessaire coopération entre les pays du Nord et du Sud

Au-delà du Congo, les OSC se sont également employées à interpeller les décideurs européens sur leur responsabilité dans l'amélioration de la gouvernance des ressources naturelles. Lors d'une tournée de plaidoyer de représentants de la société civile d'Afrique, d'Asie et d'Europe menée par l'ONG Fern à Bruxelles, en septembre 2022, la RPDH s'est fait l'écho des inquiétudes de la société civile congolaise sur l'avenir des APV et du règlement sur l'application des règlementations forestières, la gouvernance et le commerce (FLEGT) auprès de la Commission et du Parlement européens ainsi que de représentants des gouvernements allemand, belge et français.

« Les OSC congolaises ont regretté le manque de consultation sur le règlement sur les produits exempts de déforestation proposé par l'UE. Elles craignent que les exigences du nouveau règlement ne rendent le système d'autorisations FLEGT caduc et ne dissuadent les gouvernements des pays engagés dans un APV de poursuivre les réformes mises en œuvre depuis tant d'années. Nous avons manifesté notre souhait que le règlement tienne compte des acquis des APV et que les institutions européennes renforcent leur dialogue avec les pays forestiers afin que la nouvelle loi ne soit pas vécue comme une imposition injuste. »

Christian Mounzéo, RPDH

Maintenir le cap pour répondre aux défis locaux et mondiaux

En République du Congo, les acteurs de la société civile reconnaissent que l'espace civique qui semble assuré aujourd'hui, peut être remis en cause demain. La poursuite du plaidoyer et de la veille communautaire ne pourra donc se faire qu'en obtenant des garanties sur l'indépendance et la sécurité des militants de la bonne gouvernance. Les OSC s'emploient donc à demander l'adoption d'une loi de protection des défenseurs de l'environnement et des droits humains, s'inspirant des instruments qui existent déjà à l'échelle internationale.

Toutefois, les ressources limitées des OSC pourraient freiner la réalisation systématique et l'impact de leur travail de veille et d'investigation sur la totalité du territoire national. Un appui soutenu aux OSC congolaises est donc nécessaire pour améliorer leur présence et leur efficacité sur le terrain et faire avancer les réformes et processus politiques dans lesquelles elles sont engagées.

Tout progrès dans la gouvernance forestière ne pourra pas se faire non plus sans respect des droits des populations locales et à transparence et une participation effectives. La préservation des forêts et la lutte contre les changements climatiques en République du Congo et dans le monde dépendent de l'équation fragile entre défense d'intérêts commerciaux et étatiques et prise en compte de droits des CLPA en tant que véritables gardiens et propriétaires des forêts.

Cette note a été réalisée avec l'appui financier du Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO) du gouvernement britannique, du Norway's International Climate and Forests Initiative (NICFI) et de la Délégation de l'Union Européenne à Brazzaville. Cependant, les opinions exprimées ne reflètent aucunement celles de ces institutions.

UKaid from the British people

NICFI Norway's International Climate and Forest Initiative