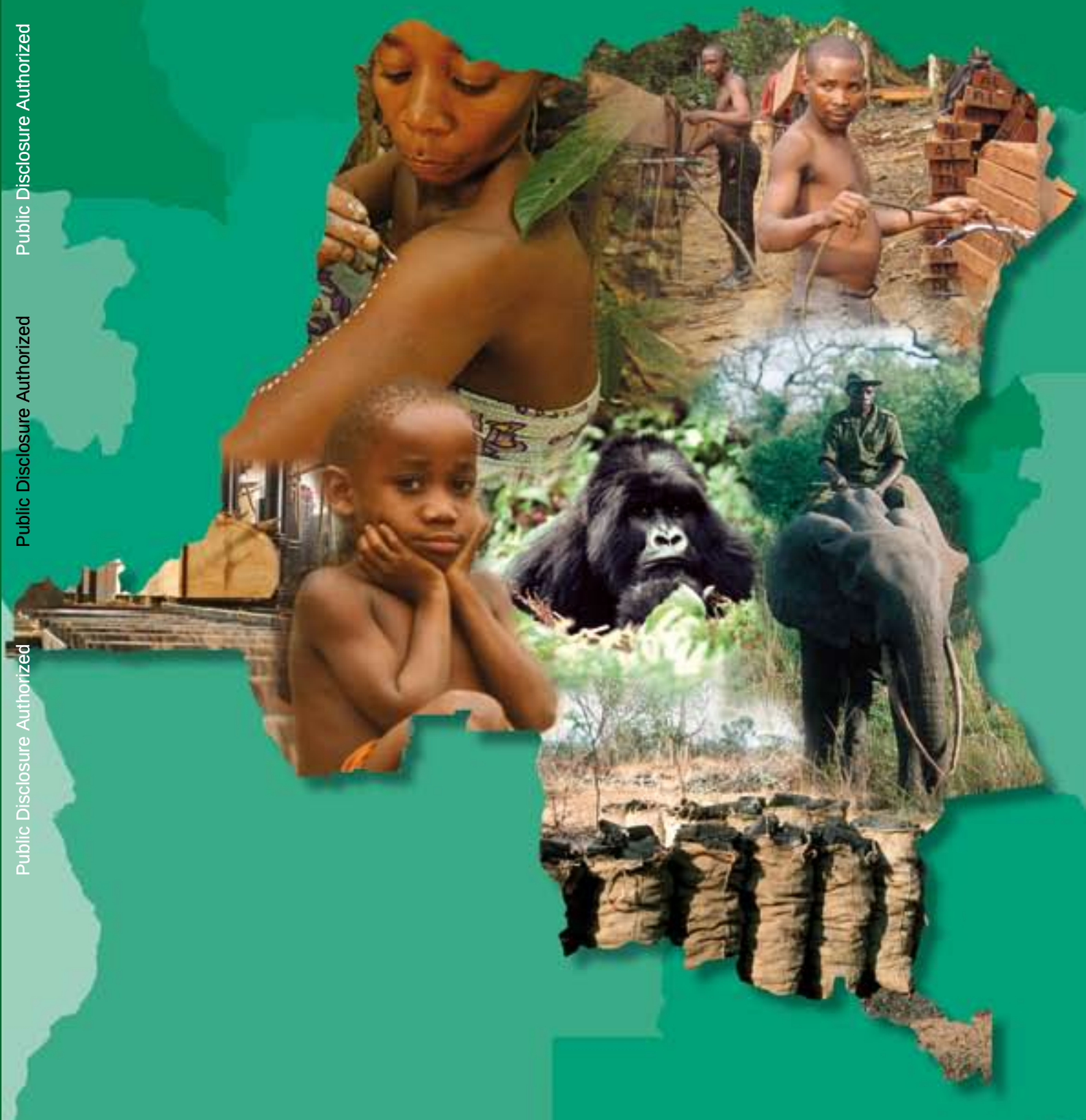
38628

LA FORET EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO POST-CONFLIT

ANALYSE D'UN AGENDA PRIORITAIRE



Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

LA FORET EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO POST-CONFLIT

Analyse d'un Agenda Prioritaire

© Copyright 2007 CIFOR, Banque mondiale et CIRAD.

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, d'enregistrer dans un système d'information ou de transmettre ce document, même partiellement et sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit (électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre), sans l'accord préalable des éditeurs. Les éditeurs encouragent une utilisation fidèle de cet ouvrage. Une citation exacte est requise:

Debroux, L., Hart, T., Kaimowitz, D., Karsenty, A., et Topa, G. (Eds.) 2007 La forêt en République Démocratique du Congo Post-conflit: Analyse d'un Agenda Prioritaire. Rapport collectif par des équipes de la Banque mondiale, du *Center for International Forestry Research* (CIFOR), du Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD), d'*African Wildlife Foundation* (AWF), du Conseil National des ONG de Développement du Congo (CNONGD), de *Conservation International* (CI), du Groupe de Travail Forêts (GTF), de la Ligue Nationale des Pygmées du Congo (LINAPYCO), de l'Organisation Néerlandaise de Développement (SNV), du Réseau des Partenaires pour l'Environnement au Congo (REPEC), du *Wildlife Conservation Society* (WCS), du *Woods Hole Research Center* (WHRC), du *World Agroforestry Centre* (ICRAF) et du *World Wide Fund for Nature* (WWF). xxii, 82p. ISBN 979-24-4683-4

Thésaurus CABI: 1. politique forestière 2. développement rural 3. conservation de la nature 4. aménagement forestier 5. processus de réforme 6. post-conflit 7. République Démocratique du Congo I. Titre

Cet ouvrage collectif a été coordonné et édité par Laurent Debroux et Giuseppe Topa (ensemble de l'ouvrage), David Kaimowitz (vie rurale et secteur informel), Alain Karsenty (économie forestière) et Terese Hart (biodiversité et conservation de la nature).

Les autres co-auteurs sont: Awono Abdon (CIFOR), Fidele Amsini (WCS), Conrad Aveling, Alain Bertrand (CIRAD), Mohammed Bekhechi (WB), Carlo Bravi (FAO), Eric Chezeaux (FRM), Kenneth Chomitz (WB), Pauwel Dewachter (WWF), Jean-Pierre d'Huart, Chimere Diaw (CIFOR), Gerhard Dieterle (WB), Abderhamane Djire, Jef Dupain (AWF), Katrin Erdlenbruch (CIRAD), Nicolas Fauvet (CIRAD), Eric Forni (CIRAD), Jefferson Hall (WCS), Joseph Kakinda (CNONGD), Gaston Kalambay (Université de Kinshasa), Kapupu Diwa (LINAPYCO), Nadine Laporte (WHRC), Raymond Lumbuenamo (WWF), Jean-Remy Makana (WCS), Joseph Makombo, Carole Megevand (WB), Patrick Mehlman (CI), Pierre Montagne (CIRAD), Augustin Mpoyi (REPEC), Kankonde Mukadi (WB), Robert Mwinyihali (WCS), Ousseynou Ndoye (CIFOR), Clotilde Ngomba (WB), Bienvenu Ngoy (GTF), Stefano Pagiola (WB), Jean-Marc Roda (CIRAD), Ivan Rossignol (WB), Diane Russel (ICRAF), Nathan Schenkman (CIFOR), Rolf Schinkel (SNV), Kai Schmidt-Soltau, Carla Staver (CIFOR), Martin Tshamba (WWF), Richard Tshombe (WCS), Norbert Yambayamba (CNEM/Debout Congo).

Les opinions exprimées dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement les points de vue des organisations mentionnées ci-dessus. Ces organisations ne garantissent pas l'exactitude des données présentes dans cette publication et ne peuvent en rien être tenues responsables des conséquences de leur utilisation. Les frontières, couleurs, dénominations et autres informations mises en évidence dans toutes les cartes de ce rapport n'impliquent aucun jugement sur le statut légal des territoires concernés de la part des organisations mentionnées ci-dessus, ni l'approbation ou l'acceptation de ces frontières.

Photos de couverture: Kim S. Gjerstad, Conrad Aveling et Filip Verbelen
Edition: Marie-Christine Polge
Conception de la couverture: Eko Prianto
Maquette: Gideon Suharyanto et Catur Wahyu
Cartes: Nadine Laporte et Bruno Bonansea

L'Alliance WWF/Banque mondiale pour les Forêts a gracieusement financé la publication de ce rapport.

Publié par Center for International Forestry Research
Adresse postale: P.O. Box 6596 JKPWB, Jakarta 10065, Indonésie
Adresse du bureau: Jl. CIFOR, Situ Gede, Sindang Barang, Bogor Barat 16680, Indonésie
Tel.: +62 (251) 622622; Fax: +62 (251) 622100
E-mail: cifor@cgiar.org
Web site: http://www.cifor.cgiar.org

TABLE DES MATIÈRES

Liste des Encadrés, Cartes et Tableaux iv
Acronymes et abréviations v
Préambule vii

Principaux Constats et Recommandations **ix**

1. La Forêt Congolaise en 2006 **1**
1.A. Paysage naturel – Contexte socio-économique 1
1.B. Le secteur informel et la vie rurale 6
1.C. La conservation de la nature 13
1.D. L'industrie du bois 16
1.E. Essai d'évaluation économique 21

2. La Vision d'Ensemble du Gouvernement **25**
2.A. Le code forestier 25
2.B. Risques et opportunités dans le contexte post-conflit 28
2.C. L'aménagement du territoire forestier 31

3. Un Défi Urgent – Encadrer la Filière Bois **39**
3.A. L'héritage du passé 39
3.B. Le chemin accompli depuis 2002 41
3.C. Les chantiers en cours 44

4. L'Agenda Elargi **55**
4.A. Intégrer la forêt dans les grands cadres de développement 55
4.B. Reconstruire les institutions 56
4.C. Appuyer les communautés et les petites entreprises 58
4.D. Préserver la biodiversité 61
4.E. Rémunérer les services environnementaux 63
4.F. Les forêts sèches et les écosystèmes de montagne 64

Notes **68**

Références **77**

LISTE DES ENCADRÉS, CARTES ET TABLEAUX

Encadrés

1. Le processus suivi x
2. Comparaison avec d'autres pays 32
3. Protection de la faune – L'expérience de Minkébé dans le nord du Gabon 47
4. A propos de l'exploitation illégale 48
5. L'Observateur indépendant au Cameroun – Et les suites? 50
6. Rétrocession des redevances – L'envers du décor 52
7. L'accès aux forêts pour les communautés locales 53
8. Le Parc des Virunga et sa périphérie – Appel aux synergies 61
9. La Réserve Naturelle Communautaire de Tayna – Une nouvelle approche à l'essai 62
10. Gestion du bois de feu – La Stratégie Energie Domestique du Niger 67

Cartes

1. Distribution des forêts en Afrique 2
2. Carte de végétation de la RDC 3
3. Répartition de la population en RDC 5
4. Distribution géographique des groupes Pygmées en RDC (sur base des données disponibles) 12
5. Principales aires protégées et sites du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo 14
6. Carte des données d'inventaire disponibles en RDC 17
7. Coût de production et de transport du bois en RDC 20
8. Réseau de transport routier, ferroviaire et fluvial 36
9. Changement de l'étendue des concessions en RDC: comparaison avant et après la résiliation de concessions invalides en 2002 42
10. Distribution des feux de brousse en RDC 65

Tableaux

1. L'Agenda Prioritaire analysé et soutenu par l'étude xix
2. Essai d'estimation d'un ordre de grandeur de la valeur économique du flux annuel de différents biens et services issus de la forêt congolaise 23
3. Les catégories de forêts selon le Code forestier de 2002 26
4. Estimation des surfaces forestières et des autres usages du sol en RDC 35

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ADMADE	*Administration Management Design*
AFLEG	*Africa Forest Law Enforcement and Governance Initiative*
AWF	*African Wildlife Foundation*
BM	Banque Mondiale
CAMPFIRE	*Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources* (Zimbabwe)
CARPE	*Central Africa Regional Program for Environment*
CBFP	*Congo Basin Forest Partnership*
CEFHDAC	Conférence sur les Ecosystèmes de Forêts Humides Denses d'Afrique Centrale
CI	*Conservation International*
CIFOR	*Center for International Forestry Research*
CIRAD	Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement
CITES	*Convention on International Trade in Endangered Species*
CNEM	Centre National d'Education Mésologique
CNONGD	Conseil National des ONG de Développement du Congo
COCOCongo	Coalition pour la Conservation au Congo
COCOSI	Comité de Coordination de Suivi du Site
COMIFAC	Commission des Forêts d'Afrique Centrale
COP	Conférence des Parties
DGRAD	Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales
DME	Diamètre Minimum d'Exploitation
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECOFAC	Programme pour les Ecosystèmes Forestiers d'Afrique Centrale
EITI	*Extractive Industries Transparency Initiative*
FAO	*Food and Agriculture Organization of the United Nations*
FCFA	Franc de la Coopération Financière en Afrique Centrale (CEMAC)
FEC	Fédération des Entreprises du Congo
FIB	Fédération des Industriels du Bois
FMI	Fonds Monétaire International
f.o.b.	*free on board*
FSC	*Forest Stewardship Council*
GTF	Groupe de Travail Forêts

ICCN	Institut Congolais pour la Conservation de la Nature
ICRAF	*World Agroforestry Centre*
IFC	*International Finance Corporation*
IUCN	*World Conservation Union*
LINAPYCO	Ligue Nationale des Pygmées du Congo
MDP	Mécanisme de Développement Propre
MECNEF	Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature, des Eaux et Forêts
MIKE	*Monitoring of Illegal Killing of Elephants*
ONATRA	Office National des Transports
ONG	organisation non gouvernementale
PFNB	Plateforme Nationale des Batwa
PIB	Produit Intérieur Brut
PSFE	Programme Sectoriel Forêts et Environnement
RAPY	Réseau des Associations Pygmées
RDC	République Démocratique du Congo
REPEC	Réseau des Partenaires pour l'Environnement au Congo
RGT	Réserve à Gorilles de Tayna
RRN	Réseau Ressources Naturelles
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
SOCEBO	Société Congolaise d'Exploitation du Bois
SPIAF	Service Permanent d'Inventaire et Aménagement Forestier
TSERO	*Transitional Support Economic Recovery Operation*
UAPM	Union des Associations Pygmées de Mbandaka
UGADEC	Union des Associations de Conservation des Gorilles pour le Développement Communautaire à l'Est de la République Démocratique du Congo
UNESCO	*United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization*
UNFCCC	*United Nations Framework Convention on Climate Change*
WCS	*Wildlife Conservation Society*
WHRC	*Woods Hole Research Center*
WRI	*World Resources Institute*
WWF	*World Wide Fund for Nature*

PRÉAMBULE

Cet ouvrage brosse un portrait du secteur forestier congolais en début 2006. Il analyse les réformes entreprises depuis 2002, et recommande des priorités pour les quatre à cinq prochaines années.

Il présente les forêts congolaises comme un patrimoine public, essentiel pour la survie de millions de gens parmi les plus pauvres du monde, et pour l'environnement mondial. Il examine le passif de mauvaise gestion de ces forêts avant 2002, et les tensions liées à la relance post-conflit. Il met en exergue le risque que les forêts continuent d'être accaparées à des fins personnelles, et que les habitants de ces forêts, le pays et l'environnement mondial s'avèrent sur ce plan victimes de la paix. Sur cette toile de fond, ce rapport cible les problèmes qui pourraient causer des dégâts irréversibles à la société et à l'environnement, ou hypothéquer les bénéfices futurs. Il illustre aussi le risque de l'inaction.

Sur la base des analyses et connaissances actuelles, ce rapport recommande des actions urgentes qui paraissent faisables aujourd'hui. Regroupées en un Agenda Prioritaire, ces actions ciblent la transparence et la participation publique, le respect des lois et des contrats, l'aménagement durable, et le partage équitable des bénéfices. Ce rapport recommande que les mesures simples, correctives et préventives initiées en 2002 soient poursuivies jusqu'à leur aboutissement, que les modes de vie locaux, les droits traditionnels et les consultations locales prennent une place centrale dans les mécanismes de décision, et qu'une initiative de haut niveau soit lancée pour promouvoir les usages non extractifs des forêts. Les marchés de services environnementaux semblent offrir de nouvelles perspectives pour marier le développement socio-économique et la protection de la nature. De nouveaux instruments contractuels et financiers devraient être développés et testés par la RDC et ses partenaires internationaux dans ce sens.

Tous les chiffres et statistiques contenus dans ce rapport doivent être considérés comme des indications d'ordres de grandeur. La plupart des informations sur les forêts en RDC sont fragmentaires, imprécises, ou peu fiables. Ces chiffres n'impliquent pas de jugement de la part des auteurs. Ils indiquent simplement l'état de la connaissance.

Ce rapport ne prétend pas être exhaustif. Il se concentre sur les forêts denses humides. Il devra être suivi par des travaux approfondis sur des thèmes qui n'ont pas pu être traités en détail ici, notamment le bois énergie et les produits non-ligneux, la gestion communautaire, ainsi que les problématiques propres aux savanes, forêts sèches et écosystèmes de montagne, entre autres.

Les auteurs remercient les institutions et les personnes qui ont enrichi ce travail par leur expertise et leurs conseils, notamment: des agences de coopération, des ONG nationales et internationales, des autorités traditionnelles et porte-parole de groupes locaux, la Fédération des Industriels du Bois, et le Gouvernement de la République Démocratique du Congo à travers les Ministères de l'Environnement, des Finances, et du Plan, des autorités provinciales, et l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature.

© Kim S. Gjerstad

PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

A – Contexte et objectif

Contexte. Cette étude se place dans le cadre de la Résolution 1457 du Conseil de Sécurité des Nations Unies (United Nations Security Council 2003) qui encourage '*les institutions financières internationales ... à aider à créer des institutions et des structures nationales capables de contrôler l'exploitation des ressources.*' Elle se place aussi dans le cadre de la Stratégie Forestière de 2002 de la Banque mondiale (World Bank 2002) qui vise à réduire la pauvreté, à intégrer les forêts dans le développement durable, et à protéger l'environnement.

Cette étude se situe au lendemain de la guerre, dans le cadre de la reprise de la coopération de la plupart des bailleurs de fonds et autres partenaires au développement. En plaçant la forêt parmi les thèmes centraux de leur dialogue dès cette phase initiale de réengagement, ces partenaires ont mis en exergue l'importance que la communauté internationale attache aux ressources naturelles dans la lutte contre la pauvreté et la corruption, et pour la protection de l'environnement. Les forêts congolaises sont rapidement apparues comme essentielles pour la survie d'environ 40 millions de gens pauvres, et pour l'environnement mondial. Il est aussi apparu que l'usage industriel des forêts a produit peu de bénéfices collectifs.

Le gouvernement de la RDC a initié un Agenda Prioritaire de réforme en 2002, dans une période d'effondrement des institutions forestières. La majorité des forêts se trouvaient alors allouées sous forme de vastes concessions d'exploitation du bois, sans consultations locales, sans bénéfice équitable pour les populations riveraines ni pour le pays, et sans considération pour des usages alternatifs. Ces concessions servaient principalement des intérêts spéculatifs. Elles chevauchaient des villages, des terres agricoles et des sites critiques pour la biodiversité. Il n'y avait pas de disposition pour la participation publique dans la gestion forestière. Sauf changement radical de politique, cette situation ouvrait la porte à une aggravation des pertes sociales, économiques et environnementales.

Objectif. La présente étude vise à: (i) faire le point des connaissances sociales, économiques et biologiques sur la forêt congolaise, et rendre ce bagage de connaissance accessible à toutes les parties intéressées, en tant que plateforme de référence commune; (ii) esquisser des lignes de politique générale pour guider le développement futur du secteur; (iii) aider le gouvernement dans ses choix stratégiques pour traiter les risques inhérents au contexte post-conflit, dont la présence de privilèges anciens, l'appropriation illégitime des ressources, la faible gouvernance et la corruption; (iv) évaluer la pertinence de l'Agenda Prioritaire de réforme en cours, et communiquer au gouvernement un avis clair et constructif sur ces réformes.

B – La vision à long terme et l'agenda prioritaire immédiat

Le principal défi de cette étude fut d'aider le gouvernement et ses partenaires à prendre des décisions difficiles dans un environnement pauvre en information et sous pression. Avec le retour de la paix et la réhabilitation des

Encadré 1. Le processus suivi

Cette étude est le fruit d'une collaboration entre des équipes de la Banque mondiale, du *Center for International Forestry Research* (CIFOR), du Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD), d'*African Wildlife Foundation* (AWF), du Conseil National des ONG de Développement du Congo (CNONGD), de *Conservation International* (CI), du Groupe de Travail Forêts (GTF), de la Ligue Nationale des Pygmées du Congo (LINAPYCO), de l'Organisation Néerlandaise de Développement (SNV), du Réseau des Partenaires pour l'Environnement au Congo (REPEC), du *Wildlife Conservation Society* (WCS), du *Woods Hole Research Center* (WHRC), du *World Agroforestry Centre* (ICRAF) et du *World Wide Fund for Nature* (WWF).

Cette étude a comporté notamment une revue de la littérature, la collecte de données originales dans le cadre d'études thématiques, et un ensemble de consultations qui ont permis d'affiner l'analyse et de tester le consensus sur les conclusions initiales. Les analyses thématiques conduites en appui de la présente étude portent sur:

- La description des forêts de la RDC et des pratiques d'aménagement (Chezeaux 2003)
- L'économie industrielle de la filière bois (Roda et Erdlenbruch 2003)
- Le régime fiscal et les incitations économiques (Karsenty et *al.* 2003)
- Les interactions entre populations rurales et concessions (Yambayamba 2003)
- Le secteur artisanal (Djiré 2003)
- Les peuples autochtones des forêts (Schmidt-Soltau 2004)
- L'évaluation de quelques parcs nationaux (d'Huart 2004; Mwinyihali 2004)
- L'évaluation économique des biens et services forestiers (Bravi 2005)

Le processus de consultation inclut des échanges avec le gouvernement, les ONG nationales et internationales, le secteur privé, des populations vivant en forêt, et les bailleurs de fonds. La plupart de ces consultations ont eu lieu au cours de l'année 2004. Les échanges avec le gouvernement ont concerné essentiellement les Ministères de l'Environnement, des Finances et du Plan, ainsi que l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature. Des concertations ont eu lieu avec des groupes de parlementaires et des gouverneurs de province. Les échanges avec les bailleurs de fonds se sont tenus dans le cadre du Groupe Thématique, et les échanges avec le secteur privé ont eu lieu avec le Comité Bois de la Fédération des Entreprises du Congo. Des consultations ont eu lieu avec des réseaux d'ONG nationales engagées dans le domaine de l'environnement et des ressources naturelles, lesquels ont aussi joué un rôle de relais vers leurs membres et partenaires. Des visites de terrain et des rencontres avec les groupes locaux ont eu lieu en septembre 2003 dans la province de l'Equateur, en février 2004 dans la province orientale, et en décembre 2005 dans le Nord-Kivu. Des échanges avec d'autres bailleurs de fonds et des ONG internationales ont eu lieu en Europe et aux Etats-Unis. Ces consultations se sont poursuivies de façon itérative en 2005 et 2006. Cette étude bénéficie aussi des conclusions d'une série d'ateliers thématiques et de deux Forums Internationaux sur les Forêts de la RDC qui se sont tenus à Kinshasa en novembre 2004 et février 2006 (MECNEF 2006). Une ébauche du présent rapport a été distribuée lors du premier Forum.

Dans la mesure du possible, cette étude rend compte des principales problématiques du secteur et des points de vue du plus grand nombre d'acteurs impliqués ou intéressés dans la gestion des forêts congolaises. Elle a progressé en synergie avec l'actuelle mise en œuvre de l'Agenda Prioritaire de réforme, engagé en 2002. Elle ne constitue pas un achèvement en soi. Des consultations et des études devront continuer à accompagner la poursuite de cet agenda de réforme, à forger le consensus, à prendre en compte les nouveaux développements, et à affiner la connaissance de thèmes qui n'ont pas pu être pleinement traités dans ce cadre-ci.

infrastructures, la forêt congolaise semble faire l'objet de pressions croissantes motivées surtout par des intérêts personnels et sous l'effet des forces du marché. L'effondrement institutionnel empêche de protéger comme il se doit les intérêts collectifs et à long terme. Dans ce contexte, l'inaction aiderait à consolider les privilèges individuels, au détriment de la population congolaise et de l'environnement mondial. Face à ce défi, l'étude a analysé la vision d'ensemble à long terme du gouvernement, et s'est ensuite focalisée sur des mesures urgentes qui traitent les risques immédiats, et qui sont nécessaires pour pouvoir, par la suite, mettre en pratique la vision d'ensemble, plus large et plus éloignée.

La vision à long terme. La vision à long terme pour la gestion des forêts congolaises est encore en gestation. Les options sont ouvertes, et des idées neuves seront nécessaires. Du point de vue du gouvernement, cette vision incorporera certainement les éléments suivants: la fourniture de services environnementaux à la communauté mondiale en contrepartie d'une

certaine rémunération; l'approvisionnement des marchés locaux et internationaux en divers produits forestiers de façon durable; l'usage continu des forêts par les communautés locales pour leur subsistance et leur bien-être culturel et social et la reconnaissance légale de ces droits traditionnels; et une contribution significative à la création d'emplois et à la reconstruction du pays.

Du point de vue de la communauté internationale, le retour de la paix en RDC peut être perçu comme l'occasion unique de jeter un regard nouveau sur la deuxième plus vaste forêt tropicale du monde, d'éviter la réplication de modèles infructueux, et de développer de nouveaux modèles privilégiant l'environnement et les populations locales. Du point de vue du gouvernement, la forêt offre une opportunité de restaurer l'image de la RDC sur la scène internationale en protégeant l'environnement mondial, d'améliorer les conditions de vie locales, et de consolider la paix. Ces deux perspectives semblent compatibles, voire convergentes. Toutefois, pour matérialiser cette convergence, il sera nécessaire d'innover en matière de politique et de financement. Il sera aussi nécessaire d'impliquer une large gamme d'acteurs politiques et économiques. Le défi est de convertir des intérêts mutuels et des marchés potentiels, en contrats et en paiements. Il s'agit de protéger l'un des plus précieux écosystèmes du monde et, en même temps, d'améliorer le niveau de vie d'une population parmi les plus déshéritées. Mais cela requerra d'améliorer les modèles de gestion et de financement imparfaits qui existent aujourd'hui, plus rapidement que les ressources et les écosystèmes ne se dégradent. Un débat international de haut niveau doit avoir lieu pour faire mûrir cette vision. Les outils disponibles aujourd'hui doivent être clairement mis sur la table, et de nouvelles options devront être développées.

Il n'existe pas aujourd'hui de modèle unique auquel la RDC puisse se référer de façon exclusive pour la gestion de ses forêts. Certes il est raisonnable de penser que la taille et la variété des forêts congolaises, ainsi que la diversité des attentes sociales, économiques et environnementales, aboutiront à une mosaïque d'usages allant de la conservation intégrale et de la production durable de biens et de services, jusqu'à la conversion vers l'agriculture ou d'autres usages. Néanmoins, il serait présomptueux à ce stade de vouloir avancer une composition idéale de cet assemblage. Dans certains cas, les scénarios favoris ne seront pas possibles ou compatibles, et des compromis devront être trouvés.

Les schémas de conservation sont souhaitables à plusieurs égards. Ils ont l'avantage de laisser toutes les autres options ouvertes pour l'avenir. La conservation de la nature semble bénéficier d'une grande attention de la part de nombreux dirigeants congolais y compris le président Kabila. Toutefois, un problème majeur à ce jour est que les instruments et les financements nécessaires pour un programme de conservation à grande échelle en RDC ne semblent pas encore disponibles. Dans les conditions actuelles, le coût de la conservation serait supporté principalement par le gouvernement congolais et les populations locales, sous les formes de coût direct de surveillance et de manque à gagner. Un défi corollaire est que des millions de gens pauvres dépendent des forêts pour leur survie et que, à l'avenir, ils continueront à devoir utiliser la viande de brousse et d'autres produits forestiers, au moins jusqu'à ce que des alternatives deviennent accessibles.

La production industrielle du bois a un passé particulièrement peu convaincant en Afrique. Au cours des soixante années écoulées, elle n'a pas démontré son aptitude à sortir les populations rurales de la pauvreté, ni à contribuer de façon significative et pérenne au développement local et national. Toute politique concernant l'industrie forestière doit ouvertement décourager la continuation des pratiques anciennes, être extrêmement sélective, et viser à ce que les entreprises adoptent des pratiques plus performantes sur les plans social et environnemental, et à ce que la rente forestière soit partagée équitablement.

Les modèles d'extraction à petite échelle sont pour le moment ceux qui produisent le plus de richesse en RDC, d'une façon générale et pour les groupes les plus démunis en particulier. Ces modèles ne sont pas ou peu régulés et ils approvisionnent principalement les marchés locaux. Bien qu'ils soient nécessaires à plusieurs égards, il n'est pas évident dans les conditions

actuelles qu'ils n'épuisent pas les ressources dont ils dépendent. Ils sont aussi le résultat d'une économie atrophiée par la guerre et l'absence d'infrastructures. Si ces contraintes venaient à disparaître, une partie de ces activités artisanales gagneraient probablement une dimension industrielle. L'absence de régulation et d'encadrement de ces secteurs créerait alors des risques environnementaux et de dégradation des ressources, ainsi que des risques économiques et sociaux pour les populations qui dépendent de ces activités.

L'Agenda Prioritaire. (*voir* Tableau 1) Partant de l'analyse ci-dessus, l'étude a examiné les actions nécessaires dans l'immédiat pour permettre ensuite de progresser vers une vision nouvelle et plus ambitieuse. Elle conclut qu'assainir l'héritage du passé et réguler la relance de la filière bois sont deux pré-requis incontournables. Dans cette optique, depuis 2002, le gouvernement a mis en place un ensemble de mesures simples, qui sont de nature corrective, préventive ou de fondation. Initié au sortir de la guerre, dans un pays sans routes et sans institutions, cet agenda est sélectif et pragmatique. Il cible des problèmes qui, s'ils n'étaient pas résolus rapidement, risqueraient de nuire irréversiblement à l'environnement et aux communautés, et de priver la RDC des bénéfices de ses propres forêts. Cet agenda met l'accent sur l'application des lois et des contrats, ainsi que sur la transparence comme moyen d'enrayer la corruption et de stimuler le débat public et l'obligation de rendre des comptes. Ces mesures requièrent de la volonté politique, plus que des moyens financiers ou des capacités techniques. Elles évitent que des décisions mal informées qui seraient prises aujourd'hui n'empêchent l'accomplissement d'une vision plus large dans l'avenir. Lorsque ces mesures seront achevées, si cela arrive, alors il deviendra possible de cheminer vers une vision à plus long terme.

C – Principaux constats

Un patrimoine public à vocations multiples, dans un contexte paradoxal. La RDC abrite la plus vaste forêt d'Afrique et la deuxième forêt tropicale du monde. Dans le même temps, ses 60 millions d'habitants comptent parmi les plus pauvres du monde. L'abondance de ressources naturelles en RDC n'a pas, tout au long de l'histoire, profité au peuple congolais. Au contraire, l'incurie du passé a abouti au paradoxe d'un peuple économiquement pauvre dans un pays naturellement riche. La forêt congolaise doit désormais être vue comme un patrimoine public à fonctions multiples, à gérer dans l'intérêt de la population locale et de la collectivité mondiale. Parmi toute la gamme des produits et services issus des forêts, ce sont le bois de feu, la viande de brousse, et les autres produits non-ligneux qui ont actuellement la plus forte valeur économique. Maintenir l'ensemble de ces fonctions est une priorité absolue. Par ailleurs, les services environnementaux, bien qu'ils génèrent peu de bénéfices tangibles pour le moment, ont un fort potentiel d'expansion dans le futur.

Les forêts sont essentielles pour la population congolaise. La vaste majorité de la population rurale congolaise dépend des forêts pour sa vie quotidienne. Ces gens puisent dans la forêt l'essentiel de leurs protéines, médicaments, énergie, matériaux, et revenus. Ceci s'applique aussi à la population urbaine, dans une certaine mesure. Certains groupes, en particulier les Pygmées, dépendent des forêts de façon quasi totale. Le bois et le charbon de bois procurent 80 pour cent de l'énergie domestique en RDC. Les exploitants artisanaux produisent la plupart du bois vendu sur le marché local. Le gibier est probablement le principal aliment forestier, avec une consommation estimée à plus d'un million de tonnes par an. La population congolaise utilise aussi des centaines de plantes alimentaires et médicinales. L'agriculture itinérante sur brûlis dépend de la forêt pour reconstituer la fertilité des sols. L'importance sociale et culturelle des forêts pour les populations qui y habitent peut difficilement être mesurée.

Les forêts sont aussi essentielles pour l'environnement mondial. Les forêts congolaises séquestrent le carbone et ralentissent le changement climatique dans des proportions d'envergure mondiale. Elles contribuent à réguler le régime hydrique de l'un des plus grands bassins versants du monde. La RDC se classe au cinquième rang mondial par la diversité des plantes et des animaux. Son cortège d'habitats naturels s'étend des

mangroves jusqu'aux glaciers et volcans. Elle contient plus de sites naturels du Patrimoine Mondial que tout le reste du continent africain. Ce trésor naturel doit être préservé. Une fois disparu, il ne pourrait être remplacé. L'impact de la guerre, de l'anarchie, des déplacements de populations et de l'effondrement institutionnel fut dévastateur. Aujourd'hui, la majorité sinon la totalité des parcs et réserves sont réduits à des 'parcs de papier', menacés par le braconnage, l'exploitation minière, l'exploitation du bois, et les empiètements. A l'extérieur des parcs, la plupart des sondages concluent que la pression de chasse actuelle n'est pas soutenable. Nombre de forêts pourtant éloignées sont déjà devenues des 'forêts vides' exsangues de leur grande faune.

L'héritage du passé. La présente étude rejoint le constat dressé par Baker *et al*. (2003) selon qui: '*The challenge… is to rebuild and replace the warped, inequitable systems that have emerged over the past decade and create others*'. En 2002, la majorité de la forêt congolaise était préprogrammée pour l'exploitation industrielle du bois: 43,5 millions d'hectares étaient alloués sous forme de concessions de 25 ans, attribuées avant et pendant la guerre. Ces concessions étaient essentiellement spéculatives, et avaient été allouées sans consultation avec les populations locales, sans considération pour d'autres usages des forêts, et sans rémunération équitable pour le pays. Souvent superposées à des villages, des terroirs agricoles ou des sites critiques pour la biodiversité, ces concessions portaient les germes de nouveaux conflits. Elles privaient les communautés locales du droit de gérer elles-mêmes leurs propres forêts. Elles entravaient l'expansion des aires protégées et le développement d'usages non extractifs. Ces forêts étaient immobilisées à des fins industrielles, et il restait peu de latitude pour d'autres usages.

Les risques de l'après-guerre. Après plusieurs décennies d'incurie et de guerre, l'économie redémarre et l'Etat se reconstruit peu à peu. Mais cette paix reste fragile, les institutions sont en lambeaux, et les mécanismes de contrôle ne fonctionnent pas. Des urgences tiraillent tous les secteurs. Le patrimoine naturel de la RDC a fortement souffert de la guerre, mais il pourrait souffrir encore plus de la paix et de la relance. Les risques sont liés au redémarrage de l'exploitation du bois, ainsi qu'à la réhabilitation des infrastructures, aux activités minières, à la croissance démographique, et à la demande croissante des marchés urbains. Dans l'après-guerre, le paradoxe d'une population économiquement pauvre dans un pays naturellement riche risque de s'accentuer, si les systèmes d'accès aux ressources, de contrôle et de partage des rentes ne changent pas. Le redémarrage de multiples secteurs de l'économie, la croissance démographique et l'absence d'un processus structuré d'aménagement du territoire créent le risque que des usages incompatibles se superposent géographiquement, entrent en conflit les uns avec les autres, et mettent en danger les droits d'usage traditionnels et l'environnement.

La nécessité de cibler les urgences. La majorité du territoire congolais est restée longtemps hors d'accès du fait de l'insécurité et de l'absence de communication. Aujourd'hui, la capacité d'action sur le plan physique et institutionnel est insuffisante face à la complexité des défis et à la taille des enjeux. Dans ce contexte, il est nécessaire de traiter en priorité les problèmes les plus urgents, c'est-à-dire ceux qui risquent de causer des dommages irréversibles à la collectivité ou à l'environnement.

Le redémarrage de l'exploitation du bois. Le redémarrage de la filière bois est probablement le principal changement qui affecte la forêt congolaise dans l'après-guerre, par rapport aux décennies précédentes. L'importance économique de cette filière semble très inférieure à celle d'autres activités forestières, mais c'est dans cette filière que les risques d'appropriation illégitime des ressources publiques et de spoliation sont les plus élevés. Ce redémarrage est dans une certaine mesure inéluctable. Il a lieu avec ou sans réformes sectorielles, car il est mû par le rétablissement de la sécurité, la réhabilitation des infrastructures, et les marchés. Cette industrie peut procurer des bénéfices aux populations locales et au pays, mais ceux-ci ne viendront pas automatiquement. Ils se concrétiseront uniquement si des politiques idoines sont correctement appliquées. Sans cela, on peut craindre que cette filière serve surtout des intérêts personnels. Aujourd'hui, c'est le délabrement des infrastructures qui plafonne

l'essor de cette filière, mais cet état de fait ne durera pas toujours. Le défi est de rendre les mécanismes sectoriels de régulation opérationnels avant que les barrières d'infrastructure ne se dissolvent, sans quoi des exploitations illégales, illégitimes et/ou destructrices risquent de s'étendre.

Quelques pas importants accomplis depuis 2002. Des pas importants ont été accomplis depuis 2002: le retour au domaine public de 25,5 millions d'hectares de concessions forestières non valides, l'établissement d'un moratoire sur l'allocation de nouvelles concessions, l'augmentation graduelle de la taxe de superficie, l'élimination de charges injustifiées sujettes à la fraude, l'adoption du nouveau Code forestier, et le lancement de la revue légale de toutes les concessions restantes avec la participation d'un observateur indépendant. Ces décisions ont bénéficié d'un soutien constant au plus haut niveau politique. Néanmoins, la détermination au sein du ministère technique a fluctué au cours de la période de transition politique de 2002 à 2006 et certaines mesures ont subi de sérieuses entorses. Il semble qu'environ 15 millions d'hectares aient fait l'objet d'échanges ou de relocalisations malgré le moratoire, aboutissant à un accroissement net de la surface sous concession d'environ 2,4 millions d'hectares. Ces transactions reflètent la force des intérêts en jeu. En dépit de ces défaillances, l'endossement officiel de cet agenda par l'ensemble du gouvernement et l'intérêt croissant de la société civile pour ces réformes (Déclarations conjointes 2005, 2006a, b) semblent avoir permis de limiter les retours en arrière et de continuer à progresser sur certains fronts. Dans l'ensemble, depuis 2002, la surface totale sous concession a diminué, passant de 43,5 à 20,4 millions d'hectares.

Le Code forestier de 2002. Le Code forestier pose les fondements d'une gestion plus équitable et plus équilibrée des forêts. Parmi ses innovations, on peut citer: la préservation de tous les droits d'usage coutumiers y compris ceux des peuples autochtones; l'aménagement durable dans toutes les forêts de production y compris la protection de la faune; le droit des communautés locales de gérer directement les forêts qu'elles détiennent en vertu de la coutume; la rétrocession aux provinces et territoires de 40 pour cent des redevances de superficie; la fourniture de biens sociaux par les entreprises forestières dans le cadre de cahiers des charges négociés avec les villages riverains; la consultation des populations riveraines avant toute décision de classer une forêt pour la production ou la conservation; l'attribution des forêts de production de façon transparente; l'objectif de porter la surface vouée à la conservation de la biodiversité à 15 pour cent du territoire national; et l'ouverture à de nouveaux usages non extractifs tels que les services environnementaux. Le défi sera de mettre ces innovations en pratique. Les bénéfices risquent de rester marginaux si les distorsions héritées du passé ne sont pas d'abord assainies.

L'écart entre politiques et pratiques. Les pratiques sur le terrain sont aujourd'hui largement déconnectées des politiques conçues à Kinshasa. Les institutions forestières et les institutions locales sont affaiblies. Il est urgent de les renforcer si l'on veut éviter que l'écart entre les règles et la pratique ne s'accentue, et que les chances d'améliorer les choses sur le terrain ne deviennent insignifiantes.

Les usages non extractifs. Comme indiqué plus haut, il existe aujourd'hui une opportunité de développer de nouveaux modèles d'utilisation des forêts et de financement au-delà des schémas habituels de la production de bois, des parcs, et de la collecte artisanale par les communautés et les petites entreprises. Environ le quart de la forêt dense humide congolaise est aujourd'hui sous concession forestière. On peut s'attendre à ce que ce ratio diminue avec la revue légale actuellement en cours; et le moratoire sur toute nouvelle concession a été confirmé par décret présidentiel en octobre 2005. L'offre (du côté congolais) et la demande (du côté international) pour les services environnementaux des forêts semblent exister, mais les connexions entre l'une et l'autre ne semblent pas encore bien fonctionner. Le défi est d'établir ces connexions, par des systèmes de financement publics ou privés, de façon à transformer ces marchés potentiels en bénéfices concrets pour la RDC.

D – Principales recommandations

Le présent rapport encourage le gouvernement à poursuivre l'Agenda Prioritaire initié en 2002, à achever l'assainissement des anciennes concessions, et à commencer à mettre en

pratique le nouveau Code forestier (*voir* Tableau 1). Ces étapes, et celles annoncées pour la suite, sont en cohérence avec la Stratégie Forestière de la Banque mondiale (World Bank 2002). Mais ce ne sont que des étapes initiales, qu'il reste à consolider, à compléter, et à mettre en pratique. Dans le cadre sociopolitique affaibli de la RDC, l'avenir des forêts ne peut pas être confié aux forces du marché ni aux initiatives individuelles. Des actions au plus haut niveau politique et l'engagement de toutes les parties sont nécessaires pour gérer ces forêts dans l'intérêt du public, et pour traiter les questions stratégiques concernant l'équilibre entre les divers usages de ces forêts.

L'Agenda Prioritaire que recommande la présente étude se résume comme suit. Il combine l'urgence, l'importance et la faisabilité pratique dans le contexte post-conflit de la RDC.

1. Poursuivre les actions correctives et préventives pour assainir le passé

- *Maintenir le moratoire*. Celui-ci devrait rester en vigueur jusqu'à l'achèvement de la revue légale des anciens titres, l'adoption d'un système transparent d'adjudication, et l'adoption d'une programmation à moyen terme des futures allocations. Cette programmation devrait indiquer le nombre, la localisation et la taille des concessions qui pourront être allouées chaque année. Elle vise à prévenir un retour à l'ancien système de distribution spéculative après la levée du moratoire. Elle devrait notamment examiner le bien-fondé d'allouer de nouvelles concessions étant donné les goulots d'infrastructure qui plafonnent le transport du bois. Le moratoire devrait rester en place jusqu'à ce que des standards satisfaisants d'aménagement et de gouvernance soient atteints dans les concessions existantes. A défaut d'une justification clairement établie, le moratoire devrait être étendu.

- *Achever la revue légale des anciens titres et résilier les titres non valides*. Cette opération consiste à vérifier le respect des clauses des contrats et le respect du moratoire. Conformément au décret présidentiel d'octobre 2005, les contrats invalides devraient être résiliés ou, le cas échéant, rétablis dans leur état antérieur au moratoire. Les contrats valides devraient être convertis en concessions d'aménagement durable, respectant les terroirs villageois et dotées d'un cahier des charges sociales.

- *Appliquer le 'package' fiscal et recouvrer les taxes*. L'arrêté interministériel de mars 2004 prévoit l'abaissement des tarifs ONATRA et le rehaussement progressif de la taxe de superficie de 2004 à 2007; l'ensemble aboutissant à un abaissement de la pression fiscale sur la filière. Cette réforme vise à dissuader la spéculation forestière, à sécuriser le recouvrement des recettes au profit de l'Etat et des entités locales, et tend vers une égalité de traitement entre tous les opérateurs.

2. Réguler la filière bois

- *Contrôler l'exploitation sur le terrain et appliquer les pénalités*. Un essor de l'exploitation illégale est à prévoir si des règles plus contraignantes sont introduites sans que la fonction de contrôle ne soit renforcée. Le recours à un observateur tiers en appui à l'administration forestière paraît indispensable pour assurer l'objectivité des contrôles et l'information du public sur les infractions et les pénalités. Toute infraction doit donner lieu à des sanctions dissuasives. Les technologies de télédétection et de traçabilité des bois doivent être développées.

- *Rétrocéder 40 pour cent de la taxe de superficie aux provinces et aux territoires*. Toutes les étapes de ce système doivent devenir transparentes. Les transferts de ressources vers les provinces et les territoires, ainsi que les programmes d'investissement, l'exécution des dépenses, la comptabilité et les audits externes devraient être rendus publics. Cette transparence est vitale pour éviter les détournements. La population doit être en mesure de demander des comptes à ses administrateurs.

- *Mettre en œuvre les cahiers des charges sociales*. Le défi est d'assurer que ces cahiers des charges résultent d'une négociation équilibrée entre l'entreprise et le village, et qu'ils soient effectivement réalisés. A cette fin, un registre national des cahiers des charges devrait être

mis en place et mis à jour régulièrement avec la participation de la société civile pour servir d'instrument public de suivi/évaluation.

- *Passer aux plans d'aménagement*. Ces plans devraient s'appuyer sur des règles simples. Sur le plan social, ils devraient incorporer les accords inscrits dans les cahiers des charges. Sur le plan environnemental, ils devraient contenir des engagements sur des résultats plutôt que sur des moyens, notamment pour la protection de la faune. Des mesures élémentaires de gestion durable devraient être en application dès le début de toute concession sans attendre l'adoption d'un plan d'aménagement détaillé.

- *Mettre au point un système d'attribution transparent*. Si la nécessité d'allouer de nouvelles concessions était démontrée, toute méthode d'attribution sur base discrétionnaire devrait être écartée. La mise au point d'un système d'adjudication adapté à la RDC requerra une réflexion prudente, ainsi que des consultations préalables, et des essais à titre pilote.

3. Mettre en oeuvre la vision plus large multifonctionnelle

- *Soutenir le zonage participatif multi-usages des forêts*. Le zonage forestier doit être conduit de façon participative, avec des consultations locales fondées sur le principe de consentement préalable, libre et informé. Ce processus doit tenir compte de tous les usages possibles des forêts, et vise à prévenir les conflits. Les terroirs des communautés locales devraient être cartographiés et leurs droits sécurisés, avec une attention spéciale pour les groupes autochtones. De nouveaux parcs, forêts communautaires, concessions, ou d'autres usages, ne devraient être identifiés que dans des zones sans conflit. Ce processus aboutirait à des cartes indicatives sans statut légal immédiat. Les décisions définitives seraient ensuite prises au cas par cas sur la base d'une procédure de classement qui inclut aussi des consultations locales.

- *Promouvoir les usages non extractifs des forêts*. Des mécanismes visant à rémunérer les services environnementaux doivent être activement promus. Il pourrait s'agir de concessions de conservation, de séquestration du carbone, ou de droits de prospection biologique, entre autres. Il n'existe pas encore de modèle éprouvé en Afrique centrale. Proposer à la RDC des alternatives concrètes aux schémas habituels de mise en valeur des forêts est un défi lancé à toutes les parties. Un débat international de haut niveau est nécessaire pour surmonter les limites des instruments de financement actuels, et faire de la conservation et des services environnementaux des options attractives à court terme pour la RDC.

- *Développer les forêts communautaires*. Il y a peu d'expériences en RDC concernant des forêts communautaires légalement reconnues. Le défi sera de développer des systèmes simples, accessibles aux communautés villageoises y compris les groupes autochtones, et qui ne soient pas aisément détournés par des intermédiaires peu scrupuleux, surtout dans un contexte où les forêts incarnent d'importants enjeux financiers. De nouvelles approches s'appuyant sur des contrats de gestion entre le gouvernement et les communautés pour rendre ces dernières responsables de la gestion de la forêt, comme cela semble se développer actuellement dans l'est de la RDC, devraient être poursuivies. La RDC devra aussi tirer les leçons des expériences des autres pays.

- *Appuyer les petites entreprises familiales*. Des millions de gens tirent leurs maigres revenus de petites activités commerciales basées sur des produits forestiers ligneux ou non-ligneux. Il s'agit principalement de petites entreprises, informelles, familiales ou communautaires. Le défi consiste à aider ces petites entreprises à asseoir leur durabilité sans épuiser les ressources naturelles dont elles dépendent. Dans ce domaine également, la RDC a peu d'expérience à ce jour, elle aura à apprendre des expériences d'autres pays, et à développer ses propres solutions.

- *Réhabiliter les aires protégées et préserver la biodiversité dans les espaces de production*. La première priorité est de réhabiliter les parcs nationaux et les Sites du Patrimoine Mondial. Mais d'autres chantiers doivent être poursuivis en parallèle: protéger la faune

dans les forêts de production, promouvoir des zones de protection gérées par les communautés, mettre à jour la loi sur la conservation de la nature, et étendre les aires protégées dans la mesure de ce qui est encore possible aujourd'hui.

- *Concevoir des programmes prioritaires pour les écosystèmes de montagne, les forêts sèches, les savanes et les milieux aquatiques*. La présente étude se consacre principalement aux forêts denses humides. Toutefois, les montagnes, les forêts sèches, les savanes et les milieux aquatiques occupent une place tout aussi importante dans le paysage congolais. Ces écosystèmes sont souvent plus fragiles et plus exposés au déboisement et à l'érosion. Ils méritent la plus grande attention des décideurs. Des recherches complémentaires sont nécessaires pour améliorer les politiques et identifier des programmes prioritaires de développement et de conservation.

4. Reconstruire les institutions et renforcer le leadership national

- *Rebâtir les institutions publiques et soutenir les organisations de la société civile*. Ceci requerra des programmes de formation, d'équipement, de renforcement des capacités en programmation et gestion financière, pour l'administration forestière, les administrations locales, et les organisations de la société civile. La stratégie devra combiner des efforts de renforcement de capacité à long terme avec des interventions ciblées à court terme pour traiter les urgences.

- *Vulgariser le Code forestier et préparer ses textes d'application*. Les ONG locales devraient être activement engagées dans la vulgarisation du Code, qui pose des principes généraux et doit être complété par les textes d'application. La préparation de ces textes d'application doit combiner de façon pragmatique les consultations et les études avec l'urgence de réguler l'essor des activités en forêt. Les nouveaux systèmes doivent être simples et transparents.

- *Mettre en place un programme national sectoriel*. La RDC et ses partenaires devraient faire en sorte que les multiples appuis et projets au secteur des forêts et de la conservation de la nature s'inscrivent dans le cadre d'un programme national, ouvert à tous les acteurs. Ce programme servirait de cadre commun de référence pour la cohérence et le pilotage du secteur.

E – Les principaux groupes en présence

Avec le retour à la paix, les forêts congolaises sont soumises à un faisceau d'attentes qui n'entrent pas automatiquement en harmonie. Le succès de la politique forestière n'est pas l'affaire d'un seul ministère technique, maints acteurs entrent en jeu.

Les instances gouvernementales. Une clef de la réussite est de maintenir le secteur dans l'écran radar des décideurs, de le maintenir parmi les priorités du programme de réforme post-conflit, et d'éviter l'isolement sectoriel. Le ministère en charge des forêts joue un rôle essentiel, mais il ne peut réformer le secteur à lui seul, notamment au vu des privilèges existant et des pressions qui s'exercent sur lui. Des processus décisionnels difficiles, tels que la revue légale des concessions, impliquent plusieurs ministères. Le gouvernement n'est pas un monolithe, et le niveau d'engagement pour une meilleure gestion des forêts varie selon les personnes, les alliances, et les opportunités. L'expérience en RDC depuis 2002 indique que l'aboutissement des réformes requiert la vigilance et l'engagement continus de plusieurs autorités, y compris les ministères non sectoriels, la Présidence et le Parlement.

La société civile. Il est important que la gestion forestière devienne plus transparente, participative et démocratique, et que les groupes sociaux plus vulnérables bénéficient des mêmes droits et opportunités. Les ONG, les médias, les associations professionnelles, les églises, les associations de femmes et de jeunes, et d'autres organisations de base seront des acteurs clefs à cet égard. C'est effectivement la direction prise par les nouvelles politiques, même si la mise en œuvre d'approches réellement participatives n'est pas une entreprise facile pour un pays peu familier avec les processus démocratiques, tant au niveau national que local, et qui émerge à peine d'une décennie de guerre civile. Les ONG

et les autres formes d'expressions de la société civile devraient participer à des processus d'aide à la décision comme la préparation des textes d'application, la revue légale, et le zonage participatif. Elles devraient aussi aider à tester les innovations du Code forestier sur le terrain et à en suivre l'application, comme par exemple la rétrocession des taxes forestières, les cahiers des charges et les forêts communautaires. Elles devraient participer au contrôle forestier, à la vulgarisation du Code et à des campagnes d'éducation environnementale. Les communautés locales doivent avoir l'opportunité de participer de façon directe aux processus de décision et de gestion. Ceci vaut en particulier pour les groupes minoritaires ou vulnérables, comme les Pygmées, qui risquent d'être marginalisés dans les concertations ou tenus à l'écart des bénéfices. Ces groupes doivent être spécialement protégés en ce qui concerne leurs droits traditionnels, et ils doivent bénéficier d'un accès égal aux forêts communautaires, à la rétrocession des taxes, aux cahiers des charges, et aux autres mécanismes instaurés par le nouveau Code forestier.

Le secteur privé. L'adhésion du secteur privé est importante pour le succès des réformes. Les récents changements de politique forestière visent à éliminer certaines contraintes du climat des affaires, comme les pratiques discrétionnaires, le manque de transparence et la pression parafiscale injustifiée, tout en instaurant de nouvelles obligations environnementales, sociales et fiscales. Pour intégrer des changements de cette envergure, les opérateurs déjà installés dans le pays font face à des défis certainement aussi grands que les nouveaux arrivants. Au moment de la présente analyse, on constate que le secteur privé n'est pas convaincu qu'il bénéficiera réellement des réformes en cours et qu'il réagit plutôt en défendant le statu quo, notamment parce que le gouvernement n'a pas toujours communiqué des messages clairs et cohérents ni l'assurance que les réformes seront effectivement appliquées uniformément. Pour renforcer cette confiance mutuelle, le gouvernement doit rassurer les opérateurs responsables que les nouvelles règles seront effectivement appliquées; et que les entreprises qui se conforment ne devront pas subir la concurrence déloyale de celles qui ne se conforment pas.

Les entités locales. Le nouveau gouvernement central devra s'assurer de la coopération des pouvoirs locaux et régionaux. Dans plusieurs cas, il devrait y parvenir en leur procurant des sources légitimes de revenus en contrepartie des systèmes parafiscaux informels et arbitraires qui sont appelés à disparaître. Le gouvernement devra aussi instituer des consultations fréquentes dans les provinces, et créer des espaces de prévention et de résolution des conflits d'autorité et de légitimité.

La coopération internationale. En plus du soutien financier et du conseil technique, les bailleurs et les ONG peuvent certainement aider à maintenir l'engagement politique pour les réformes, spécialement dans le contexte précaire de la transition politique post-conflit. La référence permanente à un agenda prioritaire permet dans une certaine mesure de garder le cap des réformes, et d'éviter des dérives ou des revirements, en dépit des changements de personnes, des alliances, et des innombrables préoccupations qui tiraillent les décideurs dans l'après-guerre.

Le plaidoyer international. Les voix qui occupent la scène internationale à travers les médias ont un impact sur l'avenir des forêts congolaises. Les réformes entreprises en RDC depuis 2002 privilégient l'intérêt public à long terme, mais les bénéfices qu'elles apportent à la collectivité ne sont pas toujours perceptibles immédiatement, tandis que les soucis qu'elles causent aux détenteurs des anciens privilèges sont, eux, immédiats et tangibles. Il en découle que, paradoxalement, ces réformes sont parfois contestées plus qu'appuyées dans leur pays. L'écho international peut aider à renforcer la position des réformateurs au sein de leur gouvernement. Ceci est spécialement important dans un contexte post-conflit instable, où les acquis initiaux pourraient être rapidement renversés. Dans ce contexte, une juste combinaison d'encouragements et de critiques peut avoir un impact déterminant. Par contre, le scepticisme radical, sans reconnaissance des progrès accomplis, risque de fragiliser les réformateurs, et en définitive d'aboutir à une coalition inattendue avec des intérêts particuliers, qui cherchent eux à préserver le statu quo.

Tableau 1. L'Agenda Prioritaire analysé et soutenu par l'étude. *Ce tableau indique le niveau d'avancement des actions recommandées, les prochaines étapes, et les principaux acteurs concernés. Cet Agenda Prioritaire combine l'urgence, l'importance, et la faisabilité pratique, dans le contexte post-conflit de la RDC. Bien que toutes les actions listées dans cet Agenda soient hautement prioritaires, le caractère gras surligne celles qui paraissent particulièrement critiques à ce stade-ci et qui requièrent l'attention immédiate du gouvernement, des ONG et des autres partenaires au developpement. L'étude estime que l'inaction dans ces domaines provoquerait des dégâts irréversibles, et que des actions concrètes sont possibles à court terme, en dépit des contraintes logistiques et institutionnelles aiguës, pour autant qu'il existe un fort soutien politique. Ce tableau indique aussi les chapitres de l'étude où chaque question est discutée.*

ACTION PRIORITAIRE	STATUT(S) ET PROCHAINES ÉTAPES (PE)	PRINCIPAUX ACTEURS CONCERNÉS
	Achever les mesures correctives et préventives pour assainir l'héritage du passé	
Maintenir le moratoire, avec les trois conditions inscrites dans le décret d'octobre 2005. *Chapitre 3*.	S: Moratoire établi par Min. Environnement en 2002. Semble avoir été enfreint depuis 2003. Confirmé et étendu en 2005. PE: N'allouer aucune nouvelle concession jusqu'à: l'achèvement de la revue légale; l'adoption d'une planification des allocations sur 3 ans; et la mise en place d'un système d'adjudication. La planification devrait établir si de nouvelles concessions sont nécessaires ou non.	Min. Environnement: appliquer le moratoire et rendre compte à la Presidence. Gouvernement, ONG, secteur privé (FIB) et représentants locaux: établir la planification des allocations, et la justification pour de nouvelles concessions ou non. *Indicateur de progrès du programme TSERO de la BM.*
Achever la revue légale/ conversion des anciens titres et résilier les titres non valides. *Chapitre 3*.	S: Règles de la revue définies par décret présidentiel en 2005. Vérifications techniques en cours avec l'observateur international. PE: Nommer la commission interministérielle. Identifier les représentants des communautés locales, groupes autochtones inclus.	Min. Environment et Min. Finance pour les vérifications techniques. Présidence, secteur privé (FIB), ONG et communautés en tant que membres de la commission interministérielle. Le WRI en tant qu'observateur. *Indicateur de progrès du programme TSERO de la BM.*
Appliquer le *package* de réformes fiscales de 2004 et sécuriser le recouvrement des taxes. *Chapitre 3*.	S: Réforme adoptée par arrêté interministériel en 2004. Taxe de superficie et tarif ONATRA ajustés en 2004-2006. Autres dispositions en retard. PE: Résilier les contrats en défaut de paiement. Assurer la pleine application du *package* de réformes. Créer un programme de sécurisation fiscale et de monitoring économique.	Min. Finance, Environnement, et Min. Transport/ONATRA: recouvrement fiscal, contrôle, et publication des bilans. *Indicateur de progrès du programme BM/FMI.*
	Réguler la filière bois	
Dissuader l'exploitation illégale: contrôler le terrain et appliquer les pénalités. *Chapitre 3*.	S: Risque croissant d'exploitations illégales de grande envergure. Min. Environnement n'est pas encore en mesure de prévenir ce risque, seul. Observateur tiers en cours de recrutement. PE: Effectuer des contrôles dans les sites clefs. Appliquer les pénalités. Publier les rapports. Combiner terrain et télédétection.	Min. Environnement et autorités locales: application des lois. Min. Finance: recouvrement des amendes. Magistrature: suites judiciaires. Société civile: dénoncer les infractions, et questionner les pouvoirs publics sur les suites réservées. *Indicateur de progrès du programme TSERO de la BM.*
Transférer 40 pour cent de la taxe de superficie aux provinces et aux territoires. *Chapitre 3*.	S: Pas transféré en 2003–2006. Pas de programmes d'investissement ni de systèmes comptables performants dans provinces et territoires. PE: Transférer les revenus du niveau central vers le niveau local. Assister des provinces pilotes en gestion financière et administrative. Faciliter le monitoring par des ONG. Publier les rapports et audits.	Min. Finance et Budget: transférer les revenus. Conseils provinciaux des forêts et société civile: participer à l'établissement des budgets-programmes, en suivre l'exécution, et questionner les autorités responsables (*accountability*).

ACTION PRIORITAIRE	STATUT(S) ET PROCHAINES ÉTAPES (PE)	PRINCIPAUX ACTEURS CONCERNÉS
Mettre en œuvre les cahiers des charges. *Chapitre 3*.	S: Cahiers des charges souvent mal négociés, exécutés et contrôlés. Une évaluation est en cours par des ONG. PE: Inclure les nouveaux cahiers des charges dans les contrats validés par la revue légale. Faciliter le monitoring par des ONG. Publier les rapports et audits.	Communautés locales et concessionnaires: négocier les cahiers des charges. Concessionnaires: tenir leurs engagements. Société civile, conseils provinciaux des forêts, Min. Environnement: contrôler la mise en œuvre.
Préparer et mettre en œuvre les plans d'aménagement forestier durable. *Chapitre 3*.	S: Règles sur les plans d'aménagement prêtes pour revue finale. Plusieurs plans d'aménagement en préparation. PE: Renforcer la capacité de vérifier et contrôler les plans d'aménagement y compris les mesures sociales et environnementales. Définir les critères de certification en RDC.	Concessionnaires: préparer et mettre en œuvre les plans d'aménagement. Min. Environnement: valider et contrôler. Groupe multi-acteurs pour définir les critères de certification.
Mettre en place un système d'attribution transparent. *Chapitre 3*.	S: Mouture de décret prête pour revue finale, prévoit que l'attribution de gré à gré est écartée. PE: Dépendront de la durée du moratoire.	Min. Environnement, groupe multi-acteurs de préparation des textes d'application, Présidence.
Développer et mettre en œuvre la vision plus large et multifonctionnelle des forêts		
Conduire le zonage participatif multi-usages. Conduire des consultations locales avant toute décision sur l'usage d'une forêt. *Chapitre 2*.	S: Pas de plan d'aménagement du territoire. La relance post-conflit est laissée aux initiatives individuelles. Risque de décisions mal informées et irréversibles. PE: Soutenir des initiatives de zonage fondées sur le principe de consentement préalable, libre et informé des populations locales/autochtones. Intégrer les forêts dans les plans extra-sectoriels (mines, infrastructures). Conduire des consultations locales avant la création de tout parc ou concession. Maintenir les droits traditionnels dans toutes les forêts de production conformément au Code.	Min. Environnement, bailleurs, ONG: soutenir les efforts de zonage forestier. Communautés locales et conseils provinciaux: débattre les scénarios de zonage. Gouvernement: assurer la cohérence avec d'autres secteurs. Min. Environnement/ICCN: s'assurer que des consultations locales réelles précèdent et informent la création de tout parc ou réserve. Société civile: suivre l'exécution, fournir des services de facilitation et expertise, et demander des comptes.
Promouvoir les usages non extractifs et les mécanismes de financement novateurs. *Chapitre 4*.	S: Consensus sur le fait que les usages autres que le bois doivent être promus. Toutefois, pas de modèle éprouvé en Afrique centrale à ce jour. PE: Conduire des travaux analytiques et des débats de haut niveau pour jauger la faisabilité, stimuler l'engagement, et initier des projets pilotes (ex. concession de conservation, carbone/déforestation évitée, remise de dette).	Toutes les parties intéressées. ONG et bailleurs pour les travaux analytiques, les tables rondes, la sensibilisation, le dialogue avec le gouvernement et les partenaires financiers potentiels publics ou privés. La communauté internationale: développer de nouveaux modèles. Le gouvernement: s'engager formellement si/quand des nouveaux modèles sont/deviennent disponibles.
Mettre au point un cadre simple de gestion communautaire et soutenir des projets pilotes. *Chapitre 4*.	S: Le nouveau Code ouvre la voie à la gestion communautaire des forêts. Peu d'expérience en Afrique centrale, y compris en RDC. PE: Tirer les leçons d'autres pays. Animer des consultations, et étudier les droits coutumiers et les systèmes fonciers. Définir des règles simples. Prévenir les risques d'appropriation illégitime. Appuyer des campagnes d'information et des projets pilotes.	Min. Environnement: mettre en place des groupes multi-acteurs pour conduire les études, consultations, et proposer un cadre incitatif. Impliquer les conseils consultatifs provinciaux. Communautés locales: initier des projets pilotes avec l'appui des ONG et autres organisations de la société civile. Bailleurs et ONG: soutenir les études, consultations, et projets pilotes.

ACTION PRIORITAIRE	STATUT(S) ET PROCHAINES ÉTAPES (PE)	PRINCIPAUX ACTEURS CONCERNÉS
Soutenir les petites entreprises familiales. *Chapitre 4*.	S: Le secteur informel fournit la majorité des emplois forestiers, certains assis sur des pratiques non durables. Carences de connaissance/compréhension de ces filières. PE: Conduire études et consultations. Identifier des programmes visant à accroître les revenus des petites entreprises et encourager des pratiques durables. Sensibiliser et appuyer des projets pilotes.	Gouvernement, bailleurs, ONG: animer des études et consultations. Entreprises informelles, société civile, et autorités locales: aider à concevoir de nouvelles politiques et des programmes de terrain.
Réhabiliter les principales aires protégées et protéger la biodiversité dans les espaces de production. *Chapitre 4*.	S: Des écosystèmes et une biodiversité uniques sont menacés d'extinction. La stratégie de réhabilitation de l'ICCN est soutenue par le gouvernement, les ONG et les bailleurs. PE: Appuyer des interventions d'urgence dans les principaux parcs. Faire appliquer les clauses des contrats de concession concernant la faune. Réévaluer les aires protégées existantes, et en identifier de nouvelles. Mettre à jour la loi sur la conservation de la nature.	ICCN, Coalition pour la Conservation au Congo (ICCN, bailleurs et ONG): réhabiliter les parcs. La société civile locale devrait être plus activement impliquée dans des modèles de gestion participative. Concessionnaires: endiguer le braconnage et le commerce de gibier dans les concessions.
Concevoir des programmes prioritaires pour les écosystèmes de montagne, les forêts sèches, les savanes et les milieux aquatiques. *Chapitre 4*.	S: Ecosystèmes très vulnérables. Population grandissante tributaire de ressources précaires. Manque de connaissance/compréhension. PE: Conduire des études, cartographies, et consultations pour identifier des interventions prioritaires. Utiliser les expériences d'autres pays.	Gouvernement, bailleurs, ONG: entreprendre les travaux analytiques. Société civile et autorités locales: aider à définir les politiques et des programmes de terrain.
Reconstruire les institutions et renforcer le leadership national		
Rebâtir les institutions publiques et soutenir les organisations de la société civile. *Chapitre 4*.	S: Min. Environnement et ICCN en lambeaux. Budgets inexistants. Réseaux d'ONG actifs dans le plaidoyer et le développement. PE: Réaliser une revue institutionnelle et élaborer un plan de réhabilitation institutionnelle. Soutenir les initiatives de la société civile pour suivre les réformes, stimuler la responsabilité (*accountability*), et piloter de nouveaux modèles de gestion.	Gouvernement et bailleurs: améliorer le cadre incitatif (salariés, formation, budgets). Partenaires externes: faciliter l'accès des ONG au dialogue politique et aux processus de décision. ONG et bailleurs: appuyer les communautés locales.
Vulgariser le Code forestier et préparer ses textes d'application. *Chapitre 2*.	S: Seulement quatre textes adoptés. Plusieurs moutures prêtes pour revue. Code forestier insuffisamment disséminé. PE: Réactiver le groupe multi-acteurs de rédaction des textes et réactiver les consultations locales. Soutenir la dissémination du Code par le Min. Environnement et les ONG.	Min. Environnement et groupe multi-acteurs: préparer les ébauches de décrets, avec l'appui de la FAO. *Indicateur de progrès du programme TSERO de la BM.*
Mettre en place un programme national sectoriel. *Chapitre 4*.	S: Document de programme Forêts et Environnement rédigé en 2004. Forums nationaux en 2004 et 2006. Forêt intégrée dans le DSRP et l'agenda économique. Coordination des bailleurs opérationelle. Un instrument financier multibailleurs en préparation. PE: Relancer la cellule de coordination du Min. Environnement Conduire des consultations. Préparer des plans d'action régionaux.	Min. Environnement, conseils provinciaux des forêts, groupes multiacteurs: élaborer plans d'actions thématiques/régionaux. Bailleurs: continuer à harmoniser les conseils de politiques, les instruments financiers et les projets.

2. *Les forêts denses humides de la Cuvette Centrale, le poumon vert de l'Afrique.*
3. *Forêts-galeries, transition vers la mosaïque de savanes et forêts sèches du Sud.*
4. *Savanes sur la frange septentrionale le long de la frontière avec le Soudan.*
5-6. *Le Ruwenzori couronné de neige, dans le Rift Albertin, à l'est de la RDC.*
7. *Limite entre parc et pâturages, dans l'est du pays, à la fois très peuplé et très diversifié.*

CHAPITRE 1
LA FORÊT CONGOLAISE EN 2006

1.A. Paysage naturel – Contexte socio-économique

Trois grandes régions naturelles. Les forêts de la RDC couvrent environ 145 millions d'hectares, soit 62 pour cent du territoire national. C'est la deuxième plus vaste forêt tropicale du monde. La RDC se situe au centre du massif forestier de l'Afrique (Carte 1), et contient environ la moitié des forêts denses humides du continent. Les forêts denses humides couvrent environ 37 pour cent du territoire, les forêts sèches 19 pour cent, les forêts marécageuses 4 pour cent, et les forêts de montagne 2 pour cent. La RDC est une mosaïque complexe d'écosystèmes.

Trois grandes régions naturelles dominent le paysage (Carte 2):

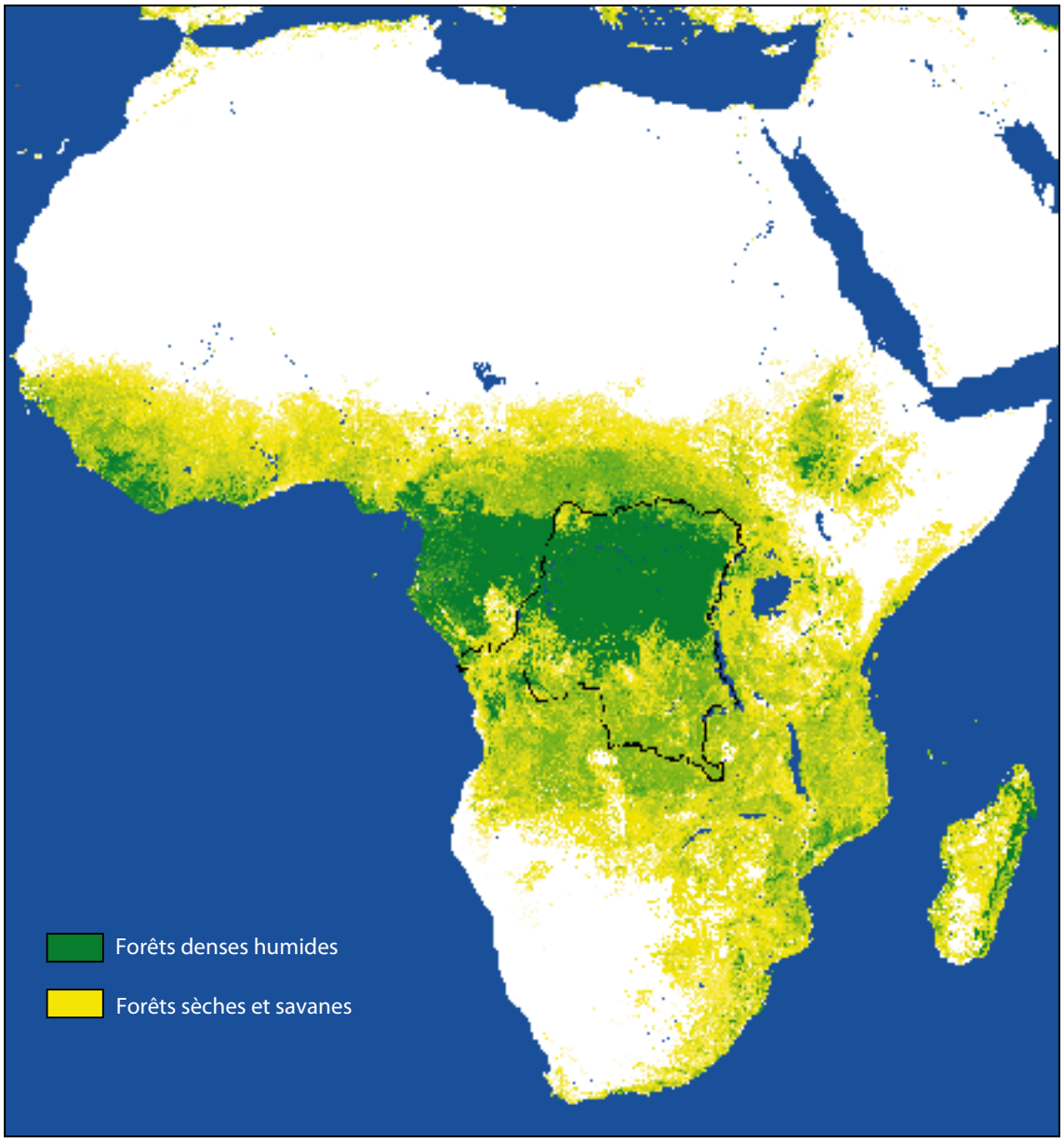
- *Les forêts denses humides de plaine.* Celles-ci couvrent environ 86 millions d'hectares dont la grande majorité se trouve dans la Cuvette centrale et une petite partie dans le Bas-Congo. Des forêts marécageuses se trouvent aussi dans la Cuvette centrale, et des mangroves sur la côte atlantique. A partir de la Cuvette centrale, des galeries forestières s'enfoncent vers le Sud à travers les provinces du Kasaï et du Maniema.

- *Les montagnes et hauts-plateaux.* Cette région s'étend dans la région du rift albertin, dans la partie orientale du pays. Elle couvre une partie importante des deux provinces du Kivu, ainsi qu'une partie de la province orientale, du Maniema et du Katanga. Elle parcourt tout le gradient écologique qui s'étend des forêts de plaine jusqu'aux glaciers et aux volcans.

- *Les forêts sèches et la mosaïque forêts-savanes.* Ces écosystèmes s'étendent en deux blocs situés de part et d'autre de la Cuvette centrale: le long de la frange Nord dans la province orientale et l'Equateur; et dans toute la partie méridionale du pays dans les provinces du Katanga et du Kasai, où les forêts sèches sont aussi connues sous le nom de '*miombo*'. On trouve aussi des savanes dans le Bandundu et le Bas-Congo.

Les principales provinces forestières sont l'Equateur, la province orientale et le Bandundu avec des couvertures estimées respectivement à 40, 37 et 12 millions d'hectares.

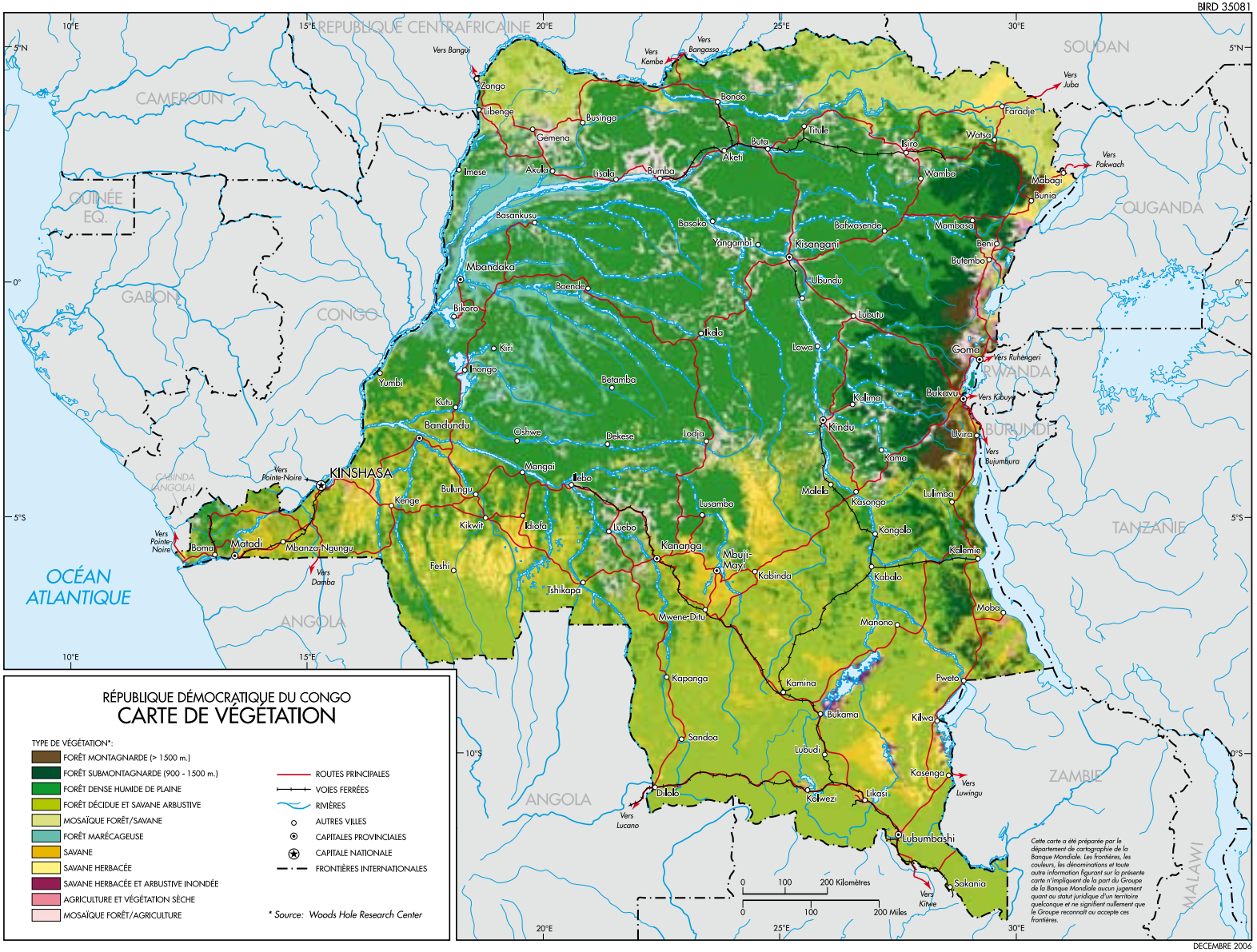
Les évolutions économiques et sociales. La RDC émerge d'une décennie d'instabilité et de conflits armés. Après les troubles qui suivirent l'indépendance et trente années d'incurie, le pays a entamé la décennie 1990 dans un état de délabrement quasi total. Cette décennie fut marquée par les pillages de 1991 et 1993, suivis de deux conflits armés en 1997 et de 1998 à 2002. En juillet 2003, le Dialogue Intercongolais a abouti à la mise en place du



Carte 1. Distribution des forêts en Afrique. *La RDC se situe au centre du massif forestier africain et elle englobe la moitié des forêts denses humides du continent*. Source: d'après Hansen *et al.* (2003).

Gouvernement de Transition qui résulte d'un partage des postes entre les factions. La RDC, longtemps divisée par les lignes de front, se réunifie progressivement. Une nouvelle constitution a été adoptée en décembre 2005. Ces progrès sont encourageants, mais la situation reste fragile. Les défis sont énormes, notamment le désarmement et la réinsertion des anciens combattants, et la préparation des premières élections dans l'histoire du pays.

L'incurie et la guerre ont prélevé un lourd tribut à la RDC, qui a connu un 'développement à rebours'. Le revenu intérieur brut par habitant a chuté de 380 dollars en 1960, à 96 dollars en 2002, soit 29 cents par jour.[1] Les infrastructures sont disloquées. Les institutions sont en lambeaux. Un grand nombre de communautés ont été forcées à l'autarcie suite au délabrement des transports et à l'insécurité. Aujourd'hui, les activités informelles représentent environ 80 pour cent de l'économie. L'agriculture se focalise sur la subsistance, et les ménages dépendent fortement des produits forestiers pour leur énergie, leur alimentation et leurs revenus. La croissance économique a repris en 2002 après des décennies de récession. Dans l'hypothèse d'une croissance économique de 5,3



Carte 2. Carte de végétation de la RDC. *Les trois grandes régions naturelles sont: la forêt dense humide dans la Cuvette centrale et à l'Ouest; les forêts sèches et les savanes dans la partie méridionale et sur la frange septentrionale; et les écosystèmes de montagne le long de la frontière orientale.* Source: d'après Mayaux *et al.* (2004).

pour cent, il faudra attendre environ 2060 pour que la RDC retrouve le PIB par habitant qu'elle avait en 1960. Si la croissance économique se limite à 4 pour cent, il faudra 200 ans. La RDC se classe dernière dans le monde au regard du climat des affaires (IFC 2006). La corruption généralisée et la mauvaise gestion des ressources publiques, tant naturelles que financières, sont largement reconnues comme des obstacles majeurs au développement du pays.[2]

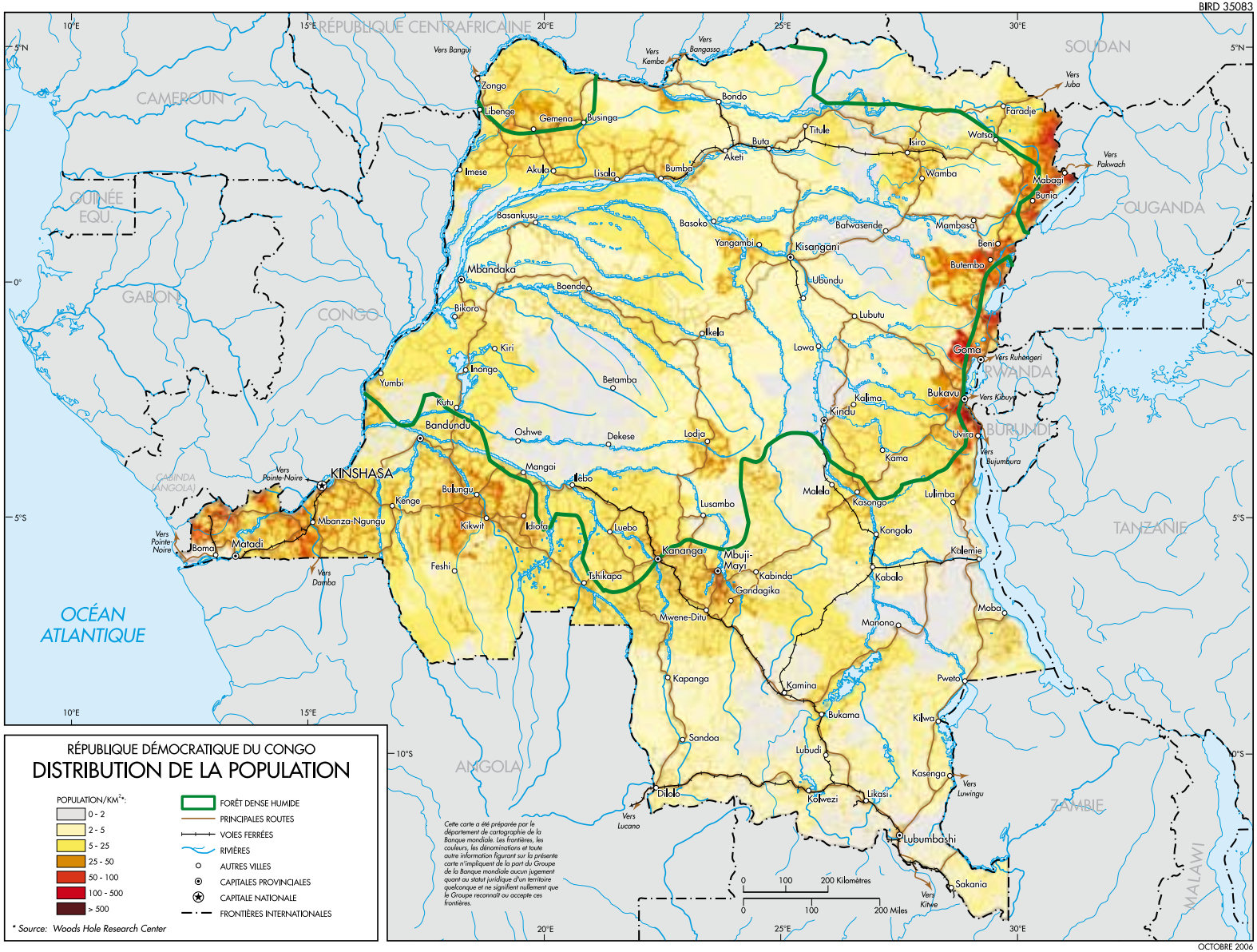
La démographie. La population congolaise est estimée à 60 millions d'habitants, dont environ 90 pour cent sont pauvres et 70 pour cent vivent en milieu rural. C'est le troisième pays d'Afrique subsaharienne par sa population. La densité de la population à l'échelle nationale est de 24 habitants par km^2 mais ceci varie considérablement à travers le pays (Carte 3). La RDC est le pays le moins urbanisé d'Afrique centrale. Néanmoins, la métropole de Kinshasa, avec environ 6 millions d'habitants, est le principal centre urbain de la sous-région. Les villes représentent un marché à croissance rapide pour les produits agricoles et forestiers. Les conflits ont causé d'importants déplacements de population. Dans les années 1990, environ 1 million de réfugiés rwandais ont traversé la frontière. Aujourd'hui, environ 3,5 millions de personnes sont déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

La forêt et les conflits. La convoitise envers les ressources naturelles est largement reconnue comme l'un des facteurs importants des récents conflits armés. Ceux-ci ont surtout concerné les ressources minières, mais l'accès à la terre et au bois entrèrent également en considération. Dans un pays aussi richement doté en ressources naturelles, mais où le revenu par habitant est aussi bas, l'accès aux ressources naturelles et aux profits qu'elles génèrent est une clef de voûte de la bonne gouvernance. Dans plusieurs régions, l'insécurité et le délabrement des infrastructures ont annihilé les gains que pouvaient générer les forêts. La valeur des forêts a sans doute été ressentie comme modique, réduisant d'autant l'incitation à s'affronter pour ces ressources.[3] Néanmoins, il y eut pendant la guerre des tentatives d'acquisition de vastes surfaces forestières à titre spéculatif, dans l'espoir que celles-ci gagneraient de la valeur après les conflits (*voir* Chapitres 2 et 3).

Au niveau local, les conflits entre les entreprises forestières et les communautés locales furent fréquents, pour des motifs tels que le non-paiement des taxes locales, l'absence de compensation pour les familles des dommages causés à leurs récoltes, ou encore l'insuffisance des emplois et des services sociaux et de transport offerts aux populations. Ces conflits ont souvent amené les communautés à bloquer les routes d'accès aux chantiers. Les entreprises forestières quant à elles se plaignent de l'incertitude causée par des règles floues imposées par l'administration et les demandes versatiles des populations (Yambayamba 2003).

Si la paix et les infrastructures augmentent la valeur des forêts, des conflits plus aigus pourraient s'ensuivre, à moins que les droits d'accès aux forêts et aux profits qu'elles dégagent soient mieux définis, gagnent en légitimité, et que des mécanismes efficaces permettent de résoudre les conflits. Allouer de larges concessions à des sociétés qui ne sont pas en mesure de les utiliser est dangereux. En effet, dans ces conditions, il est probable que les sociétés et les communautés locales ressentent chacune des droits légitimes sur ces forêts et, si celles-ci prennent de la valeur, il est probable que les deux parties seront plus enclines à s'affronter pour protéger leurs droits.

La déforestation et la dégradation des forêts. Laporte et Justice (2001) ont estimé que le taux annuel de déforestation entre 1984 et 1998 était d'environ 0,4 pour cent, ce qui semble modeste par rapport aux standards rencontrés ailleurs sous les tropiques. Toutefois, aucune estimation ne peut être considérée comme réellement fiable en RDC. Cette moyenne nationale cache aussi de fortes disparités entre régions. La plupart des forêts autour de Kinshasa ont disparu. La déforestation a aussi marqué les régions fortement peuplées du Bas-Congo et de l'Est. Elle a été intense à proximité des routes, des rivières, des voies ferrées et des villes (Mamingi *et al.* 1996; Laporte et Justice 2001; Massart *et al.* n.d.; Wilkie et Laporte 2001). L'agriculture vivrière semble être actuellement la principale cause directe de déboisement, même si la récolte de bois de chauffe exerce aussi un impact majeur autour des villes et dans les campagnes fortement peuplées. Il est à



Carte 3. Répartition de la population en RDC. *La population se répartit de façon inégale à travers le pays: principalement le long de l'axe du Bas-Congo au Kasaï; le long de la frontière orientale dans les deux Kivu et l'Ituri; et dans le nord de la province de l'Equateur. Ces trois axes se trouvent en lisière du massif forestier central.* Source: d'après Oak Ridge National Laboratory (2004).

prévoir que la déforestation augmente dans la plupart des régions, à mesure que la population s'accroît ou se déplace.

Les principaux facteurs qui semblent avoir contribué à limiter le morcellement des forêts et le déboisement sont l'instabilité politique et le délabrement des infrastructures. Ces facteurs ont rendu l'exploitation forestière et les déboisements agricoles à grande échelle peu attractifs. Certes, des groupes ont profité de la guerre pour exploiter illégalement le bois et la faune, surtout le long de la frontière orientale, et l'afflux de réfugiés a provoqué de graves problèmes écologiques y compris dans les parcs nationaux. Néanmoins, à l'échelle nationale, l'insécurité et les conflits ont vraisemblablement maintenu le degré de perturbation des forêts par l'agriculture et certainement par l'exploitation du bois à un niveau inférieur à ce qu'il eût été en temps de paix.

Les institutions publiques. Le secteur forestier souffre des mêmes carences institutionnelles que les autres secteurs. Historiquement, l'administration publique congolaise a souffert de la corruption et des abus de pouvoir, ainsi que de la pléthore de fonctionnaires mal équipés et mal rémunérés. La guerre a empiré cette situation. Le gouvernement central a perdu une bonne partie de sa présence territoriale, notamment dans les grandes régions forestières du Nord et de l'Est. Les maigres allocations consacrées à ce secteur ont cessé. Le salaire moyen dans la fonction publique est d'environ 37 dollars par mois au grade de directeur. Le Ministère de l'Environnement compte 19 directions, services et instituts, qui disposent chacun de ressources insignifiantes et dont les mandats sont parfois redondants. Il y aurait environ 1500 agents au niveau central, et 2000 à 4000 dans les services extérieurs, mais ces effectifs ne sont pas connus avec précision. Les services extérieurs comptent 11 directions provinciales, 40 districts et 144 territoires. Ces équipes sont livrées à elles-mêmes, sans équipement et ont peu de contact avec Kinshasa.

L'administration forestière n'est pas en mesure aujourd'hui de faire appliquer la politique sur le terrain. Le risque est que, sur le terrain, les décisions des fonctionnaires, des opérateurs privés et des autorités locales soient prises sans référence à la politique nationale ou aux préoccupations des communautés locales.

La RDC n'a produit aucun ingénieur forestier au cours des dix dernières années. Heureusement, elle dispose encore d'un petit groupe de cadres professionnels bien formés, mais pour la plupart proches de la retraite.

La société civile. La RDC connaît une vie associative dynamique. Au-delà des ONG, la société civile englobe aussi, entre autres, les associations de foi, les corporations professionnelles, les associations féminines et les mouvements de jeunesse.

Le Conseil National des ONG de Développement (CNONGD) s'est constitué en 1990. Il couvre tous les secteurs du développement. Des plateformes de coordination et d'action spécialisées dans les questions forestières ont vu le jour également. En dépit des difficultés, ces associations s'engagent activement dans le lobbying, la sensibilisation et l'éducation aux niveaux national et local, et dans des projets de gestion forestière, de monitoring et de conservation, notamment pour participer à l'élaboration et à la vulgarisation de la législation forestière. Ces groupes comptent notamment: le Réseau des Partenaires de l'Environnement au Congo (REPEC), le Groupe de Travail Forêts (GTF) et le Réseau Ressources Naturelles (RRN). Bien d'autres organisations sont également actives dans les provinces. Certaines associations représentent les intérêts des groupes pygmées, notamment la Ligue Nationale des Pygmées du Congo (LINAPYCO), le Réseau des Associations Pygmées (RAPY) dans les deux Kivu, l'Union des Associations Pygmées de Mbandaka (UAPM) dans l'Equateur, et la Plateforme Nationale des Batwa (PFNB).

1.B. Le secteur informel et la vie rurale

Les produits forestiers occupent une place importante dans la vie des Congolais. La forêt est la première source d'énergie, de médicaments et de matériaux de construction. Elle constitue aussi une source importante d'aliments et de revenus financiers. Sans ces produits naturels, beaucoup de familles congolaises ne pourraient pas survivre.

La demande pour ces produits forestiers est appelée à croître considérablement à mesure que le pouvoir d'achat augmente, que la population s'accroît, et que le transport vers les villes devient plus aisé. La réduction des coûts de transport et l'accroissement de la demande rendent ce commerce plus lucratif, encourageant davantage de personnes à s'y lancer.

L'exploitation informelle du bois et les petites entreprises. Les exploitants artisanaux, également connus sous le nom de 'scieurs de long', approvisionnent le marché domestique (Lumbwe 2001). Ils produisent des madriers et des planches pour la menuiserie ou l'ébénisterie. Ils exportent aussi vers les pays limitrophes, comme l'Angola, le Burundi, le Rwanda et la Zambie (Lumbwe 2001; Baker *et al*. 2003; Djiré 2003). Personne ne connaît avec exactitude le nombre d'exploitants artisanaux ou la quantité de bois qu'ils récoltent. Nombre de ces exploitants sont regroupés en associations (Lumbwe 2001; Djiré 2003). L'Association Congolaise des Exploitants Artisanaux estime qu'ils sont environ 8000. Selon Djiré (2003) la production annuelle du secteur informel serait d'environ 1,5 à 2,4 millions m^3, largement supérieure à celle du secteur formel.

Les petites entreprises forestières sont de plusieurs types: depuis les quelques individus qui se rassemblent pour couper du bois pendant quelques mois par an, jusqu'à la petite structure permanente d'une vingtaine d'ouvriers. La majorité des exploitants artisanaux sont considérés comme 'informels' car ils n'ont pas de licence de l'administration centrale. Cependant, ils versent des sommes considérables sous forme de taxes aux autorités locales et aux chefs coutumiers.

Les scieurs de long affectent la forêt différemment des exploitants industriels. Ils opèrent généralement en lisière ou dans des lambeaux forestiers, sans équipement lourd, sans construire de routes, et se concentrent sur des arbres plus petits. Ils tendent à prélever des volumes plus élevés sur des surfaces plus petites, et une gamme d'essences plus variée. Ils utilisent une plus grande portion de chaque arbre mais gaspillent plus de bois au moment du sciage (Wolfire *et al*. 1998; Lumbwe 2001; Djiré 2003). En aval de ces exploitations artisanales, il existe aussi de nombreuses petites scieries, menuiseries, ébénisteries. Il existerait 103 points de vente de bois à Kinshasa, Matadi et Boma (Djiré 2003).

L'exploitation artisanale est particulièrement active en périphérie de Kinshasa et dans le Bas-Congo. On rencontre aussi un niveau considérable d'exploitation informelle dans le Bandundu, dans l'Equateur et dans les deux Kivu (Djiré 2003; Lumbwe 2001; Aveling *et al*. 2005)[4] et probablement autour de chaque ville importante du pays.

Ce secteur informel a connu un essor rapide durant les dix dernières années[5]. Avec les conflits, les entreprises industrielles ont cessé d'approvisionner le marché local. Simultanément la capacité de contrôle de l'Etat s'est effondrée, incitant plusieurs fonctionnaires devenus inactifs à se lancer dans cette exploitation artisanale. Le retour de la paix ne va probablement pas inverser cette tendance. L'épuisement des forêts autour de Kinshasa et dans l'Est et la réouverture des voies d'accès aux grandes régions forestières de la Cuvette centrale risquent aussi de conduire à un accroissement de l'exploitation informelle dans ces régions.

Le gibier. Plus encore que le bois, le gibier occupe une place centrale dans la vie rurale. La viande de chasse est une nourriture de haute qualité et relativement peu onéreuse. La chasse demande peu d'investissements et procure souvent un gain rapide. Dans certaines régions, le gibier est l'une des rares marchandises dont la valeur surpasse le coût de transport.

Les extrapolations fondées sur des sondages localisés suggèrent que la population congolaise consomme entre 1,1 et 1,7 millions de tonnes de viande de brousse par an (Wilkie et Carpenter 1999; Fa *et al*. 2003)[6]. Les travaux de Wilkie et Carpenter (1999) semblent indiquer que la consommation de gibier par km^2 et par an est environ trois fois plus élevée en RDC que dans les pays forestiers voisins[7]. Les céphalophes, les singes et les rongeurs constituent la plus grande part de ce gibier, mais les gens consomment aussi les potamochères, les buffles, les reptiles et les oiseaux, ainsi que de grandes quantités de chenilles, sauterelles, criquets, termites et vers blancs. Une enquête dans cinq marchés

8 © Kim S. Gjerstad

9 © Kim S. Gjerstad

10 © Conrad Aveling

11 © Filip Verbelen

12 © Conrad Aveling

8. *La vie en forêt: une femme Mbuti se peint le corps avec de l'argile blanche.*
9. *Exploitation artisanale près de Mambasa.*
10. *Commerçants ambulants sur la route Kinsagani-Bunia.*
11. *Les chenilles comestibles, une importante source de protéines et de revenus.*
12. *La vie quotidienne sur les rives du fleuve Congo.*

de Kinshasa a dénombré plus de 22 espèces de gibier (Ndona 2004). La plupart des ménages trouvent la grande majorité de leurs protéines dans le gibier, les insectes[8] et les poissons. Les autres sources de protéines sont souvent plus chères ou plus difficiles à obtenir (Wilkie et Carpenter 1999; Fa *et al.* 2003). La plupart des familles préfèrent la viande de chasse aux autres sources de protéines (Ndona 2004). L'élevage en région forestière est limité par la trypanosomiase et par d'autres maladies.

Environ deux tiers du gibier vendu à Kinshasa provient de l'Equateur, du Bandundu et de la province orientale (Ndona 2004). Le plus souvent, cette viande est d'abord fumée, et ensuite expédiée par barges vers Kinshasa (Trefon 1994; Ndona 2004). Ceci expose les commerçants aux multiples tracasseries et paiements informels tout au long de leur périple. Pendant la guerre, Kinshasa fut coupée de ces approvisionnements traditionnels de gibier mais, désormais, ce commerce resurgit rapidement. L'autre tiers du gibier vendu à Kinshasa provient du Bas-Congo et des alentours de la ville. Cette viande est souvent vendue fraîche, le prix étant fonction de l'espèce, du marché et de la saison.

Dans les régions rurales, le commerce du gibier est une importante source de revenus. Une étude dans le nord-est du pays dans les années 1990 a révélé que deux tiers des revenus totaux des ménages et un tiers de la valeur de leurs productions proviennent du gibier, du poisson et des plantes (de Merode *et al*. 2004). Une autre étude des années 1990 a révélé que les chenilles et le miel procurent un revenu par hectare plus élevé que l'agriculture (Munthali et Mughogho 1992). Le commerce de gibier est aussi une source de revenu pour de nombreux ménages urbains. Les consommateurs à Kinshasa achètent la viande à des prix deux à cinq fois plus élevés que le prix de vente du chasseur, la différence profitant aux transporteurs et aux commerçants. Ndona (2004) estime que le revenu brut des commerçants, des femmes pour la majorité, s'élève à environ 205 dollars par mois, soit nettement plus qu'un salaire de la fonction publique.

La raréfaction de nombreuses espèces animales victimes de la chasse constitue un problème grave, non seulement sur le plan environnemental, mais aussi social. Il existe déjà des régions où le gibier est épuisé, privant ainsi les populations locales d'une source importante de protéines. Dans certaines régions, la population n'a pas de source protéinique alternative (Wilkie et Carpenter 1999; Fa *et al*. 2003).

Les plantes médicinales et les fruits et légumes forestiers. Les plantes médicinales sont un produit essentiel pour la population congolaise, mais il existe peu d'information globale sur ce sujet. Presque toutes les populations congolaises, tant urbaines que rurales, recourent aux plantes médicinales. Ceci concerne des centaines d'espèces variant selon les régions (Nyakabwa et Gapusi 1990; Chifundera 2001; Terashima 2001; Yamagiwa 2003). Les analyses scientifiques ont montré que ces plantes possèdent des vertus thérapeutiques et permettent de traiter des problèmes majeurs (Otshudi *et al.* 2000; Cimanga *et al.* 2002). Environ 85 pour cent des ménages dans les provinces de Bandundu et de l'Equateur dépendent des plantes médicinales pour soigner les maladies courantes (Ndoye et Awono 2005). Même les ménages qui ont accès à la médecine moderne recourent aussi à la pharmacopée traditionnelle. La croyance populaire affirme que les peuples forestiers, spécialement les Pygmées, sont des guérisseurs particulièrement efficaces.

La population congolaise utilise aussi les plantes forestières comme nourriture ou condiments. Ce sont des produits extrêmement importants pour elle, mais, à l'instar des plantes médicinales, il existe peu d'information d'ensemble à leur sujet. On répertorie jusqu'à 284 plantes alimentaires pour les forêts de *miombo*, dans le sud du pays (Malaisse 1997). On peut citer notamment: les feuilles de *Gnetum africanum* et *Thaumatococus danielii*, les fruits d'*Aframomum spp*, *Cola acuminate* et *Garcinia kola*, les condiments *Piper guineensis* et *Scorodophloeus zenkeri*, de grandes quantités de champignons, ainsi que le vin de palme extrait de *Elais guineensis* et de plusieurs espèces de raphia. Selon Toirambe (2002), à Kinshasa, plus d'un millier de femmes commercialisent le *Gnetum africanum* pour un revenu mensuel moyen estimé à 139 dollars, soit nettement plus qu'un salaire de la fonction publique.

Le bois énergie. La plupart des ménages ruraux et urbains utilisent le bois ou le charbon de bois pour la cuisine. Wolfire *et al.* (1998) estiment que le bois fournit 80 pour cent de toute l'énergie domestique en RDC. Les Congolais utilisent en moyenne et annuellement 1 m^3 de bois de chauffage par tête d'habitant (Lumbwe, 2001), un ordre de grandeur qui semble corroborer l'estimation d'environ 72 millions de m^3 faite à l'échelle nationale par la FAO (2003). Ceci signifie que la vaste majorité du bois extrait des forêts congolaises est utilisé pour le chauffage et la cuisine.

Bien que le commerce du bois de chauffe et du charbon constitue une source majeure de revenu en milieu urbain, il y a peu d'études sur ce sujet au niveau national. Selon Ndoye et Awono (2005), les commerçants de charbon de bois perçoivent un revenu mensuel moyen de 216 dollars. Pour donner une idée de l'ampleur de ce marché, on peut mentionner les travaux de Kinyanjui (1987) selon qui environ 40 000 ménages vendent du charbon de bois dans la ville de Nairobi; et de Hibajene et Ellegard (1994) selon qui la production de charbon de bois fournit jusqu'à 41 000 emplois en Zambie.

La forêt et l'agriculture. Les paysans congolais pratiquent l'agriculture itinérante sur brûlis. Les schémas spécifiques de cette agriculture vivrière en RDC ne sont pas bien connus. Les quelques études existantes ne sont pas représentatives de l'ensemble du pays. On estime que, dans les régions de forêts denses, cette agriculture n'occupe qu'environ 4 à 6 pour cent de l'espace (Laporte *et al*. 1998; Chezeaux 2003). La majorité des ménages cultivent moins d'un hectare par an pour leurs besoins alimentaires, et les paysans préfèrent souvent défricher les forêts secondaires au lieu des forêts primaires. La plupart d'entre eux manquent de capital, de main d'œuvre et d'incitations pour développer de vastes plantations.

Mais les données manquent sur des questions telles que: le nombre de ménages pratiquant la culture itinérante, le calendrier agricole, l'importance relative des forêts de type primaire ou secondaire dans les différents systèmes de production, les variations et les spécificités régionales. D'une façon générale, on peut s'attendre à ce que, dans ce système agricole où le couvert forestier reconstitue la fertilité du sol, le déclin des surfaces boisées risque de conduire à des jachères plus courtes et donc à des récoltes plus maigres (Larson *et al*. 1996).

Les peuples autochtones. Les peuples autochtones des forêts constituent en RDC une mosaïque complexe de groupes ethniques apparentés. Les définitions et chiffres existants ne sont ni précis ni cohérents entre eux. On n'a pas trouvé trace d'un recensement exhaustif ou d'une cartographie des groupes autochtones en RDC, et la plupart des études sociologiques ou anthropologiques concernant les chasseurs-cueilleurs autochtones se sont focalisées sur les forêts de l'Ituri.

Selon Bailey (1985), Bahuchet (1999), et Dyson (1992), environ 70 à 100 000 personnes s'identifient comme chasseurs-cueilleurs autochtones et/ou leurs descendants. Néanmoins, d'autres sources donnent des estimations plus élevées. Selon Lewis (2000), Jackson (2004) et Lattimer (2004), les peuples autochtones compteraient jusque 250 000 individus en RDC. Sur la base des résultats préliminaires d'un recensement national en cours, la Ligue Nationale des Pygmées du Congo (LINAPYCO) suggère que les groupes autochtones comptent 450 à 600 000 individus et qu'ils sont répartis dans 47 des 144 territoires du pays.

Il est généralement admis que les chasseurs-cueilleurs, ou Pygmées, sont les premiers habitants des forêts du Congo. D'après cette théorie (Schebesta 1938-1958; Turnbull 1961, 1965, 1983), ces populations vivaient en autarcie grâce à une économie de cueillette, avant que des groupes d'agriculteurs n'immigrent dans la forêt pendant le premier millénaire. Mais d'autres études suggèrent que les premiers contacts avec les agriculteurs immigrants sont plus anciens, datant d'environ 2000 à 3000 ans (Bahuchet et Guillaume 1982; Bailey 1985; Hart et Hart 1986; Vansina 1990).

Les groupes habituellement reconnus comme Pygmées en RDC sont: les Mbutis (y compris Basua, Efe et Asua) qui sont localisés dans l'est du pays spécialement l'Ituri[9]; les Twa qui sont localisés le long de la frontière avec le Rwanda

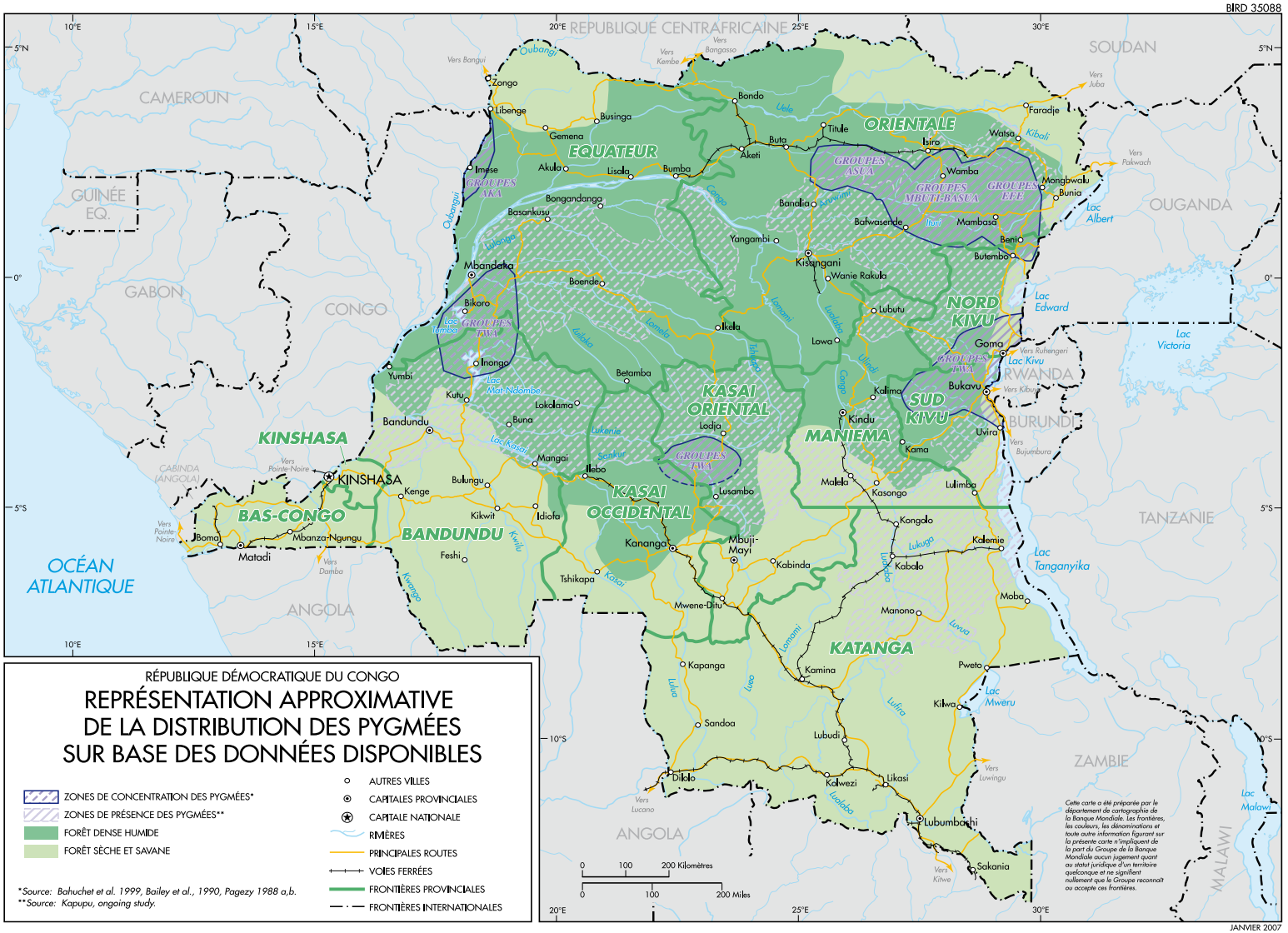
et dans la région du lac Tumba dans l'Equateur; et les Cwa qui vivent dans les forêts et savanes autour des lacs du Kasaï. D'autres groupes sont répartis à travers la région forestière de la RDC, notamment les Aka le long de la frontière nord-ouest avec la République du Congo (Carte 4). Selon la LINAPYCO, les peuples autochtones de la RDC se regroupent en trois types: les groupes 'forestiers' vivant notamment dans les forêts de l'Ituri; les groupes 'riverains' vivant au bord des lacs et rivières spécialement dans l'Equateur et le Kasai; et enfin les groupes 'potiers' vivant à l'est du pays dans le Nord et le Sud-Kivu.

Les peuples autochtones s'associent eux-mêmes étroitement à la forêt (Cavalli-Sforza 1986). Ils vivent en grande partie, mais pas exclusivement, des produits sauvages de celle-ci (Ichikawa 1991), et font d'elle le centre de leur vie intellectuelle et spirituelle (Harako 1988). Ils perçoivent et sont perçus par les populations voisines comme socialement, économiquement, idéologiquement et politiquement différents (Bahuchet 1993). La plupart des populations autochtones de la RDC vivent d'une combinaison de produits forestiers, d'agriculture, de troc et parfois de salaire (Ichikawa 1991; Grinker 1994). Ils ont un haut degré de mobilité et leurs déplacements à travers de vastes surfaces sont guidés par la disponibilité des produits forestiers au fil des saisons, ainsi que par la proximité des agriculteurs ou commerçants pour l'accès aux produits agricoles. Ils entretiennent des relations complexes avec les populations villageoises agricoles, pour qui ils effectuent des travaux ou avec qui ils échangent des biens et des services (Turnbull 1965, 1983; Hewlett 1996) et dont ils utilisent souvent les langues bantoues et soudanaises pour communiquer (Grinker 1994). Ces interactions entre voisins sont de nature variable, allant de l'autonomie relative avec des contacts occasionnels, à la servitude héréditaire.

L'environnement socio-économique des peuples autochtones forestiers de la RDC, et par conséquent leur style de vie, a évolué au cours des dernières décennies, en partie sous l'effet de la croissance démographique, de l'immigration de cultivateurs, de l'expansion du commerce, de la fragmentation des massifs forestiers, et d'autres facteurs. La tendance générale va vers une plus grande intensité de contacts avec l'extérieur, plus de dépendance vis-à-vis de l'agriculture, plus d'intégration dans la vie moderne, et une sédentarisation progressive. Il y a néanmoins une grande diversité de situations: maints groupes, spécialement parmi les Mbuti de l'Ituri et les Twa, Aka et Cwa de l'Equateur, restent largement dépendants de la forêt, alors que nombre des groupes Cwa au Kasai et Twa au Kivu semblent avoir adopté l'agriculture pour compléter leur régime alimentaire, même si la chasse et la cueillette demeurent des activités essentielles.

Les données des années 1970 et 1980 semblent indiquer que, à cette époque, la chasse et la cueillette de produits non ligneux, qui assuraient la subsistance locale d'une population de faible densité, n'ont pas détérioré ces ressources naturelles. Ichikawa (1986, 1996) estime qu'un groupe de 67 personnes récoltait annuellement environ 7 tonnes de gibier dans un territoire de 150 km².[10] Au cours des deux dernières décennies, Hart (2000) conclut que l'utilisation des ressources forestières par les Mbuti tend à devenir moins durable et que l'immigration des cultivateurs facilite l'essor d'activités non traditionnelles, mettant en péril les systèmes traditionnels en même temps qu'elle convertit la forêt en terroirs agricoles. Dans de nombreux cas, l'environnement socio-économique et écologique dans lequel vivent les groupes autochtones se transforme rapidement, et la durabilité des ressources dont ils dépendent est probablement menacée.

D'un point de vue légal, les Pygmées sont des citoyens égaux aux autres Congolais. Néanmoins dans la plupart des cas, ils ne jouissent pas du même accès à la terre et aux ressources que les autres groupes, ni des mêmes droits, ni de la même influence, ni des mêmes capacités organisationnelles, techniques et économiques. Peu de Mbuti, Aka, Twa et Cwa occupent des postes de fonctionnaires, et leurs chefs traditionnels sont rarement reconnus par le gouvernement. Ils sont souvent marginalisés dans les conseils locaux et autres instances décisionnelles. Des estimations rudimentaires (Schmidt-Soltau communication personnelle) indiquent que les ménages autochtones gagnent moins que la moyenne des ménages ruraux



Carte 4. Distribution géographique des groupes Pygmées en RDC (sur base des données disponibles). *Les groupes Mbutis (y compris Basua, Efe et Asua) sont localisés dans l'est du pays spécialement dans l'Ituri; les Twa le long de la frontière avec le Rwanda et dans la région du lac Tumba dans l'Equateur; et les Cwa dans les forêts et savanes autour des lacs du Kasaï. D'autres groupes sont répartis à travers la région forestière de la RDC, notamment les Aka le long de la frontière nord-ouest avec la République du Congo.* Source: d'après Bahuchet (1993) et LINAPYCO (recensement en cours).

et connaissent des conditions de vie encore inférieures. Il appert que la modernisation, telle qu'elle se déroule dans le contexte de la RDC, risque d'accentuer leur marginalisation.

1.C. La Conservation de la nature

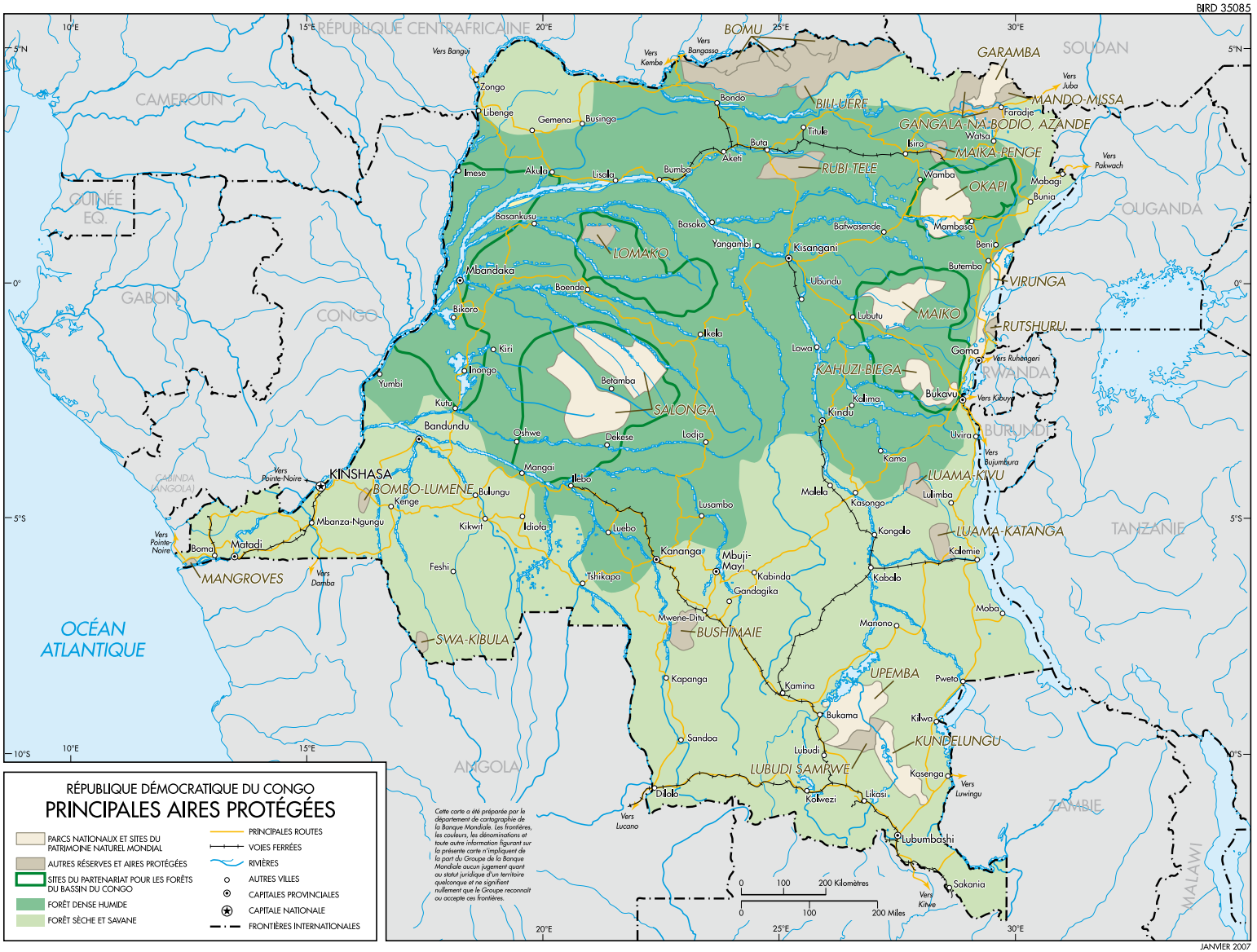
La RDC se classe cinquième dans le monde par sa diversité animale et végétale. Au niveau africain, elle est première quant à la diversité des mammifères et des oiseaux, et troisième quant à la diversité floristique, après Madagascar et l'Afrique du Sud. Elle compte 409 espèces de mammifères, 1117 espèces d'oiseaux, 400 espèces de poissons, et plus de 10 000 espèces végétales (Sayer *et al.* 1992; Balmford *et al*. 2001; Demey and Louette 2001). La RDC compte cinq Sites Naturels du Patrimoine Mondial, plus que tous les autres pays africains réunis. Ces sites abritent des espèces rares et spectaculaires dont le rhinocéros blanc du Nord et le gorille de montagne, et des espèces endémiques comme l'okapi, le gorille de plaine de l'Est et le bonobo.[11] Le taux d'endémicité parmi les plantes et les petits mammifères est élevé lui aussi: 6 pour cent de ses mammifères et 10 pour cent de ses plantes n'ont été trouvés qu'en RDC (Bibby *et al.* 1992; Davis *et al*. 1994; Stattersfield *et al.* 1998). La RDC contient 12 parmi les 30 'centres d'endémisme végétal' identifiés en Afrique par l'IUCN et le WWF. Elle contient aussi deux 'régions d'endémisme d'oiseaux' identifiées par *Birdlife International* (Mittermeier *et al.* 1997; Demey et Louette 2001). Qu'on les mesure selon le critère des 'Forêts Frontières' du WRI, des 'Sites Prioritaires' du WWF, des 'Sites Sauvages' du WCS, ou des '*Hot Spots*' de CI, les écosystèmes naturels de la RDC apparaissent en tête de liste du continent africain.[12]

La diversité biologique de la RDC est la moins bien connue d'Afrique. De vastes régions forestières sont encore inexplorées et certains groupes taxonomiques sont à peine répertoriés. Pourtant cette biodiversité est déjà en danger. Ceci est évident pour quelques grands mammifères, mais maintes autres espèces moins connues ou dont la distribution est limitée sont menacées par la chasse commerciale et la dégradation des habitats. La *Liste Rouge des Espèces Menacées ou Vulnérables* de l'UICN (1996) compte 325 espèces pour la RDC.

Le réseau congolais des aires protégées. Officiellement, 60 aires protégées dont sept parcs nationaux couvrent environ 18,5 millions d'hectares soit environ 8 pour cent du territoire. La carte 5 indique les principales aires protégées de la RDC, ainsi que les cinq sites couverts par le Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo. Une majorité des aires protégées furent créées le long du rift albertin dans la partie orientale du pays, la plus diversifiée sur le plan biologique mais aussi la plus peuplée et la plus exposée aux récentes guerres.

La plupart des efforts de conservation de la nature en RDC furent dirigés vers la protection d'espèces emblématiques telles que les éléphants, gorilles, okapis et rhinocéros. Ces animaux charismatiques ont servi d'espèces phares, conférant un statut international à de vastes espaces naturels, justifiant ainsi leur protection et celles d'une multitude d'espèces inféodées à ces milieux, moins célèbres mais tout aussi uniques. Durant l'époque coloniale, les parcs nationaux furent créés surtout pour la recherche et la conservation, et les réserves de chasse comme terrains de loisir pour l'élite. Après l'indépendance, l'accent fut placé sur le développement du tourisme comme source de revenus, à l'instar des parcs de Kahuzi-Biega et de Virunga pour l'observation des gorilles. Toute activité touristique s'interrompit au début des années 1990.

Les aires protégées sont placées sous la responsabilité de l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN). Il compte à peu près 1800 agents, dont la majorité sont localisés dans une dizaine de parcs et réserves, les plus importants. L'ICCN anime des 'Comités de Coordination du Site' au niveau de chaque parc, et une plateforme de coordination appelée 'Coalition pour la Conservation au Congo' au niveau national. Malgré le dévouement de ses agents, l'ICCN n'est pas épargné par le délabrement général des institutions en RDC, caractérisé par des salaires insuffisants, le manque de formation, et la perspective du départ en retraite des agents les plus expérimentés.

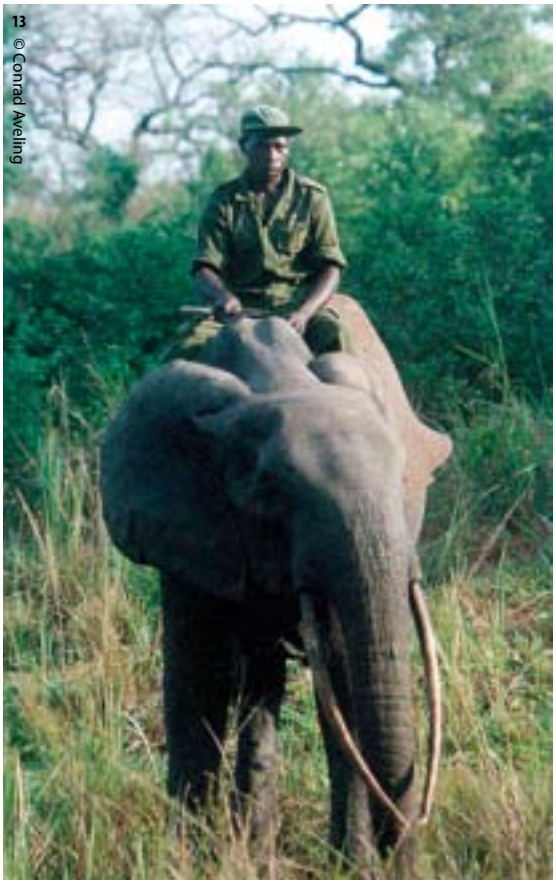


Carte 5. Principales aires protégées et sites du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo. *Le réseau complet compte 60 aires protégées et couvre environ 8 pour cent du territoire. Les parcs de Salonga, Kahuzi-Biega, Virunga et Garamba, ainsi que la Réserve de Faune à Okapi sont des Sites du Patrimoine Mondial.* Source: d'après les données de l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN) et du *Wildlife Conservation Society*.

L'impact de la guerre. Les premières dévastations de la guerre frappèrent les parcs de Virunga et de Kahuzi-Biega avec l'afflux massif des réfugiés rwandais en 1994. Près d'un million de réfugiés franchirent la frontière et s'installèrent dans et autour du parc des Virunga. Une section du camp Mugunga logeait jusque 50 000 soldats en armes (Biswas et Tortajada 1996). Avec le début des guerres civiles en 1996 et 1998, le braconnage intensif se poursuivit, perpétré par une multitude de factions armées. Les parcs eux-mêmes furent parfois l'enjeu d'affrontements en vue d'en maîtriser les ressources fauniques, ligneuses, minières ou les terres arables. Avant la guerre, la partie septentrionale du parc de Kahuzi-Biega abritait environ 250 gorilles et 700 éléphants. Il ne subsisterait aujourd'hui qu'environ la moitié des gorilles et moins d'une vingtaine d'éléphants (WCS, recensements avant et après conflit).

La majorité des aires protégées de la RDC, sinon toutes, sont en danger. Un grand nombre n'existe plus que sur le papier. Dans certaines régions, le braconnage s'est accru depuis la fin des hostilités. Le parc national de la Salonga, l'un des plus vastes d'Afrique centrale, ne contiendrait plus aujourd'hui que 1000 à 2000 éléphants (Blake 2004). Les populations d'éléphants dans le parc de Maiko semblent elles aussi avoir décliné drastiquement pendant la guerre (Nixon *et al.* 2005). Dans le parc de la Garamba, le braconnage pour l'ivoire et les cornes de rhinocéros, perpétré par des milices soudanaises, a pris une envergure sans précédent. Le rhinocéros blanc du Nord se trouve au bord de l'extinction, et les deux-tiers du parc sont vides de faune (Hillman et Smith 2004).

Un autre problème est l'exploitation minière artisanale. L'or, le coltan (columbite-tantalite) et le diamant sont exploités dans la réserve de Faune à Okapi et dans les parcs de Maiko et Kahuzi-Biega. Les sites d'orpaillage attirent des centaines de résidents, parfois des combattants non encore démobilisés. Ces camps d'orpaillage, qui vivent notamment de braconnage, deviennent peu à peu des villages permanents. Restaurer l'intégrité de l'aire protégée devient alors de plus en plus difficile. Il en va de même pour la collecte du bois de chauffe et la carbonisation. Des milliers de gens


13 © Conrad Aveling

Eléphant domestiqué monté par un garde de l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature dans le parc national de Garamba.

exercent ces activités à l'intérieur du parc de Virunga, et approvisionnent les campagnes et villes voisines fortement peuplées.

La faune à l'extérieur des parcs. La chasse excessive menace gravement la faune congolaise. La chasse et le commerce du gibier sont répandus à travers tout le pays. Certes, des espèces comme les rongeurs et les petits céphalophes supportent une certaine pression cynégétique, et sont souvent les cibles principales des chasseurs. Mais, même dans ces cas, d'autres espèces comme les bonobos ne sont pas épargnées par des captures opportunistes. Par ailleurs, plusieurs espèces, comme l'éléphant, sont intensément chassées pour les trophées. Leurs populations moins nombreuses et moins résilientes sont menacées.

L'analyse de la situation actuelle en RDC est inquiétante. Plusieurs grands mammifères paraissent en effectifs réduits dans des régions forestières pourtant éloignées et démunies

de voies d'accès (Hart et Mwinyihali 2001; Tshikaya et Mapilanga 1999). La croissance démographique et les agglomérations urbaines ont créé des marchés qui n'existent pas dans d'autres régions moins peuplées d'Afrique centrale. La récente guerre a aussi facilité l'accès aux armes et provoqué des déplacements de population. Enfin, bien que le réseau routier soit très délabré, le transport fluvial a pris le relais.

Avec la fin des conflits, plusieurs facteurs risquent de contribuer à une intensification du braconnage. Le premier est la reprise de l'industrie du bois. Cette corrélation entre l'exploitation forestière et le braconnage est bien connue en Afrique centrale. Elle s'explique notamment par l'ouverture de routes dans des massifs reculés, l'afflux de travailleurs, et l'absence d'alternatives alimentaires. On peut identifier trois autres facteurs qui risquent d'accroître la pression sur la faune: l'amélioration des voies d'accès aux marchés urbains, l'accroissement du pouvoir d'achat et, dans certaines régions, la pression démographique. Le danger est que ces changements pourraient intervenir bien plus rapidement que la mise en place des mesures de contrôle et que l'émergence d'alternatives alimentaires et financières.

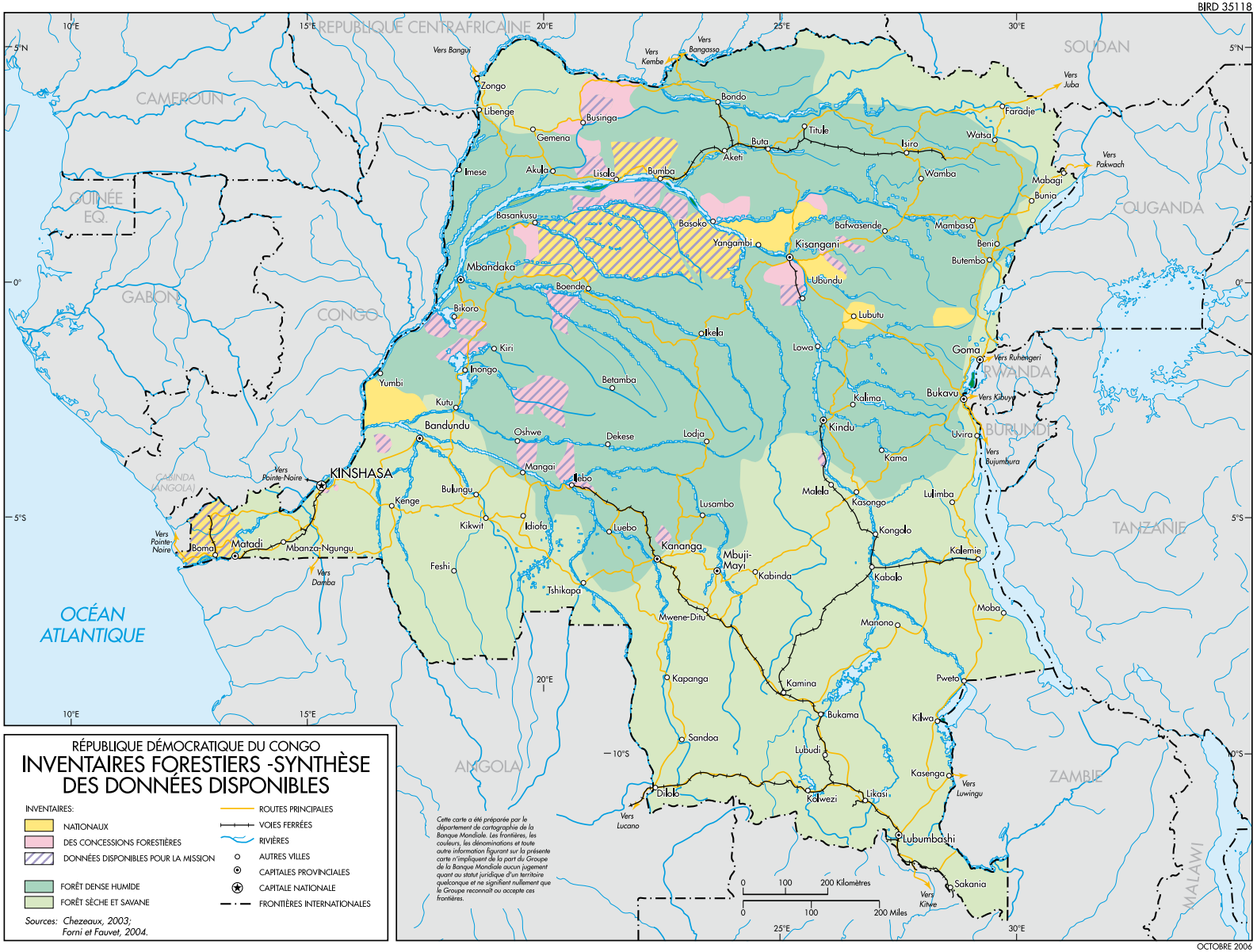
1.D. L'industrie du bois

Le capital ligneux de la RDC est encore peu connu. Les informations disponibles sont loin d'être complètes, et seules des estimations grossières sont possibles. La RDC compte environ 86 millions d'hectares de forêts denses, dont environ 60 millions d'hectares seraient en théorie aptes à la production de bois d'œuvre (MECNEF 1977; FAO 2001), ce qui équivaut à peu près à l'ensemble des autres pays d'Afrique centrale. Dans l'ensemble, le capital ligneux de la RDC demeure relativement intact par comparaison avec celui des autres pays tropicaux. Les forêts du Bas-Congo ont été fortement exploitées, mais la Cuvette centrale a pour sa part connu relativement peu d'exploitation. Ces forêts sont riches en *wenge* et en *afromosia*, deux essences de haute valeur qui ont tendance à former des peuplements grégaires. La Carte 6 montre les régions inventoriées jusqu'à présent. Forni et Fauvet (2004) ont compilé les inventaires existants pour les trois principales provinces forestières. La plupart de ces inventaires se concentrent sur un petit nombre d'espèces à haute valeur, alors que ces forêts comptent beaucoup d'autres espèces certes moins connues mais aptes à fournir du bois d'œuvre de bonne qualité.[13] Il faut souligner que seule une fraction de ce bois est physiquement accessible à ce jour, et que les choix d'affectation des forêts devront se faire dans le cadre de processus participatifs qui sécurisent les droits traditionnels et considèrent toutes les options possibles (*voir* Chapitre 2).

Aperçu historique. L'industrie du bois a débuté en RDC dans les années 1900 lors de l'établissement de la voie ferrée Kinshasa-Matadi. En 1960, la RDC produisait environ 575 000 m^3 de bois par an (Lumbwe 2001) et était la principale productrice de bois en Afrique centrale. La plupart des entreprises étaient localisées dans le Mayumbe (Bas-Congo), attirées par l'abondance du *limba* et la proximité de l'océan. Face à l'épuisement progressif des peuplements de *limba* du Mayumbe, plusieurs sociétés se sont déplacées vers la Cuvette centrale. De 1973 à 1982, la politique de 'zaïrianisation'[14] a provoqué le déclin de la production, laquelle est ensuite remontée peu à peu pour se situer autour de 500 000 m^3 en 1990. On comptait alors une cinquantaine d'entreprises forestières dans le pays, parmi lesquelles les onze principales réalisaient environ 90 pour cent de la production. La plupart de ces sociétés appartenaient à des intérêts étrangers.

Des techniques sylvicoles furent mises au point pour régénérer les peuplements de *limba* dans le Bas-Congo, mais elles ne furent pas mises en œuvre à grande échelle. Des plantations de *limba* furent installées, mais les peuplements aujourd'hui arrivés à maturité sont simplement laissés à la merci d'exploitants informels.

Les effets de la guerre – Le bois congolais fut-il pillé? Des articles de presse, des rapports d'experts ont indiqué que les forêts congolaises ont fait l'objet d'une exploitation intense pendant la guerre, notamment par des groupes associés aux pays voisins du Congo. Ces rapports citent des cas précis où du bois fut transporté vers l'Ouganda, le Rwanda et le Burundi (Baker *et al.* 2003). De toute évidence, nombre des incidents reportés ont certainement eu lieu. Néanmoins, l'évidence



Carte 6. Carte des données d'inventaire disponibles en RDC. *Une petite partie de la forêt a été inventoriée dans les années 1970 et 1980.* Source: d'après Chezeaux (2003) et Forni et Fauvet (2004).

porte aussi à croire que les volumes de bois ainsi exportés furent relativement modestes, par comparaison avec le niveau d'exploitation qu'aurait probablement connu la RDC sans les conflits, ou par comparaison avec celle qui s'est développée dans d'autres pays d'Afrique centrale pendant la même période, ou encore par comparaison avec l'activité qui se développe aujourd'hui en RDC. L'exploitation du bois joua vraisemblablement un rôle moindre dans le financement des opérations militaires que d'autres ressources naturelles comme les minerais. Le poids et le volume du bois, associés au délabrement des routes, ont certainement limité l'envergure des exportations illégales vers les pays voisins. La tendance globale durant la guerre fut plutôt un ralentissement de l'exploitation qu'un pillage massif. En 2002, il ne subsistait qu'une douzaine d'entreprises actives et la production formelle avait chuté à moins de 100 000 m^3. Il y avait certainement des exploitations non déclarées, particulièrement dans les zones rebelles, mais la production de bois avait probablement aussi diminué dans ces régions par rapport aux situations pré- et post-conflit. Nombre d'entreprises virent leurs chantiers et leurs équipements volés ou détruits, et la guerre empêchait les sociétés basées à Kinshasa d'accéder aux forêts de la Cuvette centrale.

En fait, c'est un type de 'pillage des forêts' moins spectaculaire mais tout aussi dommageable pour le pays qui a eu lieu pendant la guerre, sous forme de spéculation. Il s'agit de l'acquisition de titres d'exploitation sur de grandes surfaces, souvent plus de 200 000 hectares et pour une durée de 25 ans, de façon discrétionnaire, à moindre prix et sans consultation avec les populations locales. La plupart de ces forêts étaient physiquement inaccessibles à l'époque où les contrats furent conclus, mais les entreprises et les individus recevant ces permis pouvaient présager que leurs forêts gagneraient de la valeur dans le futur. En 2002, alors que la production était à l'arrêt, 43,5 millions d'hectares se trouvaient ainsi sous contrat, et les requêtes pour de nouveaux contrats continuaient d'affluer auprès du Ministère de l'Environnement. Un cas particulier de ces acquisitions spéculatives a reçu un large écho médiatique. Il s'agit d'un groupe de concessions qui auraient été octroyées au Zimbabwe en compensation de son assistance militaire, pour une superficie présumée de 34 millions d'hectares dans les provinces du Katanga, des deux Kasai, du Bandundu et du Bas-Congo. Ces concessions devaient être gérées par un consortium, la Société Congolaise d'Exploitation du Bois, SOCEBO (Anonyme 2001; Global Witness 2002; Baker *et al.* 2003). La signature réelle de cet accord demeure

14 © Kim S. Gjerstad

L'industrie du bois est demeurée à un niveau modeste par comparaison avec d'autres pays tropicaux. La sécurité et les infrastructures stimulent désormais un redémarrage graduel de ce secteur.

incertaine. S'il fut signé, il ne devint pas complètement opérationnel, et cette compagnie ne figure pas dans les registres officiels des concessions publiés en 2003 et 2005.

La filière bois aujourd'hui. Sur le papier, il existe environ soixante entreprises forestières en RDC. Néanmoins, la Fédération des Industriels du Bois considère que seule une douzaine de ces entreprises sont actives. Ces groupes détiennent environ la moitié des concessions existantes soit à peu près 10 millions d'hectares, et produisent la quasi-totalité des volumes déclarés.

La production déclarée en 2005 est d'environ 300 000 m^3. Cette exploitation est sélective et se concentre sur une douzaine d'essences de haute valeur[15] qui totalisent environ 90 pour cent de la production. Les deux principales essences sont le *wenge* et le *tola*. Il est difficile de déterminer avec précision le volume moyen prélevé par hectare.[16] Les entreprises affirment qu'il avoisine 3 m^3 mais l'administration l'estime plutôt aux alentours de 9 à 10 m^3. En tout état de cause, le modèle de gestion est extensif, consistant à 'écrémer' les meilleures essences dans les meilleures parcelles.[17] A mesure que les infrastructures et la sécurité s'améliorent, on peut prévoir qu'il deviendra plus lucratif d'exploiter un plus grand nombre d'espèces plus loin des rivières. Néanmoins, à moyen terme, il est à prévoir que la plupart de l'exploitation en RDC restera sélective avec des récoltes de l'ordre de 5 m^3 par hectare.

La RDC fut à une époque le principal pays transformateur de bois d'Afrique centrale avec une capacité installée de l'ordre de 500 000 m^3 par an. La majorité de ces usines sont aujourd'hui fermées ou à peine opérationnelles. La plupart de ces équipements datent des années 1970 et sont obsolètes. Toutefois, quelques usines sont en cours de réhabilitation. Contrairement à d'autres pays d'Afrique centrale, la RDC dispose d'un marché local considérable qui absorbe actuellement environ 70 pour cent de la production de sciage.

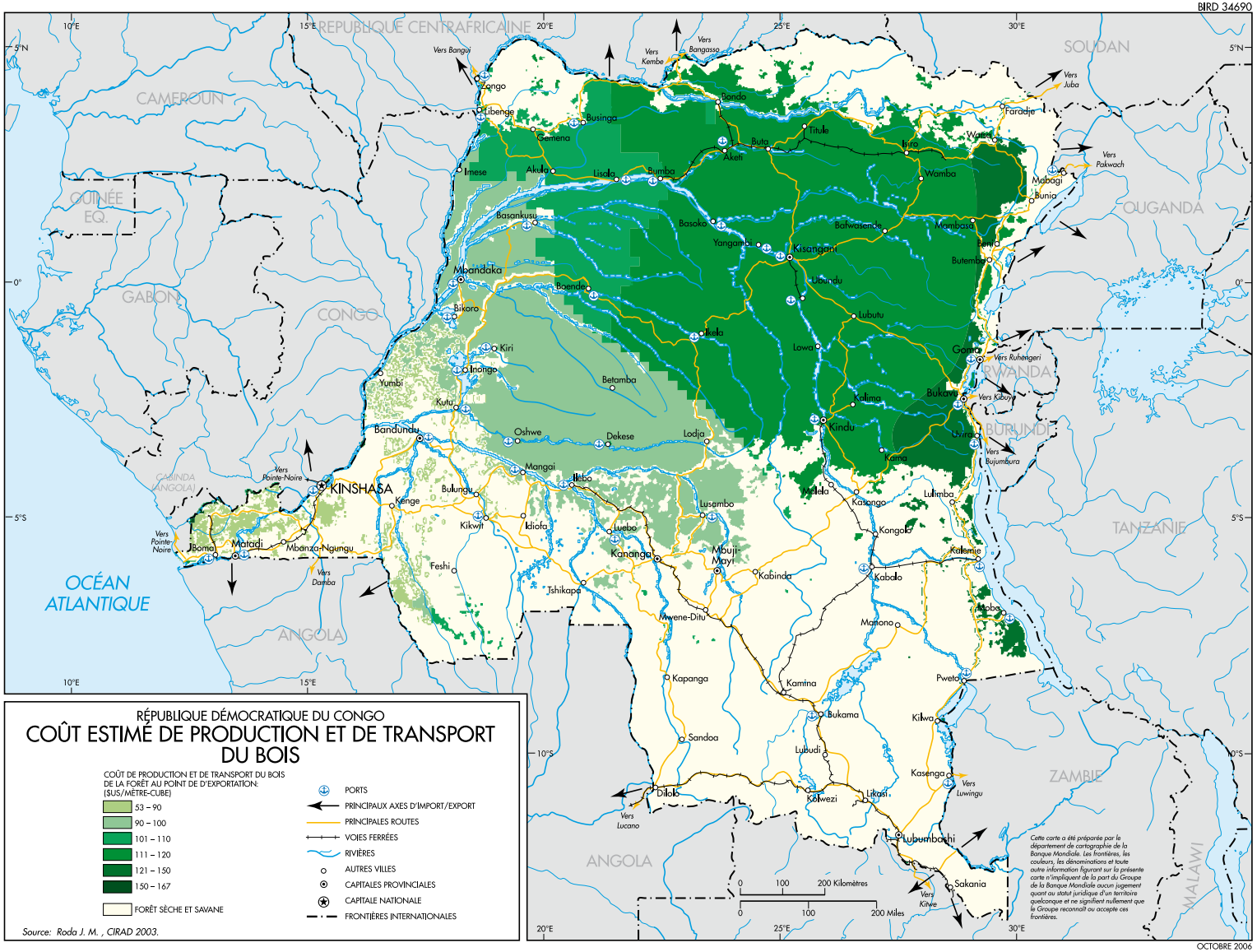
La question du transport. La géographie de la RDC et le délabrement des infrastructures constituent des obstacles notoires pour l'exportation du bois. Le dense réseau navigable atténue ce problème. Néanmoins, transporter un m^3 de bois de Kisangani jusque Matadi coûte environ 120 à 150 dollars, prend quatre semaines, et comporte un risque considérable qu'une partie du bois s'égare en chemin. La Carte 7 illustre une modélisation des coûts de transport en fonction de la distance au port.

Transporter les grumes depuis la forêt jusqu'à la berge du fleuve est le premier défi. Dans la plupart des cas les entreprises doivent réhabiliter ou ouvrir des routes, ce qui limite l'accès aux forêts éloignées des rives. Le deuxième défi est le transport fluvial jusqu'à Kinshasa. La distance de Kisangani à Kinshasa est d'environ 2000 kilomètres et le prix du carburant a triplé au cours des quatre dernières années. La disponibilité des barges est insuffisante et, une fois sur le fleuve, les convois sont souvent extorqués par des groupes en armes. Le bois doit ensuite être débarqué à Kinshasa à cause des cataractes qui empêchent d'atteindre l'océan. Ceci comporte des frais de manutention aux points de rupture de charge entre les barges, les camions et les wagons. Les 350 kilomètres de Kinshasa à Matadi peuvent s'effectuer par le train ou par la route, mais le trafic ferroviaire est limité et la plupart des opérateurs utilisent la route.

Enfin, le principal obstacle se trouve en fin de parcours: c'est le port de Matadi. Celui-ci souffre d'une capacité de manutention insuffisante, d'un manque d'entretien et d'envasement récurrent. Le trafic du bois y est actuellement plafonné à environ 500 000 tonnes par an.[18] Le port de Matadi agit comme un verrou physique qui contingente le volume total pouvant être exporté.[19]

La situation diffère quelque peu pour le Bas-Congo, le Bandundu et quelques régions orientales où les opérateurs peuvent utiliser la route depuis la forêt jusqu'au port ou jusqu'aux marchés urbains. Le transport de bois par route vers le Cameroun ou l'Ouganda, ou par voie ferrée vers l'Afrique du Sud, deviendra probablement plus fréquent à l'avenir.[20]

Le marché international. Le marché mondial incite à la reprise de l'industrie du bois en RDC.[21] L'accroissement de la demande chinoise est un premier facteur. Le déficit en bois d'œuvre de la Chine est estimé à environ 40 millions de



Carte 7. Coût de production et de transport du bois en RDC. *Transporter un m³ de bois de Kisangani à Matadi coûte entre 120-150 dollars, prend 4 semaines et comporte le risque qu'une partie du chargement s'égare en chemin. Cette carte montre également que, à l'avenir, d'autres voies d'évacuation pourraient s'ouvrir vers le Nord, l'Est et le Sud.* Source: Roda et Erdlenbruch (2003).

m^3 par an, et depuis deux ans ce pays se porte acquéreur d'essences de sciage comme le *sapelli*, abondant en RDC. Tout laisse à penser que ce mouvement va se poursuivre et s'étendre à d'autres essences, jusqu'ici moins connues. En outre, les premiers signes d'une montée en puissance de l'Inde comme acheteuse majeure de bois se manifestent. Enfin, certains pays asiatiques traditionnellement exportateurs de bois deviennent eux-mêmes des importateurs nets, à l'instar des Philippines et de la Thaïlande. La Malaisie et l'Indonésie pourraient plus tard suivre le même chemin. Une partie de la demande de bois tropical peut être comblée par le Brésil, mais on voit mal comment ce pays pourrait satisfaire les demandes croissantes de l'Asie, alors que son propre marché domestique absorbe environ 80 pour cent de sa production. Par ailleurs, les pays du Maghreb et du Moyen-Orient sont depuis plusieurs années des clients émergents pour les producteurs africains. Enfin, ces facteurs sont complétés par le marché domestique de la RDC qui pourrait connaître une forte croissance, surtout pour les bois de moindre valeur.

La tendance. L'industrie du bois se trouve dans une phase de redémarrage graduel.[22] La production actuelle semble modeste au vu de celle d'autres pays tropicaux ayant des ressources similaires. Le marché international et le marché domestique la poussent à la hausse; tandis que les carences d'infrastructures la plafonnent. Mais ces obstacles vont se lever progressivement, et la transformation locale permet aux exploitants d'accroître leur production pour un même volume à transporter. Si la sécurité continue à s'améliorer, la tendance à la hausse semble irréversible. Toutefois, étant donné que la réhabilitation des infrastructures est un chantier qui prend du temps, il paraît peu probable que la production formelle excède 1 à 2 millions de m^3 d'ici 5 à 10 ans, bien que ceci dépende d'une série de paramètres difficiles à prévoir, spécialement dans le contexte actuel de la RDC. Tenant compte de la transformation locale et du marché domestique, cela correspondrait à des exportations de bois (grumes et transformés) variant entre 1 et 1,5 millions de m^3, avec la même réserve quant à l'incertitude d'une série de paramètres dans le contexte actuel de la RDC. Mais les mécanismes régulateurs de la filière (zonage, plans d'aménagement, contrôles et sanctions) n'existent pas encore. Aujourd'hui, indépendamment du nombre de concessions allouées, l'administration ne paraît pas capable de contrôler le niveau réel d'exploitation en forêt, ni d'empêcher toute profusion de l'exploitation (illégale) si les autres conditions s'y prêtaient.

1.E. Essai d'évaluation économique

Cette section tente de donner un ordre de grandeur de la valeur économique des biens et services fournis par les forêts de la RDC. Elle estime les flux actuels totaux (bruts) annuels.[23] Elle examine uniquement les flux au moment présent, et ne contient aucune projection dans le futur. Ce n'est pas une évaluation économique totale *stricto sensu*.[24]

Avertissement et méthode. Tous les chiffres indiqués dans cette section sont à considérer comme des essais d'approximation d'ordres de grandeur. Dans ce pays dévasté par la guerre, les données sont fragmentaires et incertaines. Il existe peu d'études quantitatives sur la valeur des forêts. Elles portent rarement sur des échantillons représentatifs à l'échelle nationale et les extrapolations que l'on peut en faire ne sont donc pas robustes.[25] Les marges d'incertitude sont de toute évidence élevées, mais difficiles à mesurer de façon statistique.[26] Les méthodologies utilisées dans différentes études peuvent ne pas être comparables. Certaines estimations reposent sur des hypothèses et des simplifications qui sont sujettes à discussion, et qui pourraient s'avérer inexactes. Tous les chiffres mentionnés dans cette section doivent donc être traités avec la plus grande circonspection.[27] Ce premier effort d'évaluation économique devra être amélioré et complété à mesure que des informations de meilleure qualité deviendront disponibles. Des études additionnelles devront être menées dans ce sens. ***Toute référence à la présente section devra faire mention de cet avertissement***.

Du point de vue de l'analyse économique, les produits forestiers, ligneux ou non, ainsi que les services environnementaux se mesurent en termes de flux, exprimés par le bénéfice net, la valeur ajoutée, ou la valeur de marché.[28] Les techniques de mesure consistent à estimer les coûts et les prix sur la base d'enquêtes et de

relevés statistiques, et/ou à estimer les coûts de remplacement ou d'évitement, et/ou à calculer le coût d'un changement de productivité lié à la raréfaction du bien ou du service en question (Pearce 2001). Dans le contexte de cette étude, vu la rareté des données, il semble que les indicateurs les moins imparfaits soient: la valeur ajoutée brute pour le bois d'œuvre formel et informel; la valeur de marché pour les autres produits commercialisés; et une approximation de la valeur de remplacement ou de la disposition à payer pour les produits et services qui ne sont pas commercialisés.[29]

Les biens et services des forêts se classent en deux grandes catégories. Premièrement, les valeurs d'usage englobent les produits ligneux et non ligneux, commercialisés ou non, ainsi que les services environnementaux tels que la protection des sols et la séquestration du carbone, et les fonctions récréatives. La deuxième catégorie englobe les valeurs d'option, d'existence et d'héritage. Celles-ci correspondent à la volonté de certains individus de préserver une forêt alors qu'ils n'en tirent pas de bénéfice matériel immédiat ou personnel. Le bénéfice envisagé dans ce cas correspond à la possibilité d'une utilisation ultérieure par les individus en question, ou d'une utilisation par les générations futures, ou simplement au bien-être culturel ou spirituel.

Essai d'estimation de la valeur des flux annuels à l'échelle nationale (*voir* Tableau 2):

- *Le bois d'œuvre formel*. En 2005, l'industrie formelle aurait produit environ 300 000 m^3 de bois dont environ un tiers transformé dans les usines locales avec un rendement avoisinant 30 pour cent. Karsenty *et al.* (2003) ont recoupé les informations disponibles sur les prix et sur les coûts de production. [30] Sur cette base, on peut tenter d'estimer que la production industrielle de bois en RDC représente à l'heure actuelle un ordre de grandeur d'environ 40 millions de dollars par an en valeur ajoutée brute, et d'environ 60 millions de dollars par an en valeur marchande.

- *Le bois d'œuvre informel*. Djiré (2003) estime que les scieurs de long prélèvent environ 1,5 à 2,4 millions de m^3 par an. Après transformation, cela représente quelque 500 000 m^3 de bois scié. En recoupant les informations disponibles sur les prix et les coûts de production,[31] on peut tenter d'estimer l'ordre de grandeur de la production informelle de bois en RDC à l'heure actuelle à environ 50 millions de dollars par an en valeur ajoutée brute, et environ 100 millions de dollars par an en valeur marchande.[32]

- *Le bois énergie*. La consommation annuelle de bois énergie est estimée à environ 72 millions de m^3 par an (FAO 2003; Lumbwe 2001). Le prix de vente moyen est estimé à environ 30 dollars par m^3 en fagots ou en équivalent carbonisé.[33] Sous cette hypothèse, on peut tenter d'estimer que le bois énergie produit en RDC à l'heure actuelle représente une valeur d'un ordre de grandeur supérieur à 1 milliard de dollars par an.[34]

- *Le gibier*. La consommation de gibier est estimée entre 1,1 et 1,7 millions de tonnes (Wilkie et Carpenter 1999; Fa *et al.* 2003). Le prix de vente moyen est estimé à environ 2,5 dollars par kilo.[35] Sous cette hypothèse, on peut tenter d'estimer que le gibier extrait de la forêt congolaise représente à l'heure actuelle une valeur d'un ordre de grandeur supérieur à 1 milliard de dollars par an.

- *Les autres aliments des forêts*. D'innombrables aliments forestiers autres que le gibier sont utilisés en RDC, mais ceux-ci ont rarement fait l'objet d'études quantitatives. FAO (2004) estime que la consommation de chenilles au niveau national est d'environ 13 440 tonnes par an, ce qui représente une valeur marchande d'environ 8 millions de dollars.[36] Néanmoins, des études similaires et des extrapolations nationales ne semblent pas exister au sujet d'autres aliments, et il n'est pas possible, dans le cadre de cette étude, d'estimer leur valeur économique.

- *La pharmacopée.* Les données fiables à l'échelle nationale n'existent pas. Il n'a pas été possible dans le cadre de cette étude d'estimer la valeur de la pharmacopée traditionnelle forestière utilisée en RDC chaque année. Il n'a pas non plus été possible d'estimer la valeur de la diversité génétique pour le développement de produits pharmaceutiques ou cosmétiques.[37]

Tableau 2. Essai d'estimation d'un ordre de grandeur de la valeur économique du flux annuel de différents biens et services issus de la forêt congolaise. *La valeur économique est estimée par la valeur marchande pour les biens et services commercialisés, par la valeur de remplacement pour les autres valeurs d'usage, et par la disposition à payer pour les valeurs d'options et d'existence.* Source: d'après Bravi (2005). ***En raison du caractère fragmentaire des données concernant la RDC, ces ordres de grandeur sont très approximatifs. Toute référence à ce tableau devra mentionner l'avertissement méthodologique indiqué dans le texte.***

Bien/Service	Ordre de grandeur probable de la valeur économique du flux annuel actuel de plusieurs produits et services forestiers, en dollars US (valeur marchande, valeur de remplacement, ou disposition à payer)
Bois d'oeuvre formel	Environ 60 millions
Bois d'oeuvre informel	Environ 100 millions
Bois énergie	Essai d'estimation: supérieur à 1milliard
Gibier	Essai d'estimation: supérieur à 1milliard
Autres aliments	Non chiffré
Pharmacopée	Non chiffré
Matériaux, ustensiles	Non chiffré
Protection des bassins versants	Essai d'estimation: 0.1–1 milliard
Ecotourisme	Marginal
Carbone	Zéro
Valeurs d'option, d'existence	Environ 18 millions
Dimension culturelle, politique	Non chiffré

- *Les matériaux et ustensiles.* Ceux-ci incluent notamment les perches, poteaux et raphia utilisés pour la construction des maisons, et une multitude d'ustensiles et objets décoratifs y compris les trophées. Les informations nécessaires pour approximer la valeur de ces produits ne sont pas disponibles à ce stade.

- *La protection des bassins versants.* Ceci inclut les bénéfices liés à la conservation des sols, et à la régulation du régime et de la qualité des eaux. Ces bénéfices ne sont actuellement pas commercialisés en RDC. On peut, en théorie, essayer d'évaluer ces services en référence à un coût d'évitement ou de substitution.[38] En l'absence d'information spécifique à la RDC, on recourt à des valeurs standard au niveau international (Ruitenbeek 1989; Lampietti et Dixon 1995).[39] Sous ces hypothèses, on peut tenter d'estimer que la valeur du service de protection des bassins versants en RDC est d'un ordre de grandeur d'environ 0,1 à 1 milliard de dollars par an.

- *L'écotourisme.* Ce secteur fut actif, spécialement pour observer les gorilles dans les montagnes de l'Est, mais il a été anéanti par la guerre. Son impact sur l'économie congolaise est aujourd'hui proche de zéro. A titre prospectif, on peut mentionner que ce secteur semble redémarrer lentement; et que la diversité du patrimoine culturel et naturel est un atout considérable pour la RDC en dépit des contraintes de transport et d'hébergement.[40]

- *Le carbone.* Les forêts naturelles ne sont pas, à ce jour, prises en compte par les mécanismes de marché qui rémunèrent le stockage du carbone pour atténuer le changement climatique, et la RDC ne détient aucune plantation d'arbres reconnue comme puits de carbone.[41] Pour le moment, le stockage de carbone ne procure pas de bénéfices économiques à la RDC. A titre prospectif, on peut mentionner que le Mécanisme de Développement Propre semble évoluer vers une prise en compte de la 'déforestation évitée' ce qui pourrait introduire les forêts naturelles dans le marché du carbone.[42]

- *Valeurs d'option, d'existence et d'héritage*. Ces valeurs se mesurent par la disposition de certains individus à payer pour protéger des forêts dont ils ne tirent pas un usage immédiat ou personnel. Pour la RDC, en l'absence d'études spécifiques, on peut tenter d'approcher cette valeur d'existence en considérant le flux annuel d'aide internationale consacrée à la conservation de la nature à l'heure actuelle, soit environ 18 millions de dollars par an.[43]

- *Dimensions culturelle et politique*. Ce sont des composantes majeures de la valeur des forêts. Toutefois, étant donné l'absence d'études quantitatives sur ce sujet en RDC, il a paru difficile de les prendre en compte dans le présent exercice.

Conclusions. En dépit de l'imprécision et des limites méthodologiques de ces calculs, certains constats rudimentaires semblent se dégager de la comparaison des ordres de grandeur susmentionnés. Dans les conditions actuelles et sous les hypothèses retenues, le bois énergie, le gibier, les autres aliments et la pharmacopée semblent être prépondérants en termes de valeur de la production annuelle. Le bois d'œuvre suit loin derrière. Même si la production de bois venait à augmenter dans les prochaines années, il est probable qu'elle resterait modeste par rapport aux autres biens et services issus des forêts congolaises.[44]

Cet essai d'évaluation économique conduit à des considérations complémentaires concernant l'équité, la durabilité, les services environnementaux, et la coexistence des fonctions.

Equité. La valeur de chaque bien et service doit être considérée en fonction de son impact sur les gens pauvres. Le bois de chauffe, le gibier et les autres produits non ligneux constituent souvent une part significative et irremplaçable du revenu des ménages démunis. Les biens et services qui profitent aux groupes les plus démunis méritent une attention prioritaire, de même que ceux qui servent des intérêts collectifs plutôt que des intérêts individuels.[45] Il est essentiel de maintenir ces fonctions sociales et collectives des forêts, ou bien de faire en sorte que des substituts ou des alternatives, s'ils existent, soient disponibles.

Durabilité. Pour plusieurs produits forestiers, le taux actuel de prélèvement n'est probablement pas durable. Les inventaires de faune semblent confirmer que l'intensité actuelle de la chasse excède le rythme de renouvellement de plusieurs espèces, au moins dans certaines régions. C'est sans doute aussi le cas du bois de chauffe en maints endroits. A l'avenir, il sera essentiel de quantifier et pallier ces déséquilibres. Ils sont porteurs de problèmes d'ordre non seulement environnemental mais aussi socio-économique.

Services environnementaux. Il semble exister un déséquilibre entre l'importance reconnue de ces services sur la scène internationale et les flux financiers qui en résultent pour la RDC. La RDC ne semble pas pour le moment être pleinement rémunérée pour ces services. Si tel est le cas, l'incitation à protéger ces fonctions vis-à-vis d'autres usages, parfois concurrents, est modeste. Il en va de même pour les valeurs d'existence.

Coexistence d'usages multiples. Etant donné le rôle vital que remplissent les produits non ligneux et les services environnementaux pour les gens pauvres et pour la communauté internationale, il est essentiel que toute utilisation supplémentaire des forêts, par exemple sous forme industrielle, ne mette pas en péril la pérennité de ces biens et services préexistants. En pratique, le zonage participatif devrait aider à organiser l'agencement spatial des multiples usages des forêts, à envisager comment certains peuvent coexister ou se superposer dans l'espace, et à atténuer les risques d'incompatibilité[46] (*voir* Chapitre 2). Dans l'immédiat, il est nécessaire de réguler l'industrie du bois de façon à ce qu'elle n'altère pas ces autres fonctions et que ses bénéfices économiques soient répartis équitablement (*voir* Chapitre 3).

CHAPITRE 2
LA VISION D'ENSEMBLE DU GOUVERNEMENT

2.A. Le code forestier

Jusqu'en 2002, la gestion des forêts en RDC était régie par un décret colonial d'avril 1949. Devenu obsolète, ce texte était remplacé dans la pratique par un document technique, le '*Guide de l'exploitant*', qui n'avait pas de statut juridique précis. Il était focalisé sur l'industrie du bois et ne conférait pas de vision d'ensemble pour la mise en valeur et la préservation des forêts.

La loi 11/2002 du 29 août 2002 portant le Code forestier traduit une nouvelle politique forestière développée pendant les années 1990.[47] Ce Code représente le premier effort de la RDC pour développer sa propre vision de la gestion forestière tout en tenant compte des tendances en Afrique centrale et au niveau international. Il vise à '*promouvoir une gestion rationnelle et durable des ressources forestières de nature à accroître leur contribution au développement économique, social et culturel des générations présentes, tout en préservant les écosystèmes forestiers et la biodiversité forestière au profit des générations futures*' (article 2). Le Code fut publié dans le Journal Officiel en novembre 2003. Le gouvernement s'attelle aussi à réviser la loi sur la Conservation de la Nature, qui date de 1969.

Innovations. Le Code forestier apporte les innovations suivantes.

- *Le découpage des forêts selon leurs vocations prioritaires.* Les articles 10 à 23 établissent trois grandes catégories de forêts qui correspondent chacune à une vocation prioritaire: les '*forêts classées*' qui sont prioritairement vouées à la conservation de la nature; les '*forêts de production permanente*'; et les '*forêts protégées*' qui sont prioritairement vouées au développement local, à la conversion et à d'autres usages. Ce sont des vocations prioritaires mais non exclusives.

- *Les consultations publiques avant l'affectation des forêts.* L'article 15 prévoit la consultation préalable de la population riveraine avant le classement d'une forêt pour la conservation ou la production: '*Le classement s'effectue par arrêté du Ministre après avis conforme du conseil consultatif provincial des forêts concernées, fondé sur la consultation préalable de la population riveraine.*' L'article 84 stipule: '*Le contrat de concession forestière est précédé d'une enquête publique,…. L'enquête a pour but de constater les droits que pourraient détenir des tiers sur la forêt à concéder, en vue de leur indemnisation éventuelle.*'

Tableau 3. Les catégories de forêts selon le Code forestier de 2002. *Le Code prévoit trois grandes catégories d'espaces en fonction de trois types d'usages: le développement local, la conservation de la nature, et la production durable de bois et/ou autres biens et services. Ce sont des usages prioritaires mais non exclusifs.*

Terminologie juridique	Catégories de forêts		
	Forêts classées	Forêts protégées	Forêts de production permanente
Affectation prioritaire	Conservation de la biodiversité	Développement socio-économique	Production durable de bois ou d'autres biens/services forestiers
Portion du territoire national	Objectif 15%	Non précisé (catégorie par défaut)	Non précisé
Mode de gestion	Recherche, tourisme, activités de conservation	Traditionnel (en vertu des droits d'usage)	Contrat de concession forestière pour le bois ou autres biens/services
Instrument de gestion	Plan d'aménagement	Non précisé	Plan d'aménagement
Responsabilité de gestion	Etat	Non précisée	Concessionnaire privé
Droits d'usage coutumiers	Restreints	Sans restriction	Maintenus (sauf agriculture)
Perspective à long terme	Pérennité de la forêt naturelle	Conversion possible vers d'autres usages du sol	Pérennité de la forêt naturelle

- *Le maintien des droits d'usage traditionnels.* Le Code maintient les droits d'usage des communautés riveraines, y compris les peuples autochtones, à l'intérieur de toutes les forêts de production. L'article 44 prévoit: '*Les populations riveraines d'une concession forestière continuent à exercer leurs droits d'usage traditionnels sur la concession dans la mesure de ce qui est compatible avec l'exploitation forestière à l'exclusion de l'agriculture. Le concessionnaire ne peut prétendre à une quelconque indemnisation du fait de cet exercice*.'

- *L'aménagement durable et la conservation des écosystèmes.* Le Code consacre la mise en œuvre des plans d'aménagement dans toutes les forêts de production, y compris la protection de la biodiversité (articles 71, 99 et 100). L'article 100 stipule que '*l'exploitant est tenu de se soumettre aux dispositions des législations relatives à la protection de la nature, à la chasse, à la pêche*'. L'article 14 prévoit que 15 pour cent du territoire doivent recevoir un statut de protection: '*Les forêts classées doivent représenter au moins 15 pour cent de la superficie totale du territoire national*'.

- *La gestion par les communautés locales.* Le Code consacre les droits des communautés locales[48] à gérer elles-mêmes les forêts qu'elles détiennent en vertu de la coutume, à travers le concept de 'concession communautaire' ou forêt communautaire: '*Une communauté locale peut, à sa demande, obtenir à titre de concession forestière une partie ou la totalité des forêts protégées parmi les forêts régulièrement possédées en vertu de la coutume*' (article 22).

- *La transparence dans l'allocation des concessions.* Le Code marque le passage d'un système d'attribution arbitraire vers un système plus transparent et plus équitable fondé sur l'adjudication (articles 83, 85 et 86).

- *Le partage des bénéfices issus de l'exploitation.* Le Code vise à ce que la rente forestière soit partagée de façon équitable entre les entreprises, l'Etat et les communautés locales. L'article 122 prévoit la rétrocession de 40 pour cent de la taxe de superficie aux provinces et territoires, et stipule que ces fonds doivent être utilisés exclusivement pour des infrastructures communautaires de base. L'article 89 rend les 'cahiers des charges' obligatoires.

- *La participation de tous les acteurs dans les choix de gestion.* Cette participation est prévue

à travers les conseils consultatifs nationaux et provinciaux (articles 29, 30 et 31), la consultation de tous les acteurs (articles 5, 6, 24 et 74). L'article 24 prévoit que le Ministère de l'Environnement implique le secteur privé et les ONG.

- *Les usages alternatifs*. Le Code ouvre la voie à la valorisation des forêts par des usages non extractifs et à la rémunération des services environnementaux fournis par les forêts. Les articles 87, 96 et 119 mentionnent explicitement les concessions de conservation, la prospection biologique, le tourisme et les services environnementaux.

Lacunes. Malgré son caractère novateur, ce Code comporte des lacunes qui appellent à la vigilance lors de la préparation des textes d'application et de la mise en œuvre sur le terrain.

- *Réminiscences de l'ancien système.* Certaines dispositions vont à l'encontre de l'esprit général du Code et dénotent une survivance de l'ancien système. Le cas le plus épineux est sans doute le maintien – à titre exceptionnel – du gré à gré comme système d'attribution des concessions (articles 83 et 86). Si cette disposition ne restait pas réellement *exceptionnelle*, elle deviendrait rapidement un régime de privilège, à l'encontre du principe d'égalité des chances des opérateurs et néfaste aux intérêts des collectivités rurales. En fait, l'attribution discrétionnaire des forêts devrait simplement être abandonnée.[49]

- *Questions clefs laissées en suspens.* Le Code ne prévoit pas de cadre opérationnel spécifique pour les exploitants artisanaux et les petites entreprises: ceux-ci peuvent-ils obtenir des permis de coupe dans le domaine rural, ou bien doivent-ils entrer dans le moule des plans d'aménagement qui s'appliquent aux forêts de production permanente, ou encore se rabattre sur des concessions communautaires?

- *Interprétations à clarifier.* Plusieurs dispositions du Code devraient être clarifiées, sans quoi elles risqueraient d'ouvrir la porte à des applications abusives. Il s'agit par exemple de l'article relatif aux cultures temporaires dans les forêts classées (article 16); de la publication annuelle de la liste des ONG (article 32); et de la taxe de reboisement (article 121).

- *Terminologie ambiguë.* Certains termes du Code prêtent à confusion. Par exemple, le terme 'forêts protégées' désigne des forêts qui sont à la disposition des communautés rurales pour leur développement ou qui sont en attente d'affectation. Il ne désigne pas les espaces de conservation habituellement appelés 'aires protégées'.

Textes d'application. Le Code forestier, adopté par le Parlement, trace des principes généraux. Il renvoie à une trentaine d'arrêtés et de décrets, appelés textes d'application, qui doivent être adoptés par le gouvernement. Ceci a le mérite de ne pas figer la politique forestière de façon rigide, et permet au contraire une adaptation souple et continue aux évolutions socio-économiques du pays. Mais, sans ces arrêtés et décrets, le Code reste difficilement applicable, car trop général. Ces textes devraient établir des règles simples, claires et réalistes, tenant compte des limites actuelles des institutions. Des règles trop sophistiquées que l'on n'est pas en mesure de faire appliquer de façon uniforme risquent d'ouvrir la voie à des fraudes, à la corruption et à des comportements arbitraires. Les nouveaux systèmes doivent être simples et transparents. Ces textes sont aussi l'occasion de compléter ou de rectifier les lacunes identifiées plus haut. Le rythme de préparation de ces décrets est un compromis entre la qualité et l'urgence. Ils doivent surtout s'appuyer sur des consultations et des études appropriées. Ceci prend du temps. De façon pragmatique, il paraît raisonnable de focaliser l'énergie disponible sur les textes les plus urgents pour éviter des dérives irréversibles, et de procéder ensuite par ordre de priorité en privilégiant des travaux préparatoires de qualité.

Le Ministère de l'Environnement prépare ces textes d'application avec l'appui d'un groupe consultatif multi-acteurs. Ces efforts portent en priorité sur une première vague d'une dizaine de textes qui concernent: les conseils consultatifs aux niveaux national et provincial; les procédures de classement et de consultations

préalables; le modèle de contrat de concession et de cahier des charges; les procédures d'adjudication des concessions; et les directives d'aménagement forestier. Certains de ces textes ont été adoptés avant 2003 mais nécessitent une révision; d'autres sont nécessaires de façon urgente pour poursuivre l'assainissement du secteur, actuellement en cours. Deux textes, concernant les réformes fiscales et la revue légale des anciennes concessions, ont été adoptés à cette fin, en 2004 et 2005. Plusieurs textes importants, comme celui relatif aux forêts communautaires, peuvent difficilement être adoptés à court terme car ils requièrent une quantité considérable d'innovation, d'études et de travaux préparatoires.

Droit forestier et droit foncier. Durant l'ère coloniale, le gouvernement avait reconnu les droits des populations locales sur les terres qu'elles '*occupaient, cultivaient ou exploitaient d'une manière ou d'une autre suivant les coutumes et usages du lieu*'. Mais en 1967, la loi dite Bakajika conféra au gouvernement '*le plein droit de propriété sur son domaine et la pleine souveraineté de céder des droits sur les terres, les forêts et les mines sur toute l'étendue du territoire*'. Cette loi supprima donc la propriété individuelle ou communautaire du sol en RDC. La loi foncière de 1973 atténua cette rigueur en créant diverses catégories de concessions foncières comme alternatives à la propriété privée. [50] Cette loi stipule que le droit coutumier régit l'usage de '*toutes les terres non allouées situées dans le domaine rural*' (Kwokwo 2000; Vundu et Kalambay comm. pers.). Néanmoins, les décrets d'application ne furent jamais adoptés, et le régime foncier congolais reste donc à ce jour incomplet. Il est marqué par la coexistence du droit écrit et du droit coutumier, dont les incohérences possibles n'ont pas été formellement réconciliées.

Le droit coutumier diffère selon les régions. Les chefs coutumiers sont généralement tenus de suivre ces règles non écrites. La terre appartient d'une façon collective aux morts, aux vivants et aux générations futures, et ne peut généralement pas être vendue à des étrangers. Dans certains cas, des droits sont cédés contre le paiement d'un tribut. L'ancien cadre légal laissait peu de recours aux populations locales lorsque l'administration décidait d'allouer les terres en concession forestière ou minière ou de les classer en aire protégée. Le régime forestier de 1949 ne prévoyait pas de consultation préalable à l'exploitation forestière. Le Code forestier de 2002 représente une avancée par rapport à cet ancien régime. Il prévoit que, avant d'allouer un nouveau droit sur une forêt, le gouvernement doit d'abord considérer les droits préexistants sur celle-ci. Là où existent des revendications légitimes, il doit modifier les contours de la future concession, et compenser les gens qui perdraient l'accès à une ressource. Le Code crée des mécanismes de consultation préalable au classement des forêts. Il prévoit que les communautés locales peuvent gérer elles-mêmes les forêts qu'elles possèdent en vertu de la coutume, et que les droits d'usage traditionnels sont maintenus de toute façon. Une lacune est l'absence de référence spécifique aux droits d'usage des peuples autochtones. Ces groupes jouissent des mêmes mécanismes de consultation et de participation que tous les citoyens congolais, mais les textes d'application devraient prévoir des arrangements spécifiques tenant compte de leurs spécificités culturelles.

Le Code forestier de 2002 ne modifie pas le régime foncier de 1973. Il traite des produits et services forestiers, mais ne transfère pas de droit sur le sol lui-même.[51] La concession forestière et la concession foncière sont démarquées l'une de l'autre. La première porte exclusivement sur la forêt, et non sur le sol. C'est un contrat de location sans transfert de propriété.

2.B. Risques et opportunités dans le contexte post-conflit

Le redémarrage actuel de la filière bois est mû par le retour de la paix et la relance économique. Ces facteurs étant indépendants de la politique forestière, ce redémarrage paraît en grande partie inéluctable. Les bénéfices collectifs liés à cette industrie ne se matérialiseront pas automatiquement: le défi est de s'assurer qu'ils ne soient pas 'capturés' par des intérêts individuels.

Maintes activités forestières autres que l'exploitation du bois contribuent au bien-être de la population congolaise, et ont un

impact économique et social plus important que le bois. L'importance de ces activités doit être reconnue par les politiques. Toutefois, ces usages ont toujours existé, et il est peu probable que la dynamique post-conflit modifie cela de façon drastique. Le principal changement qui s'exerce à court terme sur la forêt est le redémarrage de l'industrie du bois, y compris les petites et moyennes entreprises. Ce changement est relativement rapide, mais les bénéfices pour la collectivité ne seront pas automatiques. En fait, la RDC court le risque d'un manque à gagner, voire d'un appauvrissement net, si son capital naturel est altéré sans une compensation équivalente sur le plan social ou économique, ou si le bois est exploité à un rythme supérieur à la régénération des forêts. De même, la collectivité mondiale serait perdante si l'exploitation du bois en RDC provoquait la destruction des habitats naturels et des services environnementaux de ces forêts. Le redémarrage de l'industrie du bois doit donc être encadré dès maintenant.

Une conjoncture unique. La conjoncture de la RDC est unique à plusieurs égards. Une première particularité est le décalage entre la pauvreté des gens et l'abondance des ressources naturelles. La RDC est sans doute l'un des pays du monde où ce paradoxe est le plus flagrant. Par le passé, les industries basées sur les ressources naturelles, y compris le bois, n'ont produit que des bénéfices marginaux pour la population. Aujourd'hui, la marge potentielle de progrès est donc élevée, et les risques proportionnels. La mauvaise gouvernance accroît le risque que les bénéfices issus de la forêt soient 'capturés' par des intérêts cachés et que les réformes restent sur le papier. L'un des principaux défis est de faire en sorte que le redémarrage économique contribue réellement à la population. Ceci requerra des politiques et une application vigilantes.

Un groupe de Twa regardant passer un camion grumier dans la province de l'Equateur. Les conditions de vie locales ne s'améliorent pas beaucoup, et les ressources s'épuisent. Les forêts et les gens qui y vivent resteront-ils du mauvais côté des routes et de la paix?

La seconde particularité tient à la célérité des changements en cours dans l'après-guerre. La RDC connaît des mutations économiques, sociales et politiques rapides, en comparaison avec la léthargie des décennies précédentes. Les goulets qui ont isolé la forêt des activités industrielles se dissolvent peu à peu. L'opportunité qui se présente maintenant est d'encadrer ce redémarrage dès le début, de façon à en sécuriser les bénéfices pour la population et à prévenir les risques, au lieu de réparer les dégâts après-coup, comme cela est souvent le cas avec les ressources naturelles.

Le défi du gouvernement est de consolider la paix et de promouvoir la croissance économique et le bien-être social sans épuiser les ressources naturelles. Par rapport à la filière bois, le but n'est pas d'en accélérer le redémarrage, ni d'atteindre un certain niveau de production ou de recettes. Ce redémarrage est en cours de toute façon. L'objectif est plutôt d'assurer que ce redémarrage soit régi par des mécanismes sectoriels et pas uniquement par les marchés, et qu'il s'accompagne de bénéfices collectifs proportionnels à la valeur des produits extraits des forêts. L'Agenda Prioritaire conduit par le gouvernement depuis 2002 a eu pour effet de ralentir la reprise de la filière bois plutôt que de l'accélérer, tout en encourageant de meilleurs comportements sur les plans environnemental, fiscal et social. Il est inutile d'augmenter la production si celle-ci ne produit pas de bénéfices tangibles pour le pays et, inversement, il est possible qu'une production modeste procure des bénéfices substantiels grâce à des politiques bien appliquées.

Le défi est de rendre les mécanismes de régulation du secteur rapidement opérationnels. Sans cela, à mesure de la dissolution progressive des goulets d'infrastructure et de sécurité, on peut craindre que l'exploitation du bois ne soit déterminée par les marchés et les décisions individuelles, plutôt que par les politiques publiques. Un tel scénario aurait des effets néfastes sur les plans socio-économique et environnemental.

Les bénéfices potentiels de la filière bois.[52] Les bénéfices liés à la filière bois devraient être durables dans le sens où ils n'épuisent pas le capital naturel dont ils dépendent, et additionnels dans le sens où ils s'ajoutent, non pas se substituent, aux autres fonctions déjà remplies par la forêt pour la population locale et pour l'environnement mondial. Quelques bénéfices potentiels sont listés ci-dessous.

Emplois. L'industrie du bois, y compris les petites et moyennes entreprises, pourrait devenir une source d'emplois considérable. Selon Kankolongo (1996), l'industrie formelle employait environ 20 000 personnes au début des années 1990. En 2002, elle employait environ 6 000 personnes, pour une masse salariale d'environ 6,5 millions de dollars (Karsenty *et al.* 2003). Dans les cinq à dix prochaines années, pour autant que la transformation locale augmente, il semble que cette filière pourrait représenter un ordre de grandeur d'environ 10 000 à 15 000 emplois directs et indirects.[53]

Quant au secteur informel, il représenterait à ce jour environ 9 000 à 15 000 emplois permanents.[54] Des milliers de personnes travaillent dans des petites et moyennes entreprises de menuiserie. Les emplois liés à ces activités devraient augmenter du fait du désenclavement et de l'amélioration du niveau de vie. Il est probable que, en termes d'emplois, les petites et moyennes entreprises du secteur informel continueront à surpasser l'industrie formelle.

Effet d'entraînement sur l'économie. L'industrie du bois pourrait devenir un élément non négligeable du tissu industriel national, et une consommatrice considérable de services et de transports. La filière bois est une activité géographiquement diffuse, et elle peut toucher plusieurs provinces de la moitié nord du pays.

Recettes pour l'Etat et certaines entités locales. Les recettes forestières étaient de 1,8 millions de dollars en 2002. En supposant que la paix se consolide et que les réformes fiscales de 2004 soient correctement appliquées, ces recettes pourraient atteindre environ 10 millions de dollars en 2007 (Karsenty *et al.* 2003). D'ici cinq à dix ans ans, sous l'hypothèse d'une production annuelle de 1 à 2 millions de m^3 et d'une enveloppe fiscale d'environ 20 dollars par m^3, elles pourraient se situer entre 20 et 40 millions de dollars par an. Il ne s'agit que de

l'estimation d'un ordre de grandeur, à considérer avec la plus grande précaution. Toutefois, cette estimation montre que la forêt peut générer des recettes qui peuvent ensuite être utilisées par le pays pour réhabiliter les services sociaux. Elle montre aussi le risque de manque à gagner pour le pays et pour les entités locales si ce secteur n'est pas bien régi.

Si le système de rétrocession fiscale établi par l'article 122 du Code forestier fonctionne correctement, la forêt pourrait, à terme, devenir une source considérable de revenus pour des provinces comme le Bandundu, l'Equateur et la province orientale, et pour leurs territoires. Ces provinces pourraient percevoir environ un demi-million de dollars chaque année, à répartir avec leurs territoires.[55]

Appuis directs au développement rural. Les entreprises forestières peuvent contribuer au développement rural dans des régions éloignées et démunies, à l'écart des investissements publics.[56] Cette contribution inclut l'ouverture ou l'entretien de routes qui permettent aux paysans d'accéder aux marchés. Si le mécanisme des cahiers des charges fonctionne correctement, elle devrait aussi inclure des infrastructures et services sociaux, par exemple des classes ou des centres de santé et des services de transport.

Des scénarios à éviter. Au moins quatre scénarios doivent être évités.

La dégradation de l'environnement. Etant donné la relative rareté des essences commerciales dans les forêts du Bassin du Congo, il est improbable que l'exploitation forestière provoque une déforestation massive. Par contre, la destruction de la faune est une menace réelle. L'expérience en Afrique centrale montre que l'ouverture de routes forestières aggrave systématiquement le braconnage et le commerce du gibier. Le morcellement des forêts est également de nature à accélérer les flux migratoires, l'expansion de l'agriculture sur brûlis et la déforestation.

L'absence de bénéfices collectifs. S'il est laissé aux forces en présence, l'essor de la filière bois risque de n'engendrer que des bénéfices minimes ou non durables pour le pays, et la plupart des bénéfices risquent d'être perdus ou détournés, au détriment de la population. Sans politique sectorielle adéquate et bien mise en œuvre, les bénéfices pourraient se concentrer entre quelques mains. Certains ingrédients de cet échec économique étaient d'ailleurs en place en RDC en 2002, à savoir la distribution massive de concessions, de façon arbitraire, quasi gratuite et sans transparence, et une fiscalité tracassière propice aux fraudes.

L'appauvrissement du capital naturel. Un autre risque est l'épuisement des essences précieuses et faciles à commercialiser, suite à une exploitation trop intense de ces essences. Or, ce modèle d'écrémage est celui qui prévaut actuellement en RDC. Le patrimoine forestier de la RDC s'appauvrirait inexorablement si de trop vastes surfaces étaient parcourues trop rapidement de cette façon. Toutefois, ce scénario n'est pas inévitable. Dans une certaine mesure, la régénération des essences précieuses est possible si le prélèvement total est partagé sur un plus grand nombre d'essences et si les règles d'aménagement sont appliquées.

Les forêts comme sources de tensions sociales ou de conflits. Un autre danger est que les forêts deviennent l'objet de conflits majeurs. Les forêts ont vraisemblablement peu contribué aux conflits des années 1990 mais, à l'avenir, elles pourraient alimenter des conflits locaux à mesure qu'elles prennent de la valeur. Des instruments, tels que le zonage participatif, le partage des revenus, la transparence et la foresterie communautaire, peuvent dans une certaine mesure aider à prévenir les conflits qui pourraient surgir autour des forêts et à renforcer la paix sociale.

2.C. L'aménagement du territoire forestier

La RDC compte environ 145 millions d'hectares de forêts, dont environ 86 millions d'hectares de forêts denses humides. Les forêts couvrent environ 62 pour cent du territoire (Tableau 4). En incluant les savanes et les milieux aquatiques, les espaces naturels représentent environ 91 pour cent du territoire. Les espaces ruraux, les villes et les autres usages non forestiers ne représentent qu'environ 9 pour cent du territoire. La question qui se pose aujourd'hui

Encadré 2. Comparaison avec d'autres pays

Chaque pays est unique, et il faut être prudent avant de transposer des approches d'un pays à l'autre. La situation actuelle de la RDC est exceptionnelle et ce pays devra développer ses propres modèles. Néanmoins, il y a des tendances internationales dont la RDC peut s'inspirer.

Les autres pays post-conflit. Les contextes post-conflit sont presque toujours désastreux pour les forêts. Dans la plupart des cas – Cambodge, Myanmar, Laos, Mozambique, Nicaragua, Guatemala –, la destruction des forêts s'est accélérée après la guerre. Premièrement, ces pays courent un risque élevé de retomber dans la guerre. La moitié des pays qui émergent d'une guerre civile y sombrent à nouveau dans les cinq années suivantes (Collier *et al*. 2003). Bien souvent, les facteurs qui ont initié le conflit persistent, et quelques-uns se trouvent même exacerbés car la guerre annihile la croissance économique et multiplie la masse de jeunes gens sans emploi. Les belligérants se réinsèrent difficilement dans la vie civile. Le retour aux armes peut être une option attractive pour retrouver leur statut social. Deuxièmement, dans le contexte post-conflit, les gouvernements et les organismes internationaux doivent faire face à tellement d'urgences, y compris des crises humanitaires, qu'il leur est difficile de se consacrer à des questions de long terme telles que la gestion des forêts. Les gouvernements cherchent à réactiver l'économie, notamment pour éviter de sombrer à nouveau dans la guerre. Dans les pays riches en forêt, l'exploitation du bois est souvent vue comme l'une des options possibles, mais il faut rester conscient que la reprise de ce secteur comporte des risques sociaux, environnementaux et économiques, et que les bénéfices escomptés de cette reprise ne se concrétiseront pas automatiquement. Troisièmement, l'industrie du bois se développe souvent beaucoup plus vite que la capacité de l'administration à la contrôler. Ce fut le cas au Cambodge, et cela risque aussi d'être le cas en RDC et au Libéria, à moins que ces gouvernements ne prennent des mesures urgentes pour faire appliquer des règles élémentaires sur le terrain. Enfin, les forêts, vastes surfaces peu peuplées, sont parfois perçues comme des régions d'accueil pour les soldats démobilisés et les populations déplacées. Ce fut le cas en Colombie, au Guatemala et au Nicaragua (FAO 2004), et pourrait aussi être le cas en RDC, spécialement dans l'est du pays.

Les autres grands pays forestiers tropicaux: le Brésil, l'Indonésie, la Malaisie et la Papouasie. La RDC diffère de ces pays à plusieurs égards. Par rapport à ces pays, la RDC connaît un taux moyen de déforestation relativement modeste. L'instabilité politique et le délabrement des infrastructures ont dissuadé les investisseurs qui auraient pu développer des activités provoquant la dégradation des forêts. Il y a en RDC peu de tradition et de motivation pour créer de vastes étendues de pâturages comme en Amérique Latine, ou d'agriculture industrielle comme en Asie du Sud-Est, et les forêts congolaises contiennent une plus faible densité d'essences à haute valeur commerciale que les forêts du sud-est asiatique. Néanmoins, la rapide croissance démographique pourrait bientôt changer le rythme de déforestation en RDC. D'autre part, les pays tropicaux riches en forêts ont aussi certains problèmes en commun. Premièrement, ils éprouvent des difficultés à capter pleinement les bénéfices de leur capital forestier. Les lacunes dans les systèmes de fixation des prix, de recouvrement et de redistribution des recettes provoquent des pertes substantielles pour l'Etat et pour les communautés locales. Assurer un partage équitable de la rente forestière entre les entreprises, l'Etat et les populations locales constituera indubitablement un défi majeur en RDC. Deuxièmement, l'exploitation illégale du bois affecte la plupart de ces pays. Les procédures imposées par les administrations sont souvent complexes, et il est alors plus simple de les court-circuiter et de verser des pots-de-vin, plutôt que de s'y conformer. Il est donc important que les réglementations qui se mettent en place en RDC reflètent la modeste capacité des institutions chargées de les faire appliquer, et les risques de corruption. Enfin, maints pays tropicaux tendent à décentraliser la gestion des forêts vers les entités provinciales et les communautés locales. Depuis un certain temps déjà, des pays à structure fédérale comme la Malaisie, le Nigéria, l'Inde, le Brésil et le Mexique ont avancé dans cette direction. La RDC peut tirer des enseignements de ces expériences. Toutefois, à la différence des pays précités, elle émerge d'une guerre civile, et doit donc gérer avec prudence le processus de décentralisation.

L'Afrique centrale. La RDC peut trouver des enseignements précieux chez ses voisins d'Afrique centrale. Mais elle se démarque d'eux sur plusieurs points. Premièrement, la taille de son territoire, de ses forêts et de sa population surpasse largement celle de ses voisins, et contribue à rendre le pays plus complexe et plus varié. Deuxièmement, bien que ce soit le pays le moins urbanisé de la région, la métropole de Kinshasa compte à elle seule plus d'habitants que la République du Congo, la République Centrafricaine, le Gabon et la Guinée Equatoriale assemblés. La RDC doit donc tenir compte d'un plus grand marché domestique, appelé à croître à mesure que la paix s'installe et que les revenus augmentent. Troisièmement, même si c'est essentiellement le gouvernement central qui détient l'autorité sur les forêts, les autorités locales ont, en pratique, une autonomie plus grande en RDC. Ceci découle de l'immensité du pays, du délabrement des communications, de l'affaiblissement de l'administration pendant des décennies et de la période de conflit durant laquelle des régions entières ont vécu hors du giron central. La RDC devra tenir compte du rôle des autorités locales, administratives et traditionnelles, dans la gestion des forêts.

à la RDC est de savoir comment utiliser au mieux les vastes espaces naturels. Le retour de la paix est sans doute la première occasion depuis longtemps pour ce pays de jeter un regard d'ensemble sur ses propres ressources, et pour la communauté internationale de participer à l'aménagement de la deuxième plus vaste forêt tropicale du monde. Depuis l'indépendance, la RDC n'a jamais connu d'effort structuré et concerté d'aménagement du territoire. Une Commission interministérielle, créée à cet effet dans les années 1970, resta sans suite. Du côté de l'administration forestière, les efforts d'aménagement du territoire se sont cantonnés à des inventaires de bois sur pied dans les années 1970. La mosaïque actuelle de la forêt congolaise découle d'une somme de décisions individuelles et d'événements accumulés au fil du temps, plutôt que d'un effort collectif et organisé.

Vision pour un zonage participatif et multi-usages des forêts. L'objectif d'un effort de zonage participatif multi-usages serait de convenir des priorités assignées aux différents espaces forestiers, et de les cartographier. Une telle approche se fonde sur la nature multifonctionnelle des forêts. En effet, certains usages forestiers sont compatibles entre eux et peuvent donc se superposer géographiquement, mais d'autres usages sont plus exclusifs et leur chevauchement risque d'engendrer des conflits. L'ordre des priorités varie d'une parcelle de forêt à l'autre, aboutissant ainsi à la mosaïque spatiale d'une région. En RDC, on peut s'attendre à ce qu'un tel processus conduise à la création de forêts communautaires et de nouvelles aires protégées, et ouvre le champ à des usages non extractifs.

Comme points de départ, l'usage des forêts par les communautés locales devrait être cartographié et leurs droits sécurisés. De nouveaux parcs, concessions ou autres usages, ne devraient être identifiés que dans les zones sans conflit. Dans le même esprit, le Code forestier prévoit que les droits d'usage traditionnels sont maintenus dans toutes les forêts de production (article 44).

Un tel zonage forestier requiert des consultations locales approfondies, des cartographies participatives, des analyses socio-économiques et environnementales, ainsi que des projections démographiques et des travaux de télédétection et de modélisation. Il requiert une compréhension fine des dynamiques sociales, environnementales et économiques qui déterminent le paysage forestier de chaque région, y compris le droit coutumier et les systèmes fonciers. Un tel travail consiste aussi à comparer différents scénarios. Un enjeu important est de créer une plateforme de concertation permettant à tous les acteurs de faire valoir leurs besoins et leurs attentes, de s'entendre sur la vocation à donner à chaque parcelle de forêt, et de traduire ces accords sur carte. Ce travail doit donc mettre l'accent sur les consultations locales et la négociation, de sorte que les cartes qui en résultent reflètent toutes les valeurs sociales, environnementales et économiques des forêts, sur les plans local, national et international. Cette démarche doit s'appuyer sur le principe de consentement préalable, libre et informé des communautés locales. Elle doit recourir à des techniques de cartographie participative et à des techniques de concertation spécialement adaptées aux groupes vulnérables, minoritaires, ou qui ont un mode de vie particulièrement tributaire des forêts – notamment les Pygmées –, afin d'éviter que ceux-ci soient marginalisés et leur permettre d'exprimer eux-mêmes leurs besoins et leurs attentes.

En RDC, un tel processus peut contribuer à consolider la paix et la stabilité, en stimulant le dialogue et en amenant les parties à s'entendre sur des scénarios de développement exprimés sous forme cartographique. Il peut contribuer à prévenir des conflits qui risquent de surgir si les acteurs ne disposent pas d'un espace de négociation pour sécuriser leurs droits d'accès aux terres arables et aux autres produits forestiers et pour exprimer leurs vues sur l'avenir du patrimoine public du pays. Débattre autour de cartes et de scénarios peut conduire à s'entendre sur des compromis entre différentes options, lorsque c'est nécessaire. Un tel effort de zonage participe aussi de la mise en cohérence du droit coutumier et du droit positif, dont la coexistence, si elle n'est pas bien gérée, peut devenir une source de tensions.

Un tel zonage est une œuvre de longue haleine, qui nécessitera de nombreuses années de travail étant donné la taille, la complexité et le délabrement institutionnel de la RDC.[57] Dans un premier temps, il devrait être initié dans des régions pilotes. Celles-ci aideraient à mettre au point des méthodologies transposables à d'autres régions, à mettre en pratique des innovations du Code en matière de processus consultatifs et à prévenir des conflits dans les régions les plus exposées à des pressions croissantes induites par la relance post-conflit.

L'effort de zonage dans une région donnée devrait avoir pour aboutissement une carte indicative représentant la mosaïque d'usages forestiers qui est proposée pour cette région. De telles cartes ne devraient pas avoir de valeur légale immédiate, mais elles procureraient un cadre de référence commun pour guider les prises de décisions. A partir de là, le processus légal de création d'aires protégées ou de concessions devrait suivre des procédures spécifiques de classement qui devraient aussi inclure des consultations locales approfondies sur base du principe de consentement libre, préalable et informé. Ces procédures de classement devraient s'appliquer individuellement à chaque parcelle de forêt dont on envisage la conversion en aire protégée, en forêt communautaire, en concession, ou en tout autre usage. Chaque parcelle devrait alors faire l'objet de clauses spécifiques et d'une carte.[58] Les modalités précises de ces consultations locales restent encore à définir. Elles devraient tenir compte de l'éloignement des villages et des contraintes logistiques pour faire en sorte que les gens soient réellement informés de la tenue d'une 'enquête publique'. Elles devraient aussi inclure la publication et l'archivage des comptes-rendus, et prévoir des moyens de recours.

Logiquement, un tel zonage participatif devrait précéder toute autre activité sur le terrain. Mais c'est une vue de l'esprit. Dans la RDC post-conflit, les gens vivent dans et/ou utilisent les forêts. Il est peu probable qu'ils interrompent leurs activités en attendant l'achèvement d'un plan de zonage indicatif.

Lecture du paysage actuel et changements en cours. De façon pratique, la première étape est de comprendre et de décrire le paysage tel qu'il se présente actuellement et tel qu'il évolue. Au niveau local, cela suppose notamment des consultations dans les villages, des enquêtes socio-économiques et une compréhension fine des systèmes fonciers, agricoles et forestiers qui varient d'une région à l'autre. Au niveau national, le défi est d'intégrer cette diversité de faciès régionaux et d'assurer la cohérence d'ensemble. En ce sens, la télédétection peut procurer à tous les acteurs une vue panoramique sur l'utilisation actuelle du territoire national, aider à identifier les espaces résiduels pour lesquels des décisions restent à prendre et aider à renforcer la cohérence avec les programmes de développement des infrastructures et dans les autres secteurs. Le Tableau 4 et les Cartes 2, 3 et 8 fournissent un premier aperçu.

Le zonage forestier fait partie intégrante de la dynamique globale de relance et de développement du pays. Les choix forestiers doivent se placer dans le contexte d'un programme de développement plus large et devront s'accommoder des priorités d'autres secteurs. Il est probable que des projets d'infrastructures ou de développement industriel seront initiés avant qu'un plan de zonage forestier participatif ne soit prêt pour l'ensemble du pays. Les espaces encore relativement libres aujourd'hui pourraient bientôt être occupés, avec ou sans plan de zonage, et la latitude pour un processus participatif de zonage forestier risque de diminuer rapidement. Il sera donc nécessaire de trouver un compromis entre la qualité et la durée des travaux de zonage.

La densité moyenne de population en RDC est d'environ 26 habitants par km^2. La comparaison des Cartes 2 et 3 montre que les régions les plus peuplées se trouvent en lisière du massif forestier de la Cuvette centrale: au Sud, sur l'axe qui va du Bas-Congo au Kasaï; le long de la frontière orientale dans les deux Kivu et l'Ituri; et dans le nord de la province de l'Equateur. Il y aurait plus de 200 habitants par km^2 dans certaines régions du Kivu. Dans la Cuvette centrale, la densité de population oscille entre 2 et 20 habitants par km^2 environ. Bien que certaines de ces régions soient presque inhabitées, la forêt de la RDC est, en moyenne, plus peuplée que celle du Gabon ou du nord de la République du Congo.[59] Selon Wilkie

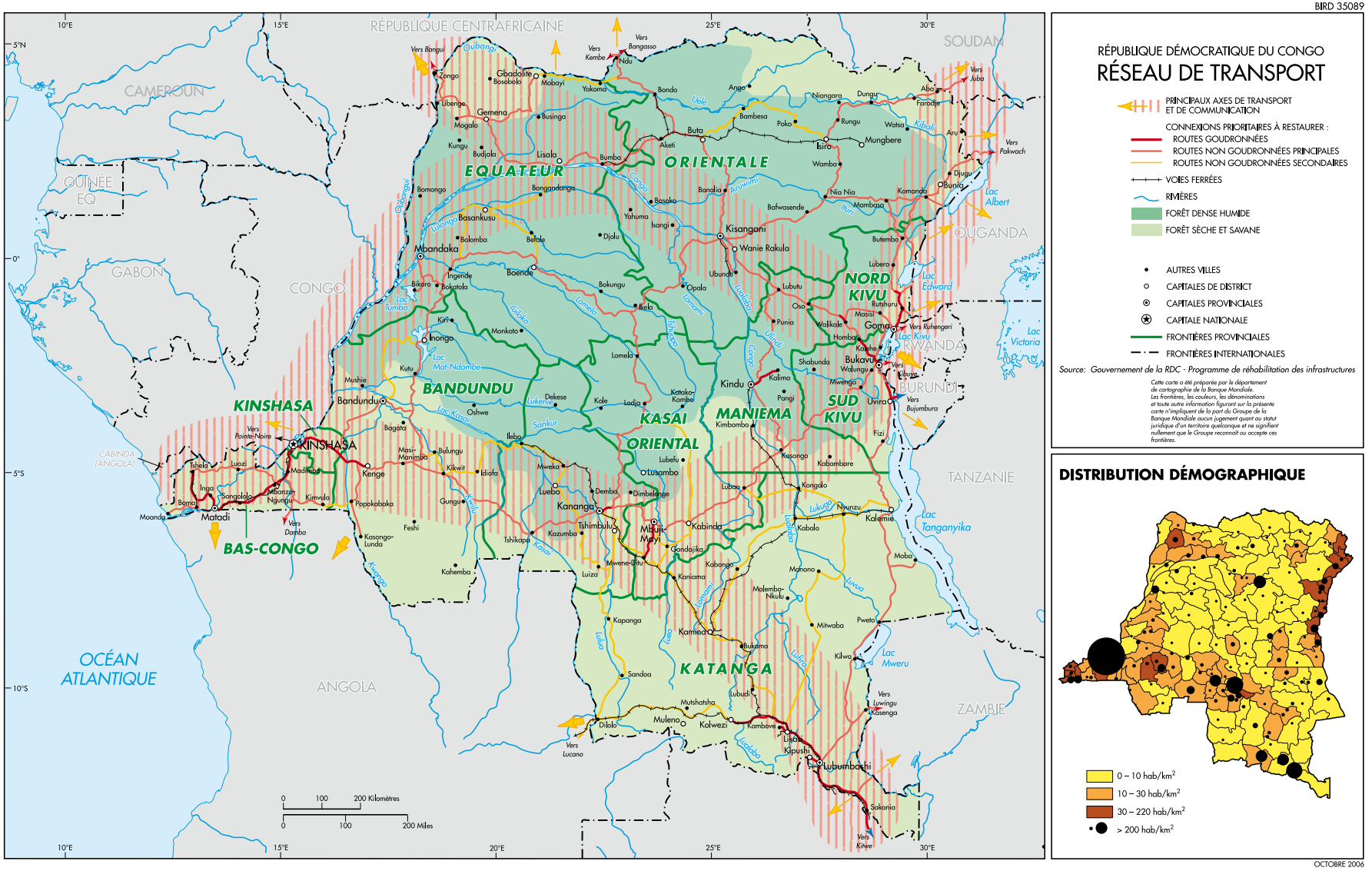
Tableau 4. Estimation des surfaces forestières et des autres usages du sol en RDC. *Les forêts couvrent environ 62 pour cent du territoire. Les écosystèmes naturels y compris les milieux aquatiques couvrent environ 91 pour cent.* Source: adapté de Chezeaux (2003) sur base d'images Landsat 1980–1985.

Faciès	Surface (hectares)	Part du Territoire (%)
Forêts tropicales de plaine (sempervirente, semi-caduque)	86 292 794	36,8
Forêts de montagne	5 300 823	2,3
Miombo – Forêts sèches	45 178 396	19,3
Forêts marécageuses et mangroves	8 591 895	3,7
Total Forêt	**145 356 186**	**62,1**
Savanes boisées	27 352 289	11,7
Mosaïque de forêts et savanes	33 079 010	15,8
Agriculture et autres espaces ruraux	13 973 189	6,0
Villes	144 352	0,1
Autres espaces non forestiers, indéterminés	6 688 239	2,9
Eaux	3 549 445	1,5
TOTAL	**234 203 206**	**100,0**

et Carpenter (1999), environ 22 millions de personnes vivent à l'intérieur et à proximité de la zone forestière congolaise. La population congolaise croît de 2,4 pour cent par an (Fa *et al.* 2003). Selon les projections actuelles, on peut s'attendre à ce qu'elle passe d'environ 60 millions en 2006, à 90 millions d'ici 2020 et à 177 millions d'ici 2050.[60] Cette croissance rapide aura un impact sur les écosystèmes et ressources naturelles. Elle pourrait donner lieu à des migrations internes, depuis les zones très peuplées vers les zones moins peuplées du pays telles que les forêts de la Cuvette centrale, et conduire ainsi à la fragmentation des habitats naturels, à une pression cynégétique accrue, à la conversion des forêts vers l'agriculture et à des conflits potentiels au sujet des ressources forestières.[61]

Le réseau d'infrastructures – routes, rails, ports et rivières –, autrefois fonctionnel à travers tout le pays, est aujourd'hui délabré mais il est en cours de réhabilitation. La Carte 8 indique l'actuel réseau de transport ainsi que les travaux de rénovation en cours avec l'aide internationale. C'est un réseau multimodal basé sur la complémentarité entre les routes, le rail et les rivières, dont l'artère principale est le fleuve Congo. Si ce réseau était pleinement opérationnel, la forêt de la Cuvette centrale ne serait plus isolée des centres urbains et commerciaux. Plusieurs routes d'importance nationale sont en cours de réhabilitation, des travaux de dragage et de balisage sur le fleuve sont prévus, ainsi que des rénovations sommaires du port de Matadi. La capacité de manutention du port pourrait passer d'environ 0,5 à 1 million de tonnes par an. Ces chantiers de réhabilitation sont une priorité pour la RDC. Leur nature, leur ampleur et leur calendrier seront guidés par les besoins du pays dans leur globalité. Ces chantiers accroîtront la capacité d'évacuation des bois via le port de Matadi ou vers le Cameroun, l'Ouganda et l'Afrique du Sud. Ils auront aussi des répercussions sur le commerce des produits forestiers autres que le bois.

L'agriculture occuperait environ 6 pour cent du territoire à l'échelle nationale. Dans les régions de forêts denses, elle occuperait 4 à 6 pour cent de l'espace (Laporte *et al.* 1998; Chezeaux 2003). C'est surtout une agriculture vivrière itinérante sur brûlis. En zone forestière, il est probable que les surfaces cultivées augmentent proportionnellement à la population, sauf si les modes culturaux s'intensifient. Il n'existe pas d'information globale sur l'emprise spatiale de la collecte de bois énergie et de l'exploitation artisanale du bois d'œuvre, aujourd'hui en RDC. Toutefois, ces activités sont de première importance dans la vie congolaise et altèrent les forêts naturelles, surtout dans les écosystèmes secs, de montagne et en périphérie des villes.[62] Il est à prévoir que la consommation de bois de feu et de charbon augmentera proportionnellement



Carte 8. Réseau de transport routier, ferroviaire et fluvial. *Premier programme de réhabilitation des infrastructures.* Source: Ministère des Travaux Publics et Infrastructures.

à la population, à moins que des énergies alternatives deviennent disponibles. De même, il est à prévoir que l'exploitation informelle croîtra proportionnellement à la demande locale de bois à mesure que l'économie redémarre et que les transports s'améliorent. La forêt congolaise est aussi sujette à, et convoitée pour, des activités minières, surtout dans l'est du pays. Par contre, à court terme, l'élevage, l'agro-industrie ou les plantations d'arbres à grande échelle ne semblent pas compter parmi les facteurs de pression prépondérants sur les forêts naturelles. De vastes plantations d'hévéas et de palmiers à huile ont existé de longue date, notamment dans la province de l'Equateur. Il est probable que les premiers efforts seront consacrés à la réhabilitation de ces anciennes plantations plutôt qu'à la conversion de nouvelles forêts.

Le réseau des aires protégées couvre environ 8 pour cent du territoire national, soit environ 18,5 millions d'hectares. Selon l'Institut Congolais de Conservation de la Nature, une partie considérable mais non chiffrée de ces milieux naturels est dégradée. Le Code forestier prévoit l'extension des aires protégées à 15 pour cent du territoire, soit 35 millions d'hectares. Ceci signifie qu'environ 16,5 millions d'hectares devraient venir s'ajouter au réseau actuel. Cet objectif peut sembler difficile à atteindre aujourd'hui, mais il le deviendra d'autant plus que le temps passe.

En RDC, la filière industrielle du bois est restée d'envergure plutôt modeste par rapport à la taille du pays et en comparaison avec le niveau de production dans d'autres pays tropicaux très boisés. De ce point de vue, la forêt est restée abritée par l'insécurité et les difficultés d'accès. L'exploitation est sélective et, selon les registres internes du Ministère de l'Environnement, la surface parcourue en 2002 était d'environ 24 000 hectares. Quatre ans plus tard, ce chiffre a probablement triplé, parallèlement à la production. Les surfaces exploitées augmenteront probablement au rythme de la rénovation des infrastructures.

La forêt congolaise était-elle préprogrammée pour l'exploitation industrielle? Dans une large mesure, oui. En 2002, environ 43,5 millions d'hectares étaient verrouillés sous concessions d'exploitation, et des requêtes pour des concessions supplémentaires étaient en cours de traitement. Même si ces forêts n'étaient pas encore ouvertes à l'exploitation de façon physique, elles l'étaient sur le plan légal. Ces concessions chevauchaient des villages, des terroirs agricoles et des sites à haute valeur biologique sans qu'aucun débat public n'ait eu lieu quant aux autres vocations possibles de ces forêts, par exemple pour la gestion communautaire ou la conservation de la nature. Ces concessions verrouillaient les forêts les plus proches du fleuve, c'est-à-dire les plus accessibles et les plus exposées aux changements de l'après-guerre, et où le zonage est donc le plus urgent. Mais ces contrats étant déjà signés, l'avenir de ces forêts était scellé et il n'était plus question d'y conduire un zonage participatif. En fait, le zonage devenait même une opération marginale à l'échelle nationale.

Grâce au retour au domaine public de 25,5 millions d'hectares en 2002 et à l'établissement d'un moratoire sur les nouvelles concessions, et avec la perspective que les concessions restantes soient remises en cohérence avec les terroirs villageois dans le cadre de la revue légale, les choses se présentent désormais autrement. Il existe à nouveau un certain degré de liberté pour examiner le meilleur usage de chaque forêt en tant que bien public, dans le cadre d'un effort concerté et cohérent. Avec ces mesures désormais en place, et pour autant qu'elles soient appliquées de façon continue, il est probable que l'industrie du bois ne deviendra pas le mode prédominant de gestion forestière en RDC.

Les analyses ci-dessus montrent que le zonage forestier en RDC devra se faire de façon progressive et pragmatique, en combinant des processus parallèles. Premièrement, pour que le zonage forestier prenne sa pleine signification à l'échelle nationale, il est essentiel que les concessions illégales qui subsistent éventuellement soient annulées. Il est également nécessaire d'établir, au niveau national, une vision d'ensemble de l'usage du sol tel qu'il se présente actuellement, et des tendances en cours. Ceci aidera à intégrer les priorités forestières dans l'agenda global de développement du pays et à prévenir les incohérences avec d'autres secteurs. Le deuxième axe de travail consiste à élaborer des

plans de zonage indicatifs au niveau régional, de façon systématique et détaillée, sur la base d'une méthode participative comme décrite ci-dessus – sachant néanmoins qu'un tel travail ne pourra démarrer que dans quelques régions pilotes et ne pourra pas couvrir l'ensemble du territoire avant longtemps. Le troisième axe de travail est de s'assurer que des consultations sérieuses ont effectivement lieu dans les villages avant que toute nouvelle aire protégée ou concession forestière ne soit proposée, n'importe où dans le pays, qu'il s'agisse d'une région pilote ou non.[63] A cet égard, il est crucial de faire appliquer les articles 15 et 84 du Code forestier concernant les consultations locales. Les procédures régissant ces consultations doivent être clairement définies, et leur mise en œuvre sur le terrain activement soutenue et surveillée. Des consultations similaires doivent aussi avoir lieu pour ajuster les limites des concessions valides qui existent actuellement. Finalement, des consultations locales détaillées devraient aussi précéder toute réhabilitation d'infrastructure, toute opération minière, ou toute autre intervention ayant un impact potentiel sur les forêts et les populations forestières, ceci dans le cadre des études d'impact socio-environnemental répondant à des standards internationaux.

16 © Kim S. Gjerstad

CHAPITRE 3
UN DÉFI URGENT – ENCADRER LA FILIÈRE BOIS

3.A. L'HÉRITAGE DU PASSÉ

En 2002, des distorsions majeures affectaient la filière bois. Elles perpétuaient un système dans lequel l'exploitation des ressources naturelles ne contribue pas au bien-être de la population. Elles mettaient en péril les autres valeurs de la forêt, et rendaient difficile l'application du nouveau Code forestier. Corriger ces distorsions et réguler la filière bois au moment où elle redémarre sont des priorités.

Pas de consultations locales, pas de plans d'aménagement, pas d'alternatives. La majorité des forêts était réservée à l'exploitation du bois: 43,5 millions d'hectares étaient divisés en 285 contrats de long terme,[64] attribués de façon discrétionnaire, sans consultation locale, sans considération pour d'autres usages des forêts, et sans rémunération équitable pour le pays. Ce système annihilait par avance tout effort de zonage participatif, empêchait l'émergence de forêts communautaires, de nouvelles aires protégées, ou d'usages alternatifs (*voir* Chapitre 2). Mais il y avait aussi d'autres problèmes.

Dans cet ancien système, chaque entreprise pouvait, de son propre chef, solliciter une Autorisation de Prospection d'une durée d'un an, dont elle traçait elle-même les contours. La plupart du temps, cette autorisation était convertie en Lettre d'Intention pour une durée de 3 ans, puis en Garantie d'Approvisionnement portant sur 25 ans, sans que ladite prospection n'ait lieu et sans consultation auprès des communautés locales. Obtenir une concession dépendait surtout des relations personnelles et des allégeances.

Souvent, ce n'était qu'au démarrage des activités que les communautés locales découvraient l'existence d'une concession qui empiétait sur leur terroir et remettait en question leurs droits traditionnels. Cette absence de concertation et cette incohérence dans l'aménagement du territoire ouvraient la voie à des conflits sociaux entre paysans et exploitants. Les premiers revendiquaient la forêt pour l'agriculture et les usages traditionnels – en vertu de la coutume; les seconds pour le bois – en vertu de leur contrat. Ceci plaçait les uns et les autres en situation d'insécurité, créait un sentiment de spoliation, et portait les germes de conflits.

Cet ancien système ne prévoyait pas d'aménagement et risquait de conduire à l'appauvrissement du capital naturel. Chaque entreprise décidait chaque année du nombre et de la localisation des parcelles (de mille hectares chacune) qu'elle voulait exploiter à l'intérieur de sa concession. Dans ce système, les entreprises étaient tentées d'utiliser les permis de coupe dans les 'poches' les plus riches et les plus accessibles de la concession, laissant derrière elles des forêts dépouillées des meilleures essences, mais

avec un réseau routier tentaculaire ouvrant la forêt au braconnage. La protection de la faune était laissée à la discrétion de l'exploitant. Les entreprises apportaient quelques avantages aux villages riverains, en nature ou en numéraire, selon les arrangements personnels. Il n'existait pas de cadre formel, ni de système de suivi.

Ces concessions hâtivement cartographiées conduisaient parfois à des écarts entre les contrats et les cartes annexées, et étaient sources de confusion et d'abus.[65] Ce système d'attribution a aussi abouti à incorporer dans les concessions des savanes et des marécages improductifs, alors que les entreprises étaient supposées effectuer elles-mêmes un inventaire de prospection avant d'obtenir la Garantie d'Approvisionnement.[66]

Enfin, ces attributions discrétionnaires aboutissaient souvent à des contrats de sous-traitance entre concessionnaires et exploitants, diluant les responsabilités et rendant les vérifications administratives encore plus difficiles.

Un système propice à la spéculation. Ces 43,5 millions d'hectares sous concession étaient disproportionnés par rapport aux besoins réels d'approvisionnement de la filière. Même avant la guerre, la production de 500 000 m^3 par an ne nécessitait qu'une superficie d'environ 6 millions d'hectares.[67] En 2002, environ 35 millions d'hectares sous concession n'étaient pas utilisés. La décennie 1990 connut une distribution massive de concessions alors que le nombre d'entreprises et la production déclinaient. En dépit des barrières logistiques et des conflits, des entreprises ou des individus ont cherché à sécuriser des 'emplacements' géographiques en prévision de jours meilleurs. Conserver une concession d'une surface standard de 200 000 hectares ne coûtait que 286 dollars par an.[68] La taxe de superficie était à l'époque au taux symbolique de 0,00143 dollar par hectare.

La signature d'un contrat à Kinshasa peut rester un jeu d'écriture sans impact sur le terrain aussi longtemps que l'insécurité freine l'exploitation. Par contre, lorsque la conjoncture s'améliore, il peut devenir lucratif pour les détenteurs de sous-louer leur forêt à des sociétés qui en ont besoin pour lancer leurs activités. Pour le repreneur, cette transaction est sans doute plus lucrative que l'obtention d'un contrat direct avec le gouvernement à travers une adjudication.[69] Ces transactions peuvent prendre la forme de fermage, de location, de sous-traitance, de partenariat, ou de cession de capital. Les forêts peuvent ainsi se marchander entre particuliers sans contrôle de l'administration[70] et sans participation des communautés locales. Ce marché parallèle se fait au détriment de l'Etat et des entités locales[71] qui perdent leur part de la rente forestière.[72]

Les quelques 35 millions d'hectares disponibles en 2002 sur ce marché parallèle surpassaient les surfaces réellement nécessaires au redémarrage de la filière. En effet, le retour de la sécurité et la réhabilitation des infrastructures prennent du temps, et il est improbable que la capacité *réelle* de valoriser de nouvelles concessions[73] dépasse les 5 millions d'hectares dans les cinq à dix prochaines années.[74] Autrement dit, même si ce marché parallèle était réduit de 35 millions à environ 5 millions d'hectares, il suffirait probablement pour absorber toute la demande des nouveaux investisseurs. Et si tel était le cas, le zonage participatif et les attributions transparentes continueraient longtemps à être court-circuités.

Un système fiscal tracassier, défectueux et propice aux abus. Le Comité Professionnel du Bois recense 155 taxes et prélèvements qui grèvent l'activité forestière. Tazartes (2003) note que '*La parafiscalité constitue l'aspect le plus caricatural du système fiscal congolais. Plus de 900 taxes figurent dans la nomenclature des actes générateurs des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations*'. Pendant les conflits, nombre d'administrations à Kinshasa et en province ont pu créer de nouvelles charges de façon unilatérale. Certains prélèvements s'appuient sur des circulaires dont le statut légal est incertain et risquent de faire double emploi. A Kinshasa, au moins neuf administrations[75] recouvrent des taxes du secteur forestier, sans compter les structures qui prélèvent des rétributions auprès du secteur informel. Cette pléthore de guichets et la complexité des procédures sont propices aux fraudes. En 2002, la charge fiscale sur les bois à l'exportation dépassait 20 pour cent de leur valeur FOB.[76]

Ce chiffre peut paraître comparable à celui d'autres pays de la région pour ce secteur. Mais, dans le contexte de l'après-guerre et compte tenu des surcoûts des affaires en RDC, il risque de dissuader les investisseurs responsables et d'encourager les comportements frauduleux.

Certains prélèvements parafiscaux font vivre des entreprises publiques dont les services rendus aux opérateurs sont minimes. En 2002, le problème le plus épineux était celui de l'Office National des Transports (ONATRA) qui prélevait un droit de 'semi-transit' sur toute marchandise entrant par la route dans le port de Matadi.[77] Ce semi-transit pénalise particulièrement la filière bois car il repose sur le poids de la marchandise. En 2001, l'ONATRA augmenta unilatéralement le semi-transit à 16 dollars par tonne de bois, ce qui représente près de 10 pour cent de la valeur FOB et 35 pour cent de la pression fiscale totale sur le bois. En fait, les coûts réels de manutention du bois par l'ONATRA dans le port de Matadi sont estimés à environ 2 dollars par m^3, et non à 16 dollars.

Paradoxalement, alors que les entreprises forestières doivent s'acquitter d'une multiplicité de taxes et autres charges, les recettes de l'Etat restent dérisoires. En 2002, l'Etat a perçu environ 1,6 millions de dollars au titre de la fiscalité forestière, alors que les entreprises parapubliques telles que l'ONATRA ont engrangé 1,8 millions de dollars. Dans ces conditions, la forêt peut apparaître comme un poste budgétaire déficitaire pour le gouvernement, dissuadant ainsi de la préserver. En 2002, la redevance de superficie collectée pour 43,5 millions d'hectares sous concession atteignait à peine 28 000 dollars. Les revenus officiels des provinces et des territoires étaient quasi nuls.[78]

3.B. Le chemin accompli depuis 2002

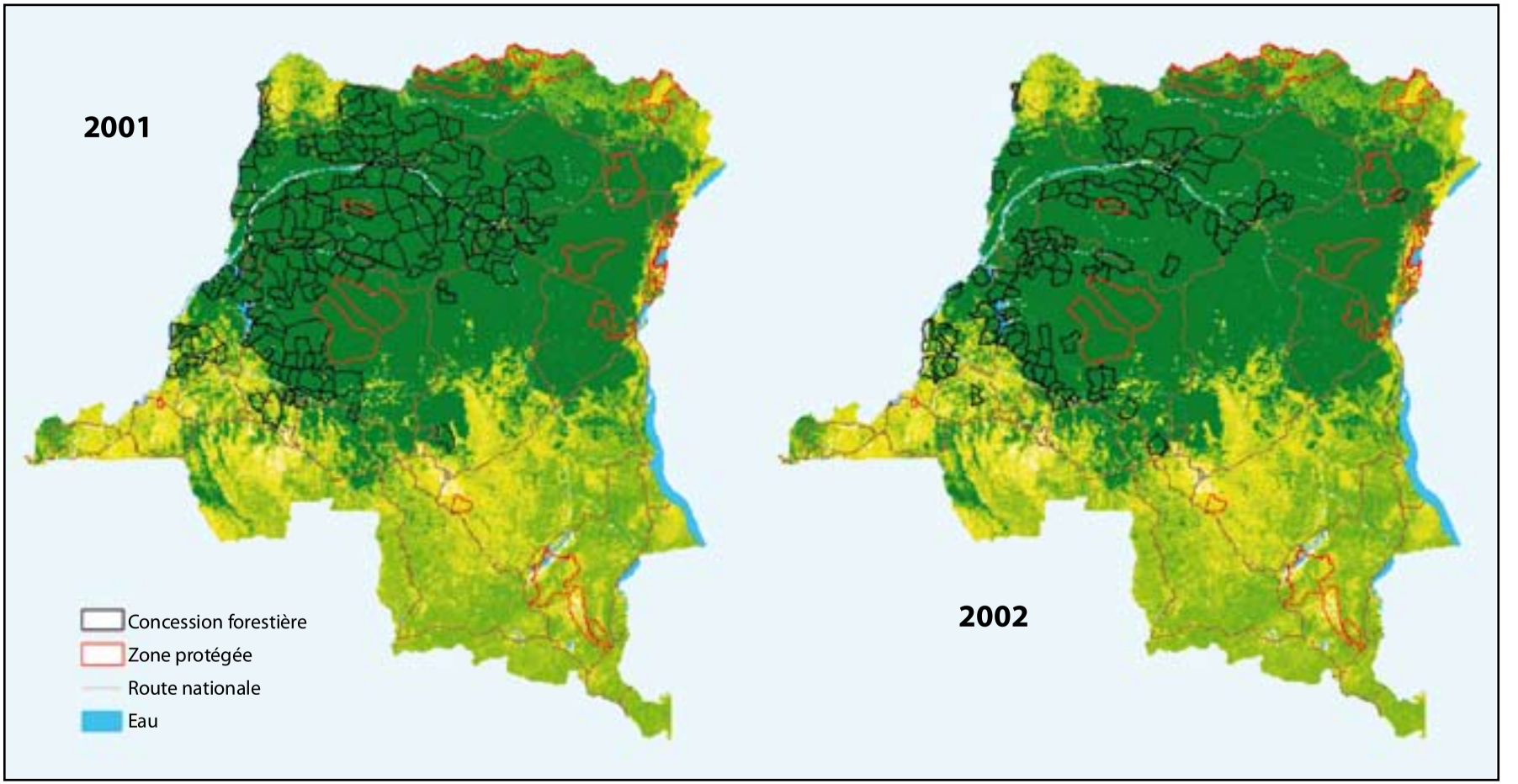
Depuis 2002, les étapes suivantes ont été accomplies dans l'optique d'assainir le secteur.

Un premier effort de réexamen des anciens contrats–2002. En avril 1999, la Commission Interministérielle sur le Bois recommanda de '*résilier toutes les conventions et tous les contrats d'allocation pour les forêts non inventoriées, abandonnées et/ou non mises en valeur*'. Le gouvernement a mis cette recommandation en œuvre en avril 2002. Il a passé en revue 285 contrats existants en se limitant à quelques critères simples à vérifier: la date d'échéance du contrat, l'existence d'une usine lorsque celle-ci était prévue par le contrat et le paiement de la taxe de superficie.[79] L'article 10 des contrats prévoit que: '*Le non respect d'une des clauses de la convention par l'exploitant entraîne la résiliation immédiate et automatique de la présente*'. Ce premier effort a conduit à résilier 163 contrats invalides totalisant 25,5 millions d'hectares (*voir* Carte 9). La liste des 163 contrats résiliés fut publiée dans l'*Agence Congolaise de Presse* le 17 octobre 2002.[80]

Moratoire sur les nouvelles allocations–2002. En corollaire à la résiliation des contrats défaillants, le gouvernement a suspendu l'allocation de nouveaux contrats. L'arrêté ministériel du 14 mai 2002 indique: '*L'octroi de nouvelles Garanties d'Approvisionnement en matière ligneuse et des Lettres d'Intention ainsi que leur renouvellement ou extension sont suspendus. Cette suspension reste en vigueur jusqu'à la publication de nouvelles règles d'adjudication en matière d'octroi des allocations forestières. La présente mesure ne concerne pas les Autorisations de Prospection forestière*[81] *en cours et dont les détenteurs se sont déjà acquittés des frais relatifs à l'inventaire auprès du Service Permanent d'Inventaire et d'Aménagement Forestier*'.[82] C'est une mesure conservatoire. En effet, il serait vain de reverser 25,5 millions d'hectares de concessions non valides au domaine public si c'était pour les réallouer aussitôt par l'ancienne méthode discrétionnaire.

Toutefois, ce moratoire semble avoir souffert plusieurs entorses. En juin 2002, les registres du Ministère de l'Environnement répertoriaient 122 contrats pour un total de 18 millions d'hectares. Mais la liste officielle des contrats existants ne fut publiée qu'en mai 2003. Elle comprenait alors 132 contrats pour un total de 19,4 millions d'hectares. Une nouvelle liste des contrats existants fut publiée en novembre 2005. Elle contenait 141 contrats pour 20,4 millions d'hectares dont 100 contrats postérieurs à mai 2002 couvrant 15 millions d'hectares.[83]

En termes de surface, le volume brut des transactions intervenues entre 2002 et 2005



Carte 9. Changement de l'étendue des concessions en RDC: comparaison avant et après la résiliation de concessions invalides en 2002. *En début 2002, 43,5 millions d'hectares de forêt étaient répartis en 285 contrats d'exploitation, lesquels avaient été distribués par voie discrétionnaire, sans consultations locales, sans considération pour d'autres usages possibles et sans rémunération équitable pour le pays. Durant cette année, le gouvernement résilia 163 contrats défaillants totalisant 25,5 millions d'hectares, ouvrant ainsi la voie à de nouvelles utilisations de ces forêts, selon des mécanismes plus transparents et plus équitables.* Source: *Woods Hole Research Center* sur base de données du SPIAF.

semble être de 15 millions d'hectares; et la différence nette entre la surface totale sous concession en 2002 et en 2005 semble être de 2,4 millions d'hectares. Le nombre total de contrats semble avoir augmenté de 19.

Divers cas de figure semblent se présenter. Premièrement, plusieurs entreprises auraient volontairement restitué des forêts improductives ou déjà exploitées mais, dans certains cas, ces forêts de moindre valeur auraient été restituées en échange de nouvelles forêts plus intéressantes. Trente-deux contrats couvrant 4,6 millions d'hectares[84] auraient été octroyés en 2003 sous le couvert de tels 'redécoupages' ou 'échanges' d'anciens titres. Des transactions similaires semblent s'être poursuivies en 2004 et 2005 sous le couvert de 'réaménagements' et 'relocalisations' bien que certaines de ces transactions pourraient être des restitutions simples sans acquisition de nouvelles forêts. Deuxièmement, il semble que l'allocation de nouveaux contrats ait continué en 2004 et 2005. Ainsi, la liste publiée en novembre 2005 contient 14 contrats couvrant 2,3 millions d'hectares qui ne figuraient pas dans les registres internes de 2002. Troisièmement, au moins 7 contrats résiliés en 2002 semblent avoir été réhabilités en 2004 pour une surface d'environ 2,4 millions d'hectares.[85]

Ces acquisitions de nouvelles surfaces depuis 2002 semblent de toute évidence en contradiction avec le moratoire.[86] Elles semblent aussi en porte-à-faux avec la réglementation antérieure au nouveau Code car elles n'ont pas été précédées par une Autorisation de Prospection. Elles semblent également en contradiction avec le nouveau Code forestier, pour cinq raisons. Premièrement, l'article 83 prévoit que le gré à gré est exceptionnel, alors que dans ce cas il a été utilisé comme méthode unique pour plusieurs dizaines de contrats. Deuxièmement, l'article 92 prévoit qu'il ne peut pas être concédé à une même personne une forêt supérieure à 500 000 hectares[87] or, dans ce cas, des sociétés ont obtenu plus d'un million d'hectares. Troisièmement, en contradiction avec l'article 84 du Code, il ne semble pas y avoir eu d'enquête préalable auprès des populations locales. Quatrièmement, le Code prévoit que le tarif applicable à une attribution de gré à gré est au moins égal au taux plancher pratiqué dans les adjudications, or celui-ci n'est pas encore connu, ce qui empêche donc de fixer le prix de gré à gré. Cinquièmement, ces allocations portent le nom de 'Lettres d'Intention' et de 'Garanties d'Approvisionnement' qui sont des catégories juridiques inconnues du nouveau Code et qui ne pouvaient donc plus être utilisées après 2002.

Mise à jour de la taxe de superficie–2003. Pour poursuivre l'assainissement entamé en 2002, le gouvernement a décidé d'élever progressivement la taxe annuelle de superficie (ou loyer de la forêt), afin d'encourager la rétrocession des surfaces inutilisées. Jusqu'en 2002, cette taxe était de 0,143 *cent* par hectare, soit 286 dollars pour une concession standard de 200 000 hectares. L'intention du gouvernement était de la porter à 50 *cents* par hectare et par an. Ceci fut entériné par un arrêté interministériel en date du 20 avril 2002. Toutefois, il fut décidé que cette mesure entrerait en vigueur graduellement, en commençant par un taux de 6,25 *cents* en 2003.[88] Il fut aussi décidé que cet ajustement de la taxe de superficie interviendrait dans le cadre d'une diminution générale de l'enveloppe fiscale. Cette taxe de superficie est censée agir comme un filtre, laissant le choix aux opérateurs de garder ou de restituer une partie des surfaces qu'ils détiennent. Les entreprises peuvent rétrocéder au domaine public des zones déjà exploitées ou sans valeur, et ne conserver que les surfaces réellement productives. En 2004, de l'ordre de 1 à 2 millions d'hectares semblent avoir été rétrocédés au domaine public. L'objectif de ce loyer annuel est aussi de dissuader les acquisitions spéculatives à l'avenir.

La revue économique de 2003 et les réformes de 2004. Une revue économique de la filière bois a été conduite en 2003. Elle a analysé quatre scénarios de réforme, construits en majeure partie à partir des informations communiquées par la profession, et développés autour de quelques principes directeurs. Tout d'abord, la fiscalité ne doit pas être un frein à la reprise des activités économiques dans le contexte post-conflit de la RDC. Par conséquent, la pression fiscale ne devrait pas augmenter mais plutôt diminuer, et l'augmentation des recettes ne doit pas provenir d'une taxation plus forte sur quelques entreprises mais de l'élargissement de

l'assiette à tous les opérateurs. Deuxièmement, le régime fiscal doit rester simple pour réduire les risques de fraude et de corruption, et faciliter le recouvrement et le contrôle. Troisièmement, le régime fiscal doit assurer une compétition loyale entre opérateurs, et faciliter la discrimination entre ceux qui respectent les règles et les autres. Quatrièmement, les charges parafiscales telles que celles prélevées par l'ONATRA doivent correspondre aux services réellement rendus. Cinquièmement, la fiscalité doit être incitative, c'est-à-dire dissuader la spéculation, et encourager l'aménagement durable et la transformation locale du bois plutôt que l'exportation des grumes.

Le premier scénario est le statu quo de la situation actuelle. Les trois autres scénarios ont plusieurs traits communs: la réduction de la charge fiscale totale à moins de 20 pour cent de la valeur marchande des bois; la réduction des prélèvements parafiscaux qui ne correspondent pas aux services rendus; le rééquilibrage au profit de taxes directes qui dissuadent la spéculation et qui affluent au budget de l'Etat plutôt qu'à celui d'entreprises parapubliques. Ces trois scénarios diffèrent entre eux par le niveau de rééquilibrage des taxes et par l'étalement dans le temps.

Le gouvernement a opté pour une variante du scénario 4 qui prévoit le rééquilibrage entre la parafiscalité et la redevance de superficie, avec une évolution progressive sur quatre ans.[89] Ce choix a été entériné par l'arrêté interministériel de mars 2004.[90] Cet arrêté réduit l'enveloppe fiscale totale à environ 17 pour cent de la valeur marchande des bois, au lieu de 20 pour cent dans l'ancien système.[91] Les frais de l'ONATRA sont réduits à 8 dollars par m^3 en 2004 et à 5 dollars en 2005, au lieu de 16 dollars en 2003. La taxe de superficie est augmentée à 10 *cents* par hectare en 2004, 20 *cents* en 2005, 30 *cents* en 2006 et 50 *cents* en 2007, au lieu de 0,143 *cents* en 2002 et 6,25 *cents* en 2003. Cet arrêté se présente comme un '*package deal*': la réduction du côté parafiscal et la hausse progressive du côté de la taxe de superficie doivent aller de pair. Les bénéfices escomptés sont: une discrimination plus aisée entre les entreprises qui se conforment aux règles et les autres, le retour au domaine public des forêts immobilisées en spéculation, et des recettes accrues pour le budget dont 40 pour cent sont destinés aux entités locales.

Le Comité Professionnel du Bois a exprimé sa préférence pour le maintien du statu quo. On peut y voir, pour certaines entreprises, la crainte que les baisses de tarif annoncées ne soient pas appliquées. Pour d'autres entreprises, on peut y voir la crainte d'être amenées à restituer des surfaces qui, tout en n'étant pas utilisées aujourd'hui, pourraient s'avérer utiles à l'avenir et qui, une fois restituées, ne pourront probablement plus être acquises dans des conditions aussi avantageuses que par le passé. La nouvelle taxe de superficie rompt avec l'ancien système d'accès quasi gratuit et quasi illimité à la forêt. Elle pose problème à des opérateurs qui souhaitent garder des surfaces supérieures à leurs besoins réels d'approvisionnement. Par contre, pour des surfaces utilisées en régime d'aménagement, une redevance de 50 *cents* par hectare et par an représente moins de 2 pour cent de la valeur marchande des bois.[92] Elle ne semble donc pas constituer un obstacle à la reprise de la filière bois, d'autant plus qu'elle s'accompagne d'une réduction de l'enveloppe fiscale totale à moins de 20 pour cent de la valeur marchande.

3.C. Les chantiers en cours

Le chemin vers une gestion plus durable et plus équitable passe par les étapes suivantes. Celles-ci viennent en parallèle avec le zonage participatif examiné au Chapitre 2.

La revue légale et la conversion des anciens contrats. L'article 155 du Code prévoit que les anciens contrats forestiers (Lettres d'Intention et Garanties d'Approvisionnement) doivent être convertis en Concessions Forestières '… *pour autant qu'ils remplissent les conditions d'exploitation prévues par la présente loi*', ce qui implique que tous ces anciens contrats doivent faire l'objet d'une revue légale avant d'être convertis. Les critères et procédures de cette revue légale sont fixés par le décret présidentiel du 24 octobre 2005 publié dans le Journal Officiel du 1er novembre 2005. Ce décret fut adopté après maintes tergiversations, avec la signature de quatre arrêtés ministériels successifs, en juillet et novembre 2004, et en juin et septembre 2005.

Ecole et centre de santé dans un village près d'une concession active, dans la province du Bandundu. La négociation et la mise en oeuvre des cahiers des charges doivent faire l'objet d'un suivi rapproché, tout comme l'utilisation des revenus à des fins de développement.

Selon le décret présidentiel, cette revue légale sera conduite par une commission interministérielle avec la participation de représentants du secteur privé, des ONG et des communautés locales. Un expert indépendant participera aux travaux pour en assurer l'objectivité et la transparence, et ses rapports seront rendus publics. Le décret prévoit que ce processus se déroulera en deux phases. La première consiste à vérifier la validité de l'ancien contrat. Elle s'appuie sur des critères rédhibitoires simples et peu nombreux, indiqués à l'article 5 du décret.[93] L'article 11 du décret prévoit que les titres non valides au regard de ces critères seront résiliés, ce qui est aussi conforme aux clauses des contrats et aux dispositions du Code.[94] Les contrats échangés après la mise en vigueur du moratoire en 2002 devraient être restaurés dans leur état antérieur. La deuxième phase du processus consiste, pour les contrats valides uniquement, à fixer les termes du nouveau contrat appelé Concession Forestière. Elle s'appuiera sur un plan de relance proposé par le concessionnaire, remettra les contours géographiques de la concession en cohérence avec les terroirs agricoles, et fixera le cahier des charges environnemental et social. Le décret prévoit que les questions qui resteraient en suspens au sujet des contours définitifs de la concession peuvent être reportées comme clauses du nouveau contrat en vue de consultations locales supplémentaires et d'une résolution définitive dans le cadre de la préparation du plan d'aménagement.[95] Le décret interdit l'acquisition de toute nouvelle surface au cours de ce processus.

Cette opération est liée aux Accords de Sun City qui prévoient le réexamen de tous les contrats forestiers et miniers alloués pendant les conflits. Elle donne suite aux recommandations du Panel des Experts des Nations Unies d'octobre 2002: '*Reforms of the mining and the forestry sectors should include the review of all concessions and contracts signed during both wars. ... The international community including the World Bank, …, could collaborate closely with this Commission and provide the support necessary for it to carry out its work in a thorough and objective manner.*' (United Nations Security Council 2002). La revue légale en cours est en effet soutenue par la Banque mondiale.

Le passage aux plans d'aménagement. A l'issue de la revue légale, les concessionnaires disposeront d'une période transitoire de quatre ans pour préparer leurs plans d'aménagement.[96] Ce seront les premiers plans d'aménagement en RDC. Ils devraient suivre des normes simples et réalistes considérant la faible capacité de contrôle et les risques d'abus face à des règles trop complexes.

Le Cercocèbe à ventre doré, endémique à la RDC, est une victime fréquente du braconnage associé à l'exploitation forestière. Le principe de base sur lequel les entreprises devraient s'engager est que leurs activités ne conduisent pas à un braconnage accru, par comparaison au scénario sans exploitation.

Des mesures élémentaires qui préfigurent le régime d'aménagement devraient déjà être appliquées pendant la période transitoire, par exemple, le respect d'une assiette annuelle de coupe égale au maximum à un trentième de la surface totale de la concession, la mise en œuvre d'un cahier des charges, et la protection de la faune. Ceci permettrait de ne pas attendre quatre ans, jusqu'à l'approbation d'un plan d'aménagement complet, avant de mettre en pratique des mesures simples et bien connues qui sont essentielles pour améliorer la gestion des forêts. La période transitoire devrait aussi être mise à profit pour poursuivre les consultations avec les populations locales en vue d'affiner les contours géographiques des concessions par rapport aux terroirs villageois et de convenir des clauses définitives des cahiers des charges.

Sur le plan sylvicole, l'un des principaux changements résidera dans le fait que la taille et la localisation des assiettes annuelles de coupe ne seront plus choisies au gré de l'exploitant lui-même. Elles seront ordonnancées par le plan d'aménagement, de telle sorte que l'ensemble de la concession soit parcouru pendant la durée de la rotation.[97] Si la rotation est de 30 ans, alors l'assiette annuelle de coupe couvre environ 1/30ème de la concession.[98] A l'intérieur de cette assiette, l'exploitant prélève les volumes et les essences qu'il entend commercialiser, en respectant le diamètre minimum de chaque essence.[99] Le diamètre minimum pratiqué dans une concession ne devrait jamais être inférieur au seuil édicté au niveau national. Le plan d'aménagement devrait aussi plafonner le nombre maximum de pieds

qui peuvent être prélevés par hectare, toutes essences confondues. Ceci écarterait le risque d'une dégradation irréversible de la couverture végétale.[100] L'exploitant matérialise les limites de la concession et des assiettes de coupe de façon à en faciliter le contrôle. Après la coupe annuelle, l'assiette reste fermée pendant toute la durée de la rotation.[101]

Sur le plan social, le Code prévoit plusieurs mécanismes qui doivent être mis en œuvre pour que les populations riveraines, y compris les peuples autochtones, bénéficient de la présence de l'entreprise au-delà de la création d'emplois et de l'entretien d'une route pendant quelques années. Mettre en œuvre les cahiers des charges fait partie intégrante du plan d'aménagement, et ceci doit être mesuré au même titre que toute autre disposition du plan. D'autre part, l'article 44 stipule que les droits d'usage, par exemple la collecte de produits non ligneux ou la chasse de subsistance, sont maintenus à l'intérieur de la concession.

Protéger la biodiversité fait aussi partie intégrante du plan d'aménagement. Le plan d'aménagement devrait indiquer non seulement les moyens à mettre en œuvre par le concessionnaire, mais surtout les résultats qu'il s'engage à atteindre. Les moyens à mettre en œuvre sont par exemple la fermeture des routes, la sensibilisation du personnel, et la mise à disposition de sources de protéines alternatives pour les familles des ouvriers. En termes de résultat, le concessionnaire devrait garantir que sa présence ne provoque pas un surcroît de braconnage ni de commerce de gibier par rapport au scénario sans exploitation, c'est-à-dire qu'aucun braconnage additionnel ne doit être imputable à l'entreprise, à ses ouvriers et à leurs familles. Ces obligations de résultat devraient être inscrites dans le contrat de concession provisoire pour les quatre premières années, et ensuite reportées dans le plan d'aménagement. Dans certains cas, le plan d'aménagement devrait aussi délimiter des aires de conservation à l'intérieur de la concession. Les concessions adjacentes à une aire protégée devraient être précédées d'une étude d'impact environnemental spécifique.

Les contrats de concession portent sur 25 ans. Ils devraient inclure une clause de reconduction automatique, pour autant que les termes du contrat et du plan d'aménagement soient respectés. Inversement, ils devraient aussi inclure une clause de résiliation automatique en cas de non respect des obligations essentielles

Encadré 3. Protection de la faune – L'expérience de Minkébé dans le nord du Gabon

En 1999, environ 200 tonnes de viande étaient extraites de la concession Bordamur, une filiale du groupe malaisien Rimbunan Hijau, pour alimenter le commerce du gibier dans le nord du Gabon. Ce braconnage alarmant fut abordé conjointement par le Ministère des Forêts, l'entreprise et le WWF, en mettant l'accent sur l'implication des autorités locales, des villageois et des travailleurs. Deux processus complémentaires furent déployés en parallèle, mariant la fonction de police et le consensus. D'une part, une brigade mobile composée d'agents assermentés fut chargée d'effectuer de fréquents contrôles sur les routes d'exploitation et aux barrières. D'autre part, un protocole d'accord définissant des règles simples et claires fut négocié et, ensuite, signé par les villages riverains, la société, les autorités provinciales et le Ministère; il prévoit: l'interdiction du transport d'armes, de chasseurs et de viande par les véhicules de la société; l'interdiction d'accès au réseau routier de la concession par tout véhicule étranger; la mise en place de barrières à des endroits stratégiques; la mise en place d'un économat au sein de la base-vie vendant des protéines autres que le gibier; l'interdiction de chasser pour les ouvriers, si ce n'est à pied et à proximité du camp; la limitation de la chasse par les villageois à pied et dans un rayon maximum de 20 kilomètres autour du village. La combinaison de ces deux approches a permis une diminution considérable de la chasse dans et autour de la concession. Les pénétrations de véhicules non autorisés ont diminué drastiquement. Cette performance fut rendue possible par la présence soutenue de gardes dans la concession, le strict contrôle des barrières et l'application de sanctions à l'égard des braconniers motorisés et de l'entreprise, ainsi que par la volonté de l'entreprise de mettre en œuvre cette nouvelle politique. Le coût de ces opérations est estimé à environ un demi-million de dollars sur cinq ans, soit environ 0,5 dollar par hectare et par an. Le Ministère des Forêts et le WWF examinent en ce moment un schéma financier qui devrait progressivement faire basculer cette charge vers l'entreprise. Même si beaucoup de chemin reste à parcourir et si le braconnage n'a pas été éradiqué de ces forêts, cette expérience semble indiquer qu'un progrès est possible.

Source: Pauwel Dewachter, WWF

telles que les limites de l'assiette de coupe, le cahier des charges sociales et la protection de la faune.[102]

La certification. La certification est un outil important sur le chemin vers une meilleure gestion des forêts en RDC.[103] Les entreprises peuvent sécuriser ou gagner du terrain sur des marchés sensibles à l'environnement, en faisant certifier la qualité de leur gestion forestière par un organisme indépendant et par rapport à des critères internationalement reconnus. La certification doit être indépendante de l'Etat et volontaire. Le premier critère de toute certification est le respect des lois. Les certificats requièrent aussi des performances sociales et environnementales qui vont souvent au-delà des exigences légales. La certification, dans la mesure où elle peut être vue comme un effort de 'mise en règle' de l'entreprise à sa propre initiative, est d'un intérêt particulier dans le contexte de la RDC où l'administration n'est pas encore en mesure de faire pleinement respecter les lois. La certification implique des changements considérables par rapport aux pratiques habituelles de la plupart des entreprises. En ce sens, l'actuelle phase de relance en RDC pourrait être un moment propice pour que les entreprises démarrent du bon pied et intègrent dès le départ l'objectif de certification dans tous leurs choix et investissements, au lieu de faire des ajustements coûteux par la suite. Le gouvernement devrait activement encourager la certification. Par exemple, si de nouveaux droits d'exploitation ou d'exportation sont mis en adjudication, les soumissionnaires dont les concessions existantes sont certifiées pourraient recevoir une meilleure cotation technique. Le concept de 'surface productive', tel qu'inclus dans le régime fiscal de 2004, réduit la taxe de superficie annuelle dès lors que le plan d'aménagement est approuvé, ce qui constitue en retour un encouragement à la certification.

Le monitoring, le contrôle et les sanctions. Les lois et les contrats doivent fixer des normes faciles à vérifier et prévoir des pénalités dissuasives. Sans contrôles de terrain et sans pénalités dissuasives, les politiques forestières seraient vaines. Si les sanctions sont insuffisantes, c'est-à-dire inférieures au bénéfice tiré de l'infraction, alors il deviendra plus lucratif pour des opérateurs peu scrupuleux de persévérer dans l'illégalité. L'impunité encourage la fraude et décourage les entreprises qui respectent les lois. Les concessions devraient être résiliées en cas d'infractions majeures ou de récidives, et les contrevenants devraient être bannis de futures adjudications. La transparence et l'information publique sont essentielles. Quand des infractions sont détectées, l'administration devrait annoncer qui en est l'auteur, quelles sanctions ont été imposées et quand les amendes ont été payées.

L'administration forestière est aujourd'hui quasi inexistante sur le terrain. Renforcer les capacités humaines, institutionnelles et matérielles est une priorité. Les agents forestiers doivent être correctement formés, payés et équipés pour remplir leur tâche. Compte tenu du temps qu'il faudra pour renforcer ces capacités, il sera nécessaire de faire appel à des services extérieurs, au moins à court terme. Un système prometteur consiste à associer un observateur tiers aux missions de contrôle de l'administration. Ce mécanisme ne se substitue pas à la fonction régalienne de contrôle, mais il accompagne plutôt l'administration sur le terrain et l'aide à accomplir correctement sa mission. Le mandat de l'observateur est d'assurer l'objectivité et la transparence des contrôles et des pénalités, de

Encadré 4. A propos de l'exploitation illégale

L'apparence ou non d'exploitation illégale ne doit pas être perçue comme un critère péremptoire d'échec ou de succès de la régulation de la filière bois. Un désastre écologique ou un partage injuste de la rente pourraient ne pas être qualifiés d'illégaux simplement parce que les règles sont inadéquates, ou entachées de dérogations, ou parce que les délits ne sont pas détectés. A l'inverse, l'exploitation illégale pourrait participer d'une transition allant d'un secteur sans règles (où l'illégalité n'existe donc pas) vers un secteur plus ordonné (où les règles sont adéquates et contrôlées). Au cours de cette transition, au mieux la légalité est circonscrite, au plus d'infractions deviennent visibles. Par ailleurs, une exploitation illégale est souvent synonyme de perte financière pour le pays, mais elle n'implique pas forcément un dégât environnemental supérieur à celui d'une exploitation 'légale'. L'exploitation illégale est un problème d'ordre économique et social autant qu'environnemental.

faciliter l'information publique et l'implication de la société civile et d'améliorer le système de suivi des contentieux. Les contrôles en forêt devraient être couplés à une surveillance par satellite. Les technologies actuelles permettent de détecter l'ouverture de routes dans les forêts non allouées, ce qui peut présager d'un chantier illégal et aider à diriger les missions de terrain. Un système de traçage des bois devrait également être développé, de sorte que l'origine réelle d'une grume puisse à tout moment être vérifiée jusqu'à l'usine ou jusqu'au port. Une stratégie de contrôle forestier en RDC devra aussi traiter les dysfonctionnements de l'appareil judiciaire. Un fort engagement politique sera nécessaire pour accomplir tout progrès dans ce domaine. Dans une certaine mesure, les lacunes du système judiciaire peuvent être atténuées par une information systématique du public et une couverture médiatique. Finalement, la collaboration transfrontalière entre les services douaniers devra être spécialement renforcée, dans la mesure où les voies ferroviaires et les routes vers les pays voisins pourraient devenir des voies d'exportation illégale.

Les cahiers des charges. La pratique du 'cahier des charges' est commune dans toute l'Afrique centrale. Elle existait en RDC et fut consacrée dans le Code de 2002 (article 89).[104] Ce mécanisme complète celui de la rétrocession fiscale dans la mesure où il touche directement les villages riverains d'une concession, alors que la rétrocession concerne toute l'étendue d'une province ou d'un territoire. Le cahier des charges se présente sous la forme d'un contrat entre le concessionnaire et les villages riverains. Il porte sur la réalisation d'infrastructures sociales, comme des classes et des dispensaires, et la fourniture de services, par exemple de transport.

Ce système fait face à plusieurs risques: négociation déséquilibrée entre entreprises et villages; inexécution du cahier des charges après sa signature; marginalisation des groupes minoritaires ou autochtones; et absence de mécanisme de résolution des différends.

Pour limiter ces risques, l'administration devrait établir un modèle de cahier des charges, ou contrat-type. Celui-ci indiquerait la gamme des contributions possibles parmi lesquelles les parties devraient choisir celles qui leur conviennent. Il prévoirait aussi le calendrier d'exécution ainsi que les spécifications types des travaux et des services. Une rubrique proposerait une méthode d'estimation des coûts correspondants, et indiquerait une borne inférieure et une borne supérieure à l'intérieur desquelles l'accord devrait se situer. Les conseils consultatifs provinciaux pourraient être mandatés pour arbitrer les différends qui surgiraient dans l'application de ces conventions. Tous les cahiers des charges devraient être rendus publics, par exemples dans un registre national disponible à Kinshasa et dans les provinces, de façon à permettre à toute partie intéressée de suivre l'exécution des accords.

Sécuriser le recouvrement – Appliquer les lois et les accords. Le *package* de réforme fiscale de mars 2004 doit être appliqué de façon méthodique. C'est ainsi que le gouvernement pourra accroître ses recettes tout en réduisant la pression fiscale, et qu'il pourra démontrer à ses partenaires privés que le climat des affaires est en voie d'assainissement. Les contrats défaillants devraient être résiliés, conformément aux clauses de ces contrats et aux dispositions légales.[105] Si les entreprises qui n'ont pas acquitté la redevance depuis 2003 ne sont pas sanctionnées, pourquoi les autres sociétés paieraient-elles encore? Si cette approche ne s'applique pas dans le cas d'un recouvrement fiscal relativement facile à vérifier, on a peu de raisons de croire qu'elle pourra par la suite s'appliquer au respect des normes environnementales et sociales qui sont, elles, plus difficiles à vérifier. Dans ce cas, le secteur forestier continuera d'être attractif pour des entreprises capables de naviguer dans un environnement dominé par la fraude et l'impunité. Les pénalités sont le point d'entrée pour améliorer l'état de droit dans ce secteur.[106]

La transparence est essentielle dans ce domaine. Le bilan de recouvrement de la taxe de superficie pour 2003 et 2004 a été publié par le Ministère des Finances en juillet 2005.[107] Cette information publique devrait se poursuivre de façon régulière et inclure les autres taxes. On peut désormais s'attendre à ce que cela ait lieu dans le cadre de l'Initiative de Transparence des Industries Extractives (EITI).

Encadré 5. L'Observateur indépendant au Cameroun – Et les suites?

Depuis 2001, au Cameroun, le monitoring indépendant, aussi désigné comme 'observation par un tiers', est utilisé pour aider le gouvernement à détecter et à poursuivre les exploitations illégales, et à améliorer progressivement les systèmes de contrôle. Le mandat de cet observateur consiste à accompagner les agents forestiers dans des missions conjointes de contrôle en forêt et à détecter les écarts éventuels entre le déroulement de la mission et les procédures officielles, et à être en mesure de signaler au gouvernement l'activité illégale dans le secteur forestier. Pour remplir son mandat, l'observateur a accès à tous les documents officiels pertinents, comme cela est prévu dans les Termes de Référence conclus avec le gouvernement. De plus, l'observateur conduit aussi des missions indépendantes qui constituent une base de comparaison permettant d'évaluer les missions conjointes. Les rapports de cet observateur indépendant sont rendus publics après validation par un Comité de Lecture. Ces rapports informent le gouvernement, les bailleurs et la société civile, et leur fournissent les outils requis pour agir. L'observateur aide aussi à utiliser des outils GPS et SIG dans le domaine, et à mieux organiser le système de suivi des contentieux. Il ne se substitue pas à l'administration qui garde la prérogative de dresser procès-verbal et de poursuivre les délinquants.

L'expérience du Cameroun montre que le monitoring indépendant peut apporter les bénéfices suivants:
- il peut protéger les agents chargés de faire respecter la loi contre des tentatives d'intimidation et de corruption de la part des exploitants et/ou d'autres fonctionnaires, et il peut protéger les entreprises contre des tentatives de racket;
- il améliore la transparence pour assurer une plus grande égalité de traitement entre toutes les entreprises, à l'avantage des plus sérieuses – des acheteurs internationaux commencent à ne plus s'approvisionner auprès d'exploitants ayant mauvaise réputation;
- il renforce les réformateurs au sein de l'administration et les aide à identifier les dysfonctionnements dans les procédures de contrôle; l'impartialité de l'observateur soutient les processus de changement en interne;
- il renforce 'l'obligation de rendre des comptes' en fournissant à la société civile des évidences de première main qui lui permettent de questionner l'administration sur la gestion du patrimoine public;
- pour les pays exportateurs de bois, le monitoring indépendant peut aider à restaurer la crédibilité de la filière bois et ainsi sécuriser des marchés internationaux;
- il valorise aussi la masse d'informations mises à disposition par les communautés locales, les ONG, les opérateurs du secteur privé et les agents forestiers, en leur fournissant un canal confidentiel pour publier ces informations.

Cette expérience révèle aussi un certain nombre d'obstacles:
- très peu de contentieux, bien qu'ils soient dans l'ensemble bien documentés, ont accompli tout le parcours légal, jusqu'au paiement d'amendes dissuasives ou au retrait de concessions;
- la programmation des missions conjointes relève d'un processus inutilement bureaucratique, ceci empêche les réponses rapides et laisse le temps de dissimuler les preuves de l'exploitation illégale;
- le Comité de Lecture est dominé par le Ministère des Forêts, sans participation suffisante des Ministères des Finances et de la Justice, et de la société civile; l'inertie du Ministère des Forêts peut engendrer une situation telle qu'il peut prétendre avoir un observateur indépendant sans que celui-ci soit réellement opérationnel; le Comité de Lecture doit prendre la pleine responsabilité des rapports qu'il valide.
- la détermination politique soutenue par la communauté des bailleurs est essentielle – la capacité des bailleurs à fournir un soutien collectif en faveur de la réforme et de l'amélioration de la gouvernance a fluctué, donnant lieu à une alternance de périodes d'effervescence puis de latence.

L'expérience du Cameroun montre que l'observateur tiers n'est efficace qu'à la condition qu'il existe: (1) une forte volonté politique d'appliquer des sanctions substantielles et de surmonter l'inertie au sein de l'administration forestière et du système judiciaire; et (2) un cadre légal adéquat avec des procédures simples et un partage clair des responsabilités entre les différentes institutions concernées.

Source: Texte basé sur l'expérience en tant qu'Observateur Indépendant au Cameroun, par Global Witness (2001-2005) et REM (depuis 2005).

Le rapport de recouvrement publié en juillet 2005 indique que l'ordonnancement pour 2003 était de 747 000 dollars, dont 503 000 dollars ont été recouvrés, soit un taux de recouvrement de 67 pour cent. Pour 2004, l'ordonnancement était de 2,27 millions de dollars dont 1,25 millions ont été recouvrés, soit un taux de recouvrement de 55 pour cent.[108] Ceci signifie qu'environ 45 pour cent des concessions sont détenues par des opérateurs qui ne respectent pas les termes de leur contrat, qui sont non identifiés, ou qui ont quitté la profession.[109] Selon le Ministère de l'Environnement, seulement 18 contrats couvrant 2,1 millions d'hectares ont effectivement été résiliés en 2005.[110]

Rétrocéder les revenus. La quote-part des recettes forestières à transférer aux provinces et aux territoires[111] était de 201 000 dollars pour 2003, et 501 000 dollars pour 2004. Elle augmente au rythme de la hausse graduelle de la taxe de superficie. En 2007, dans l'hypothèse où les surfaces sous contrat seraient d'environ 10 millions d'hectares, cette quote-part atteindrait environ 2 millions de dollars par an.

Ce système fait face à une série de risques. Pour les limiter, les montants transférés chaque année aux provinces et aux territoires devraient être publiés. Des budgets prévisionnels devraient être établis avec la participation des conseils consultatifs provinciaux, et les livres comptables devraient être audités et rendus publics en fin d'année. Un registre national indiquant les montants transférés à chaque province et territoire, les travaux prévus et les travaux réalisés devrait être publié et mis à jour annuellement, à Kinshasa et dans les localités concernées, pour permettre à toute partie intéressée d'en faire le suivi. Enfin, il est nécessaire de renforcer la capacité des administrations provinciales et territoriales dans la programmation, la comptabilité et le suivi/évaluation.[112] Les priorités d'investissement au niveau des provinces et des territoires doivent être définies en consultation avec la population locale y compris les minorités et les groupes autochtones.

Maintenir le moratoire – Et prévenir un retour à l'ancien système arbitraire. Avec le retour de la paix et la réhabilitation des infrastructures, un nombre croissant d'entreprises et d'individus sollicitent de nouvelles concessions. La RDC devrait exercer la plus grande prudence avant d'avancer dans cette voie. Le décret présidentiel d'octobre 2005 confirme le moratoire instauré en mai 2002, et étend ce moratoire jusqu'à: l'achèvement de la revue légale; l'adoption des règles d'adjudication; et la mise au point d'une programmation des allocations à moyen terme sur la base d'un processus consultatif. Les deux premières conditions relèvent du bon sens. La troisième consiste pour le gouvernement à identifier le nombre, l'emplacement et la taille des concessions qu'il entend attribuer dans les trois prochaines années, et à justifier ces choix de façon technique. Cette programmation se présenterait sous la forme d'une carte et d'un tableau. Elle devrait être préparée en concertation avec le secteur privé, la société civile, et sur la base de consultations dans les localités pressenties.

Cette programmation vise à prévenir un retour à l'ancien système de distribution discrétionnaire après la levée du moratoire. Elle devrait tenir compte des éléments suivants. Premièrement, ce sont surtout les goulets d'infrastructure qui plafonnent la production pour le moment, et non la pénurie de concessions. Les surfaces actuellement sous concession semblent suffisantes pour produire plus de bois que les rails, les routes et les ports de la RDC ne sont capables de transporter, même si on tient compte de la réhabilitation probable de ces infrastructures d'ici cinq à dix ans.[113] De véritables investisseurs semblent pour le moment peu enclins à s'engager dans un secteur dont la capacité de manutention est déjà saturée. Des demandes pressantes sont peut-être motivées par le désir de sécuriser l'accès à de vastes surfaces avant que la concurrence ne s'intensifie. Dans ce contexte, de nouvelles attributions risqueraient de renforcer la tendance à la spéculation ou la concentration des surfaces aux mains de quelques opérateurs. Deuxièmement, il serait imprudent d'attribuer de nouvelles concessions avant que le 'marché parallèle' résiduel, estimé à environ 10 millions d'hectares, ne soit complètement évacué. Des adjudications risqueraient de s'avérer infructueuses si les soumissionnaires pouvaient obtenir des concessions à moindre prix en traitant avec des individus qui gardent des surfaces dans l'objectif de les sous-louer ou de les revendre. En conséquence, la programmation des futures allocations devrait privilégier un scénario très prudent, en phase avec l'accroissement du besoin *réel* des investisseurs. Le nombre et la taille des forêts à allouer devront être soigneusement calibrés pour éviter les collusions et la spéculation. A défaut d'une justification clairement établie, le moratoire devrait simplement être étendu. Le moratoire devrait rester en place jusqu'à ce que des standards satisfaisants d'aménagement et de gouvernance soient atteints dans les concessions existantes. Allouer une certaine quantité de concessions n'est pas un objectif en soi. L'objectif est que les surfaces allouées résultent d'une programmation logique et de

Encadré 6. Rétrocession des redevances – L'envers du décor

Avec la loi forestière de 1994, le Cameroun a décidé de transférer 50 pour cent de la redevance de superficie aux entités locales: 40 pour cent aux communes rurales et 10 pour cent aux villages. En conséquence, de mi-2000 à fin 2004, le gouvernement central a transféré 28,4 milliards de FCFA vers les communes et les villages, soit environ 10 millions de dollars par an. C'est la première source de revenus pour maintes communes dans la région forestière du Cameroun. Les montants transférés aux communes sont publiés trimestriellement dans la presse afin de stimuler la responsabilité locale (au sens d'obligation de rendre des comptes, *accountability*). Si le volet 'transfert' de ce système semble fonctionner relativement bien, il n'en va pas de même pour le volet 'dépense'. L'usage réel de ces fonds par les élites locales reste obscur. Un audit réalisé en 2004 indique que les investissements financés avec ces ressources sont éloignés des priorités des communautés locales et de leur perception de la pauvreté. L'audit a révélé que moins de 20 pour cent des fonds furent dépensés pour des écoles, des dispensaires et des projets de développement, tandis que la majorité de ces fonds furent utilisés pour des dépenses administratives telles que des immeubles et des réunions officielles, et que la mauvaise gestion de ces fonds est encore répandue (Oyono 2005). Dans la pratique, ce système ne contribue encore que faiblement au développement local souhaité, et l'écart entre les montants transférés et le résultat sur le terrain est préoccupant. La plus vaste commune forestière, Yokadouma, reçoit chaque année environ 1 milliard de FCFA, mais s'est peu développée depuis 2000. L'expérience camerounaise est la seule du genre en Afrique centrale pour le moment. Elle doit encourager la RDC: à renforcer l'information publique des deux côtés du système (transfert et dépense); à donner la possibilité à tout citoyen de demander des comptes aux fonctionnaires et aux élus locaux quant à la gestion des ressources publiques; et à stimuler le monitoring indépendant par la société civile. De surcroît, il est nécessaire de renforcer la capacité des communes à programmer les budgets et les plans d'action, à passer les marchés, et à suivre la réalisation des travaux sur le terrain.

consultations locales tenant compte de toutes les valeurs des forêts, contrairement à l'ancien système où elles découlaient uniquement de décisions arbitraires. La programmation à moyen terme devrait se fonder sur des consultations préalables, conformément à l'article 84 du Code.

Vers des attributions transparentes. Lorsque l'attribution de nouvelles concessions paraîtra justifiée, le défi sera d'utiliser une méthode d'attribution qui soit transparente, plus robuste face à la corruption, et qui donne la préférence aux entreprises les mieux qualifiées sur les plans environnemental, social et économique. La méthode de gré à gré ne permet pas d'atteindre ces objectifs, et le Code forestier prévoit à juste titre de recourir à un système d'adjudication publique.

Il existe une panoplie de systèmes d'adjudication. La formule adaptée aux spécificités de la RDC reste encore à trouver. Ceci requerra une préparation méticuleuse, des essais et des affinements itératifs. L'existence d'une programmation à moyen terme permettra aux entreprises intéressées de se préparer, par exemple en effectuant leurs propres sondages. Toute information disponible pour évaluer la richesse de ces forêts devrait être rendue publique. L'analyse des propositions soumises par les entreprises devrait être conduite par une commission interministérielle ouverte à des représentants du secteur privé, de la société civile et des communautés locales, et faire appel à un observateur indépendant.[114] La commission devrait considérer une combinaison de critères techniques et financiers. Une première présélection pourrait s'appuyer entièrement sur ces critères techniques, lesquels devraient refléter les priorités de la politique nationale vers l'industrialisation, l'aménagement, le développement rural et la discipline fiscale. Les candidats suffisamment qualifiés seraient départagés sur la base de leur offre financière, critère moins sensible aux jugements subjectifs. L'offre financière pourrait servir à déterminer la taxe de superficie (loyer annuel de la forêt) en sus d'un tarif minimum fixé par l'administration. Ce loyer annuel varierait donc d'une concession à l'autre, reflétant la valeur que chaque concessionnaire attache lui-même à sa concession. Il intégrerait ainsi des paramètres difficiles à calculer par voie administrative, tels que le coût de transport, la densité en bois et les débouchés commerciaux. Ce système, dans lequel les industriels déterminent eux-mêmes le prix de leur concession, devrait aider à résoudre les controverses entre le gouvernement et le secteur privé au sujet du niveau optimum de la

fiscalité. A condition que la concurrence et la transparence soient sécurisées, ce système tend vers un partage plus équitable de la rente entre les entreprises et le pays. Toujours à condition que la concurrence soit sécurisée, ce système encourage les entreprises à créer plus de valeur économique avec moins de forêt, par exemple en réduisant les gaspillages, en diversifiant la gamme des essences, ou en améliorant le degré de transformation. Il dissuaderait les opérateurs d'ouvrir de vastes surfaces en écrémant les meilleures essences et de conserver des surfaces excessives à titre spéculatif.

Mais l'adjudication ne constitue pas à elle seule une panacée. C'est une pièce d'un système plus complexe, et elle comporte des risques. Si la concurrence et la transparence ne sont pas sécurisées, elle peut donner lieu à des collusions. Si la concurrence et la transparence sont sécurisées uniquement au moment de l'attribution, l'accroissement du prix des concessions peut inciter des opérateurs peu scrupuleux à prendre des engagements sans les respecter, à exploiter illégalement en-dehors des surfaces qui leur sont attribuées, ou encore à se lancer dans l'exploitation sans aucun permis. C'est pourquoi un système d'adjudication doit être assorti de contrôles stricts en aval de l'attribution, pour s'assurer que les taxes sont effectivement payées, les cahiers des charges effectivement exécutés et les limites géographiques des assiettes de coupe respectées.

Dans un premier temps, une option consisterait à tester le système sur des permis plus petits et de plus courte durée, de façon à limiter les risques et à permettre des affinements progressifs.[115] Il sera aussi important que le niveau de la taxe de

Encadré 7. L'accès aux forêts pour les communautés locales

Il est vital que les communautés locales, notamment les Pygmées, continuent d'avoir accès aux forêts et aux bénéfices qu'elles procurent. En quoi les récents changements de politique et les prochaines étapes sont-ils susceptibles d'améliorer cet accès et ces bénéfices?

Premièrement, la révision des contrats forestiers, en 2002, a éliminé 25,5 millions d'hectares de concessions largement spéculatives, dont une grande partie chevauchait les terres agricoles et les forêts utilisées par les communautés locales. Cela diminue le risque que des entreprises forestières viennent perturber les activités des villageois dans ces régions sans leur consentement. Deuxièmement, les 20,4 millions d'hectares actuellement sous concession seront soumis à une revue légale pour s'assurer qu'ils sont conformes à la nouvelle loi. On peut s'attendre à ce que cette revue aboutisse à en révoquer une partie. Troisièmement, les concessions jugées valides seront converties selon la nouvelle catégorie juridique. Pour ce faire, les contours de ces concessions seront modifiés de façon à ne plus inclure les terroirs agricoles ni les villages. Les entreprises devraient être motivées à aller dans ce sens puisque ceci conduira à réduire la taxe de superficie. Quatrièmement, avant que le gouvernement n'alloue toute nouvelle concession forestière, la loi exige qu'il consulte la population locale pour identifier les droits et revendications préexistants. Les modalités de ces consultations seront déterminées par un décret spécifique. Il est essentiel que ce processus se déroule de façon sérieuse. Etant donné les vastes surfaces déjà sous concession, il n'est pas urgent pour le gouvernement d'en allouer de nouvelles. Cinquièmement, un processus participatif de zonage devrait être conduit pour identifier les surfaces vouées en priorité au développement rural, à la production durable de bois, à la conservation de la biodiversité, ou à d'autres usages des forêts. Ce serait un processus graduel, la priorité étant donnée aux régions qui présentent le plus grand risque de tensions entre différents groupes d'acteurs et où de nouvelles concessions, des forêts communautaires ou des aires protégées pourraient être envisagées dans un avenir proche. Enfin, même à l'intérieur des concessions forestières, le Code forestier confirme le droit des populations locales à exercer leurs activités forestières traditionnelles, mais pas celui de cultiver, et il requiert que les concessionnaires négocient un 'cahier de charges' avec les communautés locales pour leur fournir des infrastructures et des services.

Considérées toutes ensemble, et si elles sont bien appliquées, ces dispositions devraient grandement réduire le risque que des entreprises forestières exploitent des forêts utilisées traditionnellement par les populations locales sans le consentement de celles-ci et sans compensation pour elles. Ces dispositions représentent des évolutions positives par rapport au système antérieur. L'administration ayant une capacité limitée de les mettre elle-même en œuvre sur le terrain, l'appui décidé de la communauté internationale et l'implication de la société civile congolaise seront nécessaires.

superficie (proposé par l'entreprise au moment de l'adjudication) puisse être ajusté pour refléter l'évolution des coûts de transport et du prix du bois au cours du temps.[116] Une option consisterait à lier la taxe de superficie à un indice national du coût de transport et à un indice du prix des bois, et à ajuster annuellement la taxe de superficie proportionnellement à la variation de ces indices.

Les 'cas exceptionnels' pour lesquels l'attribution de gré à gré est prévue par l'article 83 du Code devraient être strictement limités aux forêts communautaires et aux concessions de conservation. Par ailleurs, toute nouvelle concession, nonobstant sa superficie, devrait être sujette à la validation du gouvernement au-delà du seul ministère sectoriel, car il s'agit de l'utilisation à long terme de ressources publiques.

La suite des réformes économiques. L'arrêté de mars 2004 a balisé les réformes fiscales jusqu'en 2007. Au terme de cette première phase, le secteur devra continuer à s'adapter. La première évolution à prendre en compte sera le passage aux adjudications. En effet, le taux de la taxe de superficie pour les futures concessions sera déterminé par l'offre du soumissionnaire gagnant, en sus d'un prix minimum qui n'est pas encore fixé. Par ailleurs, comme indiqué plus haut, cette taxe pourrait être indexée à un prix de référence des bois tropicaux et à un indice des coûts de transport, afin de connecter la fiscalité aux fluctuations du marché international et à l'amélioration des conditions domestiques.

La deuxième évolution à prendre en compte est le passage aux aménagements. La taxe sur le permis de coupe perdra sa raison d'être puisque les assiettes annuelles seront automatiquement programmées par le plan d'aménagement. Cette taxe deviendra un simple découplage de la taxe de superficie, et devrait y être incorporée. D'autre part, la taxe de superficie sera limitée à la superficie utile de la concession, telle que délimitée par le plan d'aménagement. Ces deux points devraient inciter les opérateurs à accélérer la préparation de leurs plans d'aménagement et à progresser vers la certification.

Le troisième aspect concerne la transformation locale. L'article 109 du Code, qui stipule que 70 pour cent du bois doit être transformé localement, pourrait être appliqué sous la forme d'un quota national d'exportation de grumes, lequel serait réparti en plus petits lots, attribués par voie compétitive et transparente. Ceci aurait l'avantage de laisser plus de latitude à chaque entreprise, en fonction de sa stratégie commerciale, tout en poursuivant l'objectif de créer plus d'emplois avec le même niveau de récolte.

Le quatrième aspect à prendre en compte est le devenir du Fonds forestier qui couvre la plupart des frais de fonctionnement de l'administration. En 2004, dans un souci d'unicité de caisse, ce Fonds forestier et plusieurs autres 'budgets pour ordre' ont été transformés en 'budgets annexes'. A moyen terme, il est prévu qu'ils soient intégrés dans le budget national. Toutefois, dans le contexte actuel, une dissolution complète du Fonds forestier risquerait de démanteler encore un peu plus l'administration forestière. D'un point de vue pragmatique, cette réforme ne devrait intervenir que lorsque le financement continu de l'administration forestière par le budget national sera sécurisé.

Enfin, la revue économique de 2003 a recommandé de mettre en place un programme de sécurisation des recettes forestières. Ce serait une structure de collaboration entre le Ministère des Finances et celui de l'Environnement, pour l'émission, le recouvrement et le contrôle des taxes forestières. Il aurait trois missions: servir de guichet unique pour sécuriser le recouvrement; servir de cadre de concertation entre l'administration et le secteur privé; et assurer le suivi économique et statistique de la filière.

CHAPITRE 4
L'AGENDA ÉLARGI

Ce chapitre esquisse les priorités pour les quatre à cinq prochaines années, en complément du zonage participatif et des autres réformes décrites dans les Chapitres 2 et 3. Dans le contexte encore fragile de la réunification, cet agenda élargi reste pragmatique. Il combine urgence, priorité et capacité.

4.A. Intégrer la forêt dans les grands cadres de développement

La Stratégie de Réduction de la Pauvreté. Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) congolais (RDC 2006) souligne la forêt comme un secteur clef pour réduire la pauvreté, et il intègre les priorités forestières dans l'agenda global du pays. Le DSRP s'appuie sur trois piliers: la bonne gouvernance; la croissance partagée; et le développement communautaire. L'agenda forestier est lié à chacun d'eux. Il vise à renforcer la transparence et le respect des lois comme clefs de voûte de la bonne gouvernance, à assurer un accès équitable aux ressources forestières et au partage des bénéfices, et à promouvoir le développement local à travers les forêts communautaires et d'autres mécanismes.

Le DSRP souligne que la majorité de la population rurale congolaise dépend des forêts pour se chauffer et cuisiner, ainsi que pour sa nourriture, sa pharmacopée et ses revenus. Par conséquent, sécuriser les droits d'usage locaux tout en évitant l'épuisement des ressources est une condition *sine qua non* pour réduire la pauvreté. Le DSRP souligne aussi que les bénéfices potentiels de la filière bois ne se matérialiseront pas automatiquement. Si les mécanismes environnementaux, sociaux et économiques ne fonctionnent pas correctement, il y a un risque d'épuisement des ressources naturelles sans amélioration proportionnelle du niveau de vie des gens pauvres. Le risque existe que les bénéfices issus des forêts échappent largement aux populations qui dépendent de ces forêts, lesquelles sont souvent parmi les plus démunies et ont peu d'alternatives de développement. C'est pourquoi encadrer ce secteur dès aujourd'hui doit être au cœur de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté de la RDC.

L'intégration régionale et les initiatives internationales. Ce sont deux axes opportuns pour un pays qui, à cause de la guerre, est resté coupé de la mouvance internationale pendant plus d'une décennie, alors que la taille de ses forêts en fait un leader naturel en Afrique dans ce domaine. Etant donné la fragilité du contexte post-conflit, l'affaiblissement des institutions et la force des privilèges acquis, la RDC n'arrivera probablement pas, seule, à mettre en œuvre

ses nouvelles politiques. Le succès dépendra aussi de la qualité des partenariats qu'elle nouera avec les autres gouvernements et les autres acteurs publics et privés. Participer à ces initiatives internationales sera déterminant pour consolider son retour au sein de la communauté internationale et pour afficher son engagement vers des objectifs communs avec les autres pays.[117]

La RDC a beaucoup à gagner d'une collaboration rapprochée avec ses voisins d'Afrique centrale. Deux Sommets des Chefs d'Etat d'Afrique Centrale sur les Forêts, en 1999 et 2005, ont abouti à l'adoption de la Déclaration de Yaoundé, à la création de la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) et à la signature d'un Traité Régional sur les Forêts en 2005. La COMIFAC rend compte directement aux Présidents des Etats membres. Une dynamique de collaboration émerge au niveau régional, et la RDC peut en bénéficier. La RDC participe aussi au Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (CBFP). Ces forums lui permettent de partager des expériences avec les pays voisins et de mieux coordonner l'aide internationale.[118]

Vers un programme national multi-bailleurs pour les forêts et la nature. Avec le retour de la paix, les forêts voient aussi le redémarrage de la coopération internationale. La pauvreté de la population congolaise et l'importance du Bassin du Congo pour l'environnement mondial justifient un engagement fort. Etant donné l'envergure et la complexité du défi, la RDC et ses partenaires ont intérêt à ce que l'ensemble des projets futurs dans ce secteur se fédèrent dans le cadre cohérent d'un programme sectoriel large.

Un tel programme devrait couvrir l'ensemble du secteur des forêts et de la biodiversité, sur l'ensemble du territoire. Il devrait viser à renforcer les institutions publiques et la société civile, y compris les communautés locales et les groupes minoritaires ou vulnérables comme les Pygmées. Il devrait aussi viser à combler l'écart entre des politiques idoines d'une part, et l'absence de mise en œuvre d'autre part. Ce programme accompagnerait l'évolution du secteur au cours des dix à quinze prochaines années, et serait découpé en programmes d'action annuels. Il s'exécuterait autant que possible à travers des structures pérennes de façon à améliorer leur capacité de programmation et de gestion administrative et financière. Il devrait utiliser et améliorer les systèmes du pays, et non pas les remplacer. Il devrait être préparé et mis en œuvre de façon flexible et participative. La société civile et les communautés locales devraient être directement impliquées dans la planification, la mise en œuvre et le monitoring. Ce programme servirait de cadre stratégique ou de tableau de bord commun pour l'ensemble des parties prenantes. Il permettrait d'éviter les duplications et d'exploiter les synergies entre les multiples projets, tout en préservant l'autonomie de chaque partenaire. Des plans forestiers provinciaux devraient être élaborés par les conseils consultatifs provinciaux, afin d'adapter la politique nationale aux spécificités de chaque province.

Ce programme devrait combiner des efforts d'amélioration de politique et de renforcement de capacité. Il devrait resserrer encore plus les liens entre la forêt et les programmes transversaux de gouvernance et de développement. Les réformes forestières auront de plus grandes chances de succès et un plus grand impact si elles sont liées aux programmes institutionnels et économiques du pays. Idéalement, un tel programme sectoriel utiliserait des instruments financiers communs. Une partie de l'appui financier devrait être liée à l'atteinte de résultats plutôt que simplement déterminée par l'acquisition de biens et de services.

4.B. Reconstruire les institutions

À supposer que les réformes de l'Agenda Prioritaire soit menées jusqu'au bout, elles n'auraient qu'une faible chance de réussir sur le terrain étant donné les carences actuelles de l'administration forestière. C'est un problème récurrent en Afrique. Mais en RDC, les guerres et l'effondrement des institutions l'ont accentué plus qu'ailleurs.

Créer ou reconstruire des structures nationales pour contrôler les forêts est l'un des défis majeurs. Il y a un écart considérable entre la

capacité institutionnelle requise pour appliquer pleinement le Code forestier, et ce que l'on peut raisonnablement espérer sur le plan des capacités institutionnelles et humaines dans les cinq à dix prochaines années. Le danger est que, sur le terrain, les aspects les plus positifs du Code ne soient pas mis en pratique, alors que d'autres aspects moins désirables risquent d'être appliqués indépendamment de la législation. Toute l'approche proposée, y compris le zonage participatif, les plans d'aménagement, la gestion communautaire et le contrôle, requiert de toute évidence des effectifs mieux formés et mieux équipés qu'actuellement, et un cadre de collaboration unissant les autorités centrales, provinciales et locales et les ONG. Ceci ne se bâtira pas en un jour. Le pays et ses partenaires au développement doivent dès maintenant investir dans ces domaines pour espérer voir des progrès dans les dix prochaines années.

A long terme. Une revue institutionnelle complète est nécessaire pour bâtir une stratégie globale de renforcement des administrations chargées des forêts et de la nature. Cette revue devrait dresser un diagnostic des institutions, proposer des ajustements du montage institutionnel et du cadre incitatif, et définir un programme concret de formation, d'équipement et d'assistance technique. Il sera important de recentrer ces institutions sur leurs fonctions régaliennes et de restaurer leur capacité dans ces domaines, tout en encourageant l'implication maximale des ONG, des universités, d'autres organisations de la société civile et des autorités locales et provinciales. Cette stratégie de réhabilitation des institutions devrait être définie en cohérence avec la réforme globale de la fonction publique en RDC.

On peut déjà entrevoir plusieurs grands axes de cette stratégie de réhabilitation institutionnelle. D'abord, il faudra traiter la question du cadre incitatif de la fonction publique. Le niveau actuel de rémunération est décourageant et devra être ajusté. Dans un premier temps, cela pourrait se faire par le biais de primes de performance aux équipes chargées des missions

La Coordination régionale des forêts à Mbandaka, province de l'Equateur. Le contrôle du respect des lois sur le terrain est quasi-inexistant. Le renforcement institutionnel et le recours à un observateur tiers pour le contrôle sont des priorités absolues.

plus sensibles. Les systèmes d'évaluation de performance et de promotion doivent aussi être améliorés. Deuxièmement, il faudra traiter la question de la formation académique et du recyclage du personnel. La génération actuelle de cadres forestiers approche de la retraite et les remplacements ne sont pas préparés. Le développement des ressources humaines devrait inclure l'appui à des universités comme celles de Kinshasa et Kisangani. Il est également essentiel de relier entre eux les services forestiers provinciaux et centraux qui sont restés isolés pendant une décennie, et de recycler les agents de terrain. Troisièmement, la stratégie devrait donner priorité à des fonctions clefs comme la surveillance et l'animation de processus participatifs. Quatrièmement, il sera nécessaire de fournir des équipements et de réhabiliter les infrastructures. Toutefois, ces équipements et infrastructures devraient être conçus en appui de missions spécifiques et non comme une fin en soi. De surcroît, étant donné le délabrement généralisé à l'intérieur du pays, ces programmes devront suivre le rythme de la réhabilitation dans les autres secteurs. Cinquièmement, il est essentiel de restaurer la capacité de l'administration à gérer correctement les ressources financières, à préparer des programmes annuels d'activités, à en assurer le suivi-évaluation.

A court terme. Reconstruire les institutions publiques en RDC est un effort de longue haleine. Or, des défis immédiats doivent être traités. Il faudra donc être créatif et pragmatique pour gérer simultanément l'urgence et le long terme. Par exemple, le recours à des observateurs tiers en appui à la fonction de contrôle sera crucial pour endiguer l'exploitation illégale des forêts. Ceci devrait aider l'administration à remplir sa fonction régalienne, en apportant rapidement de la transparence, de la formation et du conseil technique, tout en renforçant la capacité institutionnelle à long terme. Au vu des contraintes budgétaires qui existent actuellement, un autre défi est de garantir des allocations budgétaires adéquates et régulières pour le Ministère de l'Environnement et pour l'ICCN. A défaut, il sera difficile à ces institutions de reprendre en main un patrimoine public qui, sans cela, risque d'être rapidement dilapidé.

4.C. Appuyer les communautés et les petites entreprises

Assister les petites entreprises forestières. Des millions de gens pauvres puisent une part de leurs revenus dans la récolte, le transport, la transformation et le commerce de gibier, de bois et d'autres produits forestiers. Nombre de ces activités offrent des perspectives de croissance à mesure que la demande des marchés urbains augmente. Les principales mesures que le gouvernement, les ONG et la communauté internationale peuvent prendre consistent à soutenir ces petites entreprises commerciales et à les aider à asseoir leur durabilité.

La plupart des obstacles rencontrés par ces petites entreprises existent également dans les autres secteurs en RDC: difficulté d'accès au capital et aux marchés; déficit d'information, d'infrastructures et de formation; absence d'associations fortes; et tracasseries bureaucratiques. Ces activités sont aussi grevées par les coûts élevés du transport. Les approches utilisées pour soutenir les petites entreprises dans d'autres secteurs devraient pouvoir être transposées au secteur de la forêt afin d'éliminer certains de ces obstacles et d'augmenter les revenus des ménages les plus défavorisés.

Cependant, nombre de ces petites activités forestières soulèvent des questions quant à la durabilité des ressources dont elles dépendent. Nombre d'entre elles sont illégales ou ont un statut ambigu vis-à-vis des normes environnementales, des droits d'accès et de la fiscalité. L'expérience montre qu'il est pratiquement impossible, et souvent indésirable, d'essayer de réguler ces petites activités forestières dans un contexte de faible capacité du gouvernement. Cela aboutit presque toujours à accroître la corruption et à diminuer les revenus des ménages sans pour autant préserver mieux les ressources. Une meilleure approche consiste à reconnaître, à organiser et à éduquer les gens opérant dans ces filières, ainsi qu'à procurer des avantages, tels que l'accès au crédit, aux infrastructures et à l'information, à ceux qui respectent des normes environnementales minimums. Il est important que les politiques et les programmes de terrain reflètent cette philosophie. Le cadre réglementaire doit être suffisamment simple

21
© Kim S. Gjerstad

Les petites activités commerciales basées sur la forêt. Des millions de gens pauvres puisent une part importante de leurs revenus dans l'exploitation, le transport, la transformation et le commerce de gibier, de bois, et d'autres produits forestiers.

pour être appliqué par des fonctionnaires peu équipés et peu formés, et par des familles souvent illettrées et sans moyens. Une question clef sera d'encourager les partenariats entre ces petites entreprises familiales ou communautaires et les entreprises plus grandes et mieux structurées, sans que ces dernières n'utilisent ce canal pour échapper à leurs responsabilités fiscales et environnementales. Ce problème n'a pas de solution simple. Mettre en place une facilitation et une surveillance indépendantes de ces partenariats pourrait être une piste à suivre.

Toute démarche en faveur des petites entreprises forestières nécessitera une meilleure compréhension de ce secteur que celle actuellement disponible. Elle nécessitera aussi une mise en œuvre itérative, intégrant au fur et à mesure les nouvelles expériences, et des solutions tenant compte des spécificités écologiques, sociales et économiques des diverses régions. La RDC est trop vaste et diversifiée pour qu'un modèle unique réussisse à travers tout le pays.

Promouvoir les forêts communautaires. Le Code forestier marque une avancée considérable en reconnaissant le droit des communautés à gérer elles-mêmes les forêts qu'elles ont traditionnellement habitées et utilisées, sous la

forme de forêts communautaires ou 'concessions des communautés locales'. Toutefois, l'impact réel de ces dispositions dépendra des modalités d'application et de leur mise en œuvre sur le terrain. La clef du succès consistera à concevoir des mécanismes suffisamment simples pour que les communautés – y compris les Pygmées –, les autorités locales et les agents de l'administration puissent les appliquer. A défaut, ces forêts communautaires risquent de rester cantonnées à un petit échantillon de cas isolés soutenus par des partenaires extérieurs et trop coûteux pour être répliqués à grande échelle, ou bien d'être détournées au profit d'élites locales.

La RDC peut tirer les enseignements de plusieurs pays d'Afrique orientale et du Sahel, tels la Tanzanie, le Mozambique, le Mali et le Soudan. L'expérience du Cameroun est également riche en enseignements. En effet, l'existence de bois d'œuvre commercial introduit une complexité et des tensions plus aiguës en Afrique centrale que dans les régions sahéliennes ou montagneuses. Parmi les questions qu'il faudra résoudre, on peut citer: le bien-fondé ou non d'appliquer aux forêts communautaires les mêmes règles d'aménagement qu'aux concessions industrielles; l'appartenance des forêts communautaires au domaine forestier permanent ou non permanent; la compatibilité des forêts communautaires avec le mode de vie itinérant des Pygmées; le bien-fondé ou non d'y autoriser l'exploitation industrielle du bois si les communautés le souhaitent; et le régime fiscal applicable. La RDC devrait envisager de reconnaître aux communautés locales un droit de préemption ou de refus avant l'attribution de tout permis d'exploitation dans les forêts dont elles sont riveraines. Bien que des partenariats entre communautés locales et entreprises industrielles puissent s'avérer souhaitables dans certains cas, il faudrait éviter que les entreprises ne soient tentées de recourir aux concessions communautaires comme une alternative aux exigences environnementales et fiscales qui s'appliquent aux concessions non communautaires.

Il sera aussi nécessaire de spécifier qui a le droit de créer une forêt communautaire et de quelle façon, qui représente ladite communauté, et dans quelle mesure elle peut exclure d'autres acteurs ou leur transférer ses droits. Le cadre incitatif devra aussi tenir compte de la dimension de bien commun. Les forêts communautaires pourraient ne pas être automatiquement gérées dans l'intérêt de la communauté. Des membres influents de la communauté pourraient être enclins à poursuivre des intérêts personnels plutôt que collectifs, spécialement dans des régions de forêt dense où le bois d'œuvre revêt une forte valeur financière. Il faudra enfin prévoir des mécanismes de résolution des conflits qui pourraient surgir entre usagers ou avec les autorités locales. Ces mécanismes devront aussi prendre en compte les spécificités régionales: une variété de schémas s'appliqueront aux régions de forêt dense humide, de montagne ou de forêts sèches.

Une attention spéciale doit être accordée aux peuples autochtones. Comme évoqué ci-dessus, la modernisation telle qu'elle intervient en RDC risque d'accentuer leur marginalisation et leur pauvreté par rapport aux autres groupes. Les priorités actuelles de développement pour les peuples autochtones semblent inclure notamment: la poursuite des activités forestières traditionnelles, la sécurité d'accès aux terres agricoles, la préservation de l'héritage culturel, l'égalité d'accès à l'éducation, à la santé et aux autres services, et l'égalité de représentation dans les instances décisionnelles locales et nationales. Les nouvelles politiques forestières devraient activement poursuivre ces priorités, spécialement en ce qui concerne la reconnaissance formelle des droits, la participation aux décisions sur l'usage des forêts, l'égalité d'accès aux forêts communautaires, et l'égalité d'accès aux bénéfices économiques issus d'autres usages des forêts.

La communauté internationale peut aider la RDC à tirer pleinement parti des expériences en Afrique et à travers le monde, et à développer ses propres modèles. Elle peut aider à comprendre les systèmes fonciers traditionnels et les droits coutumiers dans différentes régions du pays. Elle devrait aussi aider l'administration et les ONG à piloter sur le terrain des modèles de gestion communautaire qui soient faciles à répliquer.

4.D. Préserver la biodiversité

Réhabiliter les aires protégées. La première priorité de la Stratégie Nationale de Conservation est de réhabiliter les parcs nationaux et les sites du Patrimoine Mondial. Dans ce domaine, il sera possible de capitaliser les efforts déployés par l'ICCN et des ONG partenaires pendant les hostilités. Tous les parcs ont fortement souffert mais, dans plusieurs cas, des actions rapides pourraient probablement juguler cette perte de biodiversité. Les efforts devraient être ciblés vers les sites qui offrent la plus forte probabilité de succès. Les actions prioritaires consistent entre autres: à rétablir un minimum de présence et d'infrastructures dans les parcs; à mettre fin au braconnage intensif des bandes armées; à réexaminer les limites des parcs de façon participative; à rétablir des relations positives avec les communautés riveraines en développant des activités génératrices de revenus et des modèles de gestion communautaire; et à réinstaller des milices et des orpailleurs entrés récemment dans les parcs et à leur fournir de meilleures conditions de vie et des sources alternatives de revenus, hors des parcs. Etablir des partenariats avec des ONG et des opérateurs privés peut s'avérer une approche pertinente, spécialement dans un contexte où l'ICCN n'est pas en mesure de faire face à des menaces comme le braconnage à grande échelle.[119]

Etendre le réseau des aires protégées. Un deuxième axe de la stratégie de l'ICCN consiste à réévaluer l'ensemble du réseau des aires protégées, en vue d'en créer de nouvelles ou de déclasser celles qui s'avéreraient irréversiblement dégradées. Cet effort aiderait à progresser vers l'objectif de 15 pour cent du territoire sous statut de protection, fixé par le Code forestier. Le réseau devrait être représentatif de la diversité d'habitats naturels et d'espèces qu'abrite le pays, et tenir compte de leur rareté à l'échelle mondiale. Ceci nécessitera une analyse de la représentativité du réseau existant, dans lequel certains écosystèmes pourraient être sous-représentés. Ceci nécessitera également des travaux de télédétection et des enquêtes socio-économiques afin d'identifier des sites potentiels, ainsi que des consultations locales approfondies et des cartographies participatives pour s'assurer que toute nouvelle aire protégée reflète les perceptions des communautés locales, respecte les droits d'usage, et s'appuie sur un

Encadré 8. Le Parc des Virunga et sa périphérie – Appel aux synergies

Créé en 1925, Virunga est le plus ancien parc d'Afrique. C'est l'un des principaux centres de biodiversité et d'endémisme d'Afrique. Il englobe une palette unique de paysages: volcans, savanes, lacs, forêts et glaciers. Sa périphérie est aussi l'une des régions les plus densément peuplées du pays. Contiguë au Rwanda et à l'Ouganda, c'est une des régions qui a le plus souffert des conflits. Sa population a payé un lourd tribut et elle a accueilli près d'un million de réfugiés rwandais. Les gardes du parc furent désarmés et abandonnés à eux-mêmes, alors que le parc fut occupé par diverses milices et groupes armés. Aujourd'hui, le parc est sujet à des empiètements agricoles et pastoraux et à la collecte de bois de feu par une population ruinée par la guerre et sans alternative. Il est aussi sujet au braconnage intense par des factions armées incontrôlées. Bien que l'impact de la guerre sur la faune fut désastreux, le charismatique gorille de montagne a survécu en nombre considérable, et le potentiel pour l'écotourisme reste élevé. En fait, ce parc et la région alentour illustrent nombre de défis que la RDC doit relever dans cette phase post-conflit. C'est aussi un terrain propice à la collaboration transfrontalière entre la RDC, le Rwanda et l'Ouganda sur un thème relativement consensuel. Des efforts rudimentaires de collaboration transfrontalière furent entrepris pendant la guerre, et le concept de '*peace parks*' pourrait s'appliquer ici dans le futur. Tous les acteurs semblent s'accorder sur le fait que la réhabilitation de ce parc et le développement rural dans sa périphérie sont une priorité. Bien géré, ce parc pourrait contribuer au redressement de l'économie locale et au bien-être des communautés notamment grâce à la pêche dans le lac Edouard, au tourisme d'observation des gorilles, et à des programmes de développement liés aux projets de conservation. C'est un terrain complexe qui nécessite une coordination étroite entre l'ICCN, les autres institutions publiques, les autorités locales, les organisations de la société civile, les autorités traditionnelles et les partenaires au développement. Une mesure clef sera de soutenir et d'étendre le Comité de Coordination du Site, instance de concertation entre tous les acteurs. Au regard des pressions fortes qui continueront à s'exercer sur cette région densément peuplée, il apparaît que le succès requiert impérativement une adhésion forte des populations riveraines et une approche intégrée entre partenaires au développement.

Source: Jean-Pierre d'Huart

consentement préalable, libre et informé. Divers types d'aires protégées devraient être envisagés, y compris des schémas nouveaux tels que les réserves naturelles communautaires.

Préserver la biodiversité en-dehors des aires protégées. La protection de la biodiversité ne doit pas se limiter aux aires formellement protégées. Celles-ci resteront probablement de surface modeste en comparaison avec les autres affectations du sol, et elles survivront difficilement isolément des espaces qui les entourent. Depuis quelques temps déjà, le gouvernement et ses partenaires tentent de développer des partenariats avec les villages, les administrations locales, les opérateurs économiques et la société civile.[120] Deux approches prometteuses concernent les réserves communautaires et les partenariats avec des opérateurs privés. De telles approches sont de nature à renforcer les efforts de protection de la biodiversité en termes d'étendue géographique et de durabilité dans le temps.

Premièrement, des réserves naturelles sont parfois créées par les communautés (*voir* Encadré 8) pour protéger la forêt et la faune.[121] Partant des droits coutumiers, et avec le soutien d'ONG locales ou internationales, des communautés locales développent des règles sur l'usage des forêts et les limites géographiques; elles obtiennent leur reconnaissance formelle par l'Etat; et elles assument la fonction de contrôle. Un principe de base est que les usages industriels et la chasse commerciale sont écartés. Des étapes clef de ce processus sont notamment: la cartographie participative des droits d'usage, la négociation et la démarcation des zones géographiques, et la signature d'accords avec les autorités locales ou nationales. Plus d'efforts sont nécessaires dans ce sens. Les réserves communautaires sont de nature à attirer le tourisme d'observation ou cynégétique comme source de revenu local.[122] En RDC, cette approche pourrait se développer autour des concepts de concession communautaire ou de réserve privée introduits par le nouveau Code, ou donner lieu à la création d'aires protégées officiellement reconnues. Cette approche pourrait s'appliquer en zone de forêt comme en zone de savane.

Deuxièmement, en ce qui concerne les forêts de production, les contrats de concession et les plans d'aménagement devraient stipuler les résultats que les entreprises s'engagent à atteindre en matière de protection de la faune. Le principe de base sur lequel chaque concessionnaire

Encadré 9. La Réserve Naturelle Communautaire de Tayna – Une nouvelle approche à l'essai

Deux groupes ethniques du Nord-Kivu, les Batangi et les Bamates, ont lancé en 1998 un programme de conservation communautaire pour préserver leur héritage biologique et stimuler le développement local. Avec l'appui de *Dian Fossey Gorilla Fund International*, ils ont créé en 2001 une ONG locale: la Réserve à Gorilles de Tayna (RGT). Ils ont réalisé une cartographie participative de leurs deux 'collectivités' et établi un plan de zonage incluant une zone de protection intégrale de 900 km^2, une zone périphérique de 5 km de large, et une zone de développement couvrant la surface restante. Après cinq années de sensibilisation et d'éducation auprès de la population locale, et après avoir développé un programme de protection et de suivi scientifique, des discussions ont été entamées avec le Ministère de l'Environnement et l'ICCN en fin 2005. Ces échanges, ainsi que le dialogue permanent avec les acteurs locaux, ont abouti à un nouveau schéma de conservation communautaire qui semble répondre à la fois aux besoins locaux et nationaux. En avril 2006, la 'Réserve Naturelle de Tayna' fut établie par arrêté du Ministre de l'Environnement, et la zone intégrale officiellement incorporée au réseau national d'aires protégées. La gestion de la Réserve resta sous la responsabilité des communautés locales, dans le cadre d'un contrat de long terme avec l'ICCN par lequel le gouvernement la délègue à la RGT. A mesure que ce programme évoluait, de 2001 à 2005, cinq autres collectivités adjacentes formèrent leurs propres ONG en vue de créer d'autres réserves naturelles, tout en se regroupant dans le cadre de l'Union des Associations de Conservation des Gorilles pour le Développement Communautaire à l'est de la RDC (UGADEC). Un second arrêté ministériel créa la Réserve Naturelle de Kisimba-Ikobo, dont la gestion fut déléguée au ReCoPriBa, une ONG membre de l'UGADEC. Le suivi depuis 2002 indique que les indices de rencontre de gorilles, chimpanzés et éléphants ont augmenté au cours de cette période, alors que les perturbations anthropiques ont diminué. Ceci suggère que la conservation communautaire, lorsqu'elle est associée à la reconnaissance formelle des droits traditionnels, au contrôle par les acteurs locaux et à des initiatives de développement local, peut être une voie de succès pour la conservation.

Source: Patrick Mehlman, CI

Gorille de montagne, Gorilla gorilla berengei*, dans le massif des Virunga.*

devrait s'engager est que sa présence ne provoque pas un surcroît de braconnage par rapport à la situation sans exploitation. Des partenariats publics-privés devraient aussi être développés avec des opérateurs cynégétiques dans les domaines de chasse sportive et avec des opérateurs touristiques dans les parcs, réserves ou tout lieu qui s'y prête, en forêt comme en savane.

La durabilité est aussi un défi en ce qui concerne les plantes médicinales, les fruits et autres aliments forestiers, les matériaux de construction et le bois de chauffe. Toute récolte qui implique la destruction de la plante, par exemple par déracinement ou par écorçage, est susceptible de devenir non durable à mesure que les marchés augmentent. Ces sujets sont encore méconnus et peu d'initiatives en RDC les ont abordés.

4.E. Rémunérer les services environnementaux

Comme évoqué dans les chapitres précédents, il paraît peu probable que l'exploitation du bois devienne le mode prédominant d'utilisation des forêts congolaises, en termes de surface ou de valeur économique. Grâce à la résiliation de 25,5 millions d'hectares de concessions défaillantes en 2002, la surface officiellement ouverte à l'exploitation a diminué d'environ la moitié à environ le quart de la forêt dense humide du pays. Ce ratio est probablement appelé à diminuer si la revue légale des anciennes concessions est conduite avec rigueur, et si le moratoire est respecté. Ce moratoire a été étendu par le Président Kabila en octobre 2005. Si, et quand, ce moratoire sera levé, la RDC continuera d'être encouragée à exercer une extrême prudence avant d'allouer de nouvelles concessions.

Par conséquent, il y a encore de l'espace en RDC pour développer de nouveaux usages des forêts au-delà des catégories classiques de la production industrielle de bois, de la collecte et du commerce artisanal, et des aires protégées. La gestion communautaire devrait être développée, comme discuté plus haut. D'autres modèles fondés sur les services environnementaux et les valeurs d'existence pourraient s'avérer performants sur les plans socio-économique et environnemental. Développer ces modèles

et les mécanismes de financement qui doivent les accompagner est un défi à la créativité du gouvernement et de ses partenaires. L'offre (du côté congolais) et la demande (du côté de la communauté internationale) pour les services environnementaux des forêts semble exister, mais les connexions entre les deux ne paraissent pas encore être au point. Les systèmes qui peuvent convertir ces marchés potentiels en bénéfices économiques pour la population congolaise restent encore à identifier et à développer. Des mécanismes de financement publics et privés doivent être envisagés. Parmi les options qui méritent d'être explorées, citons: la séquestration du carbone,[123] la prospection biologique à des fins pharmaceutiques ou cosmétiques, et les concessions de conservation.[124] Il faudrait éventuellement envisager de combiner ces modèles, entre eux et/ou avec la gestion communautaire.

Le Code forestier congolais est assez progressiste à cet égard. Il contient des dispositions explicites sur la prospection biologique, les concessions de conservation et la valorisation des services environnementaux (articles 87, 96 et 119), et lève ainsi toute ambiguïté sur la faisabilité légale de tels mécanismes en RDC.

Le fait qu'il n'y ait pas jusqu'à présent, en Afrique centrale, d'expérience aboutie dans ces domaines ne doit pas décourager la RDC. Elle dispose d'atouts uniques. Grâce à l'étendue de ses forêts, divers modes de gestion n'y sont pas en compétition extrêmement serrée – au contraire ils peuvent se compléter. Comme ces forêts ont été relativement abritées par le manque de sécurité et de transport, on peut encore envisager un large éventail d'options. Si le moratoire et les autres mesures clefs de l'Agenda Prioritaire sont respectés, les opportunités qui existent aujourd'hui resteront vraisemblablement ouvertes à moyen terme.[125] Parallèlement, on peut s'attendre à ce que les mécanismes financiers visant à rémunérer les usages non extractifs des forêts s'affinent et deviennent plus routiniers.

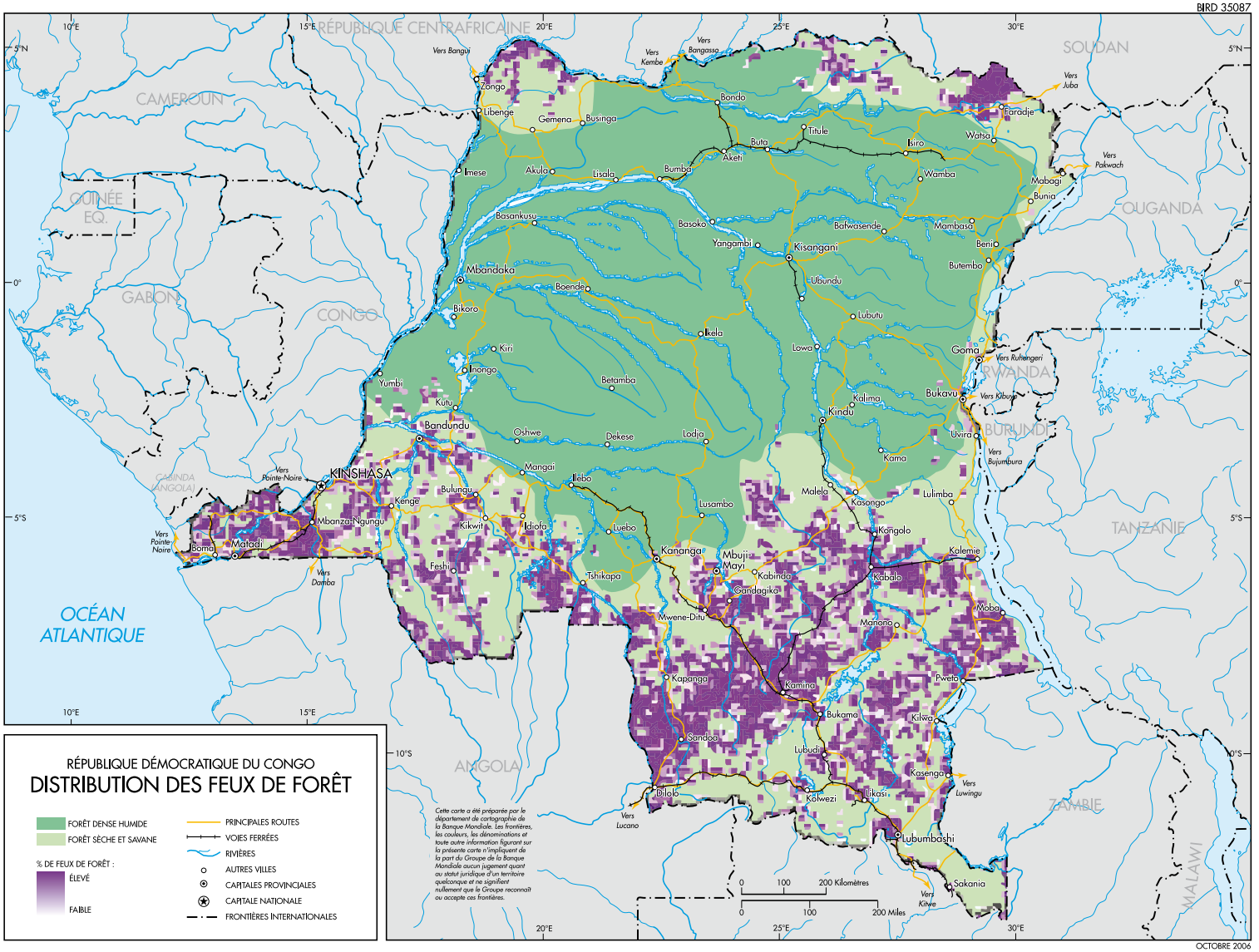
Dans l'immédiat, la RDC et ses partenaires devraient activement analyser et tester comment ces nouveaux mécanismes pourraient s'appliquer, en pratique, en RDC. Une série de tables rondes internationales, associant la recherche, le grand public et le secteur privé, devrait être organisée pour discuter des instruments actuellement disponibles pour rendre ces usages non extractifs attrayants pour la RDC et pour tirer parti des expériences d'autres pays. Un tel débat international devra aussi avoir pour ambition de faire émerger de nouvelles idées, et de lancer des initiatives pilotes entre la RDC et d'éventuels partenaires publics ou privés. Enfin, il est important que tout effort de zonage forestier soit conduit de façon prudente, et n'empêche pas la mise en œuvre de nouveaux systèmes qui pourraient devenir disponibles à l'avenir.

Enfin, le capital de ressources naturelles renouvelables de la RDC dépasse les forêts denses humides. La RDC dispose des plus vastes ressources d'eau douce en Afrique, et son potentiel hydroélectrique la classe quatrième dans le monde. Ce sont des ressources précieuses qui peuvent être valorisées durablement. Ces ressources hydriques, dont la pérennité dépend aussi de la conservation des forêts, méritent la plus grande attention.

4.F. Les forêts sèches et les écosystèmes de montagne

Les défis environnementaux et sociaux sont aigus dans les forêts sèches du '*miombo*' du sud de la RDC, et encore plus dans les écosystèmes de montagne de l'Est. La pression démographique y est souvent plus élevée que dans les forêts de la Cuvette centrale (Carte 3), et ce sont des écosystèmes plus vulnérables à la déforestation et à l'érosion en raison du climat et du relief. La plupart de ces forêts ont d'ailleurs déjà été altérées par le feu, l'agriculture et la collecte de bois de feu (Carte 10). En maints endroits, ces forêts ont fait place à des formations d'origine anthropique.

Les forêts sèches, les savanes et les montagnes sont les domaines privilégiés de l'agroforesterie. L'usage systématique des arbres dans les systèmes agraires permettrait à la fois de maintenir la fertilité des sols et de diversifier les sources de revenus des communautés villageoises. Dans ces zones, l'administration devrait aussi stimuler des systèmes de gestion communautaire du



Carte 10. Distribution des feux de brousse en RDC. *La majeure partie du sud de la RDC et la frange nord sont parcourues par des feux de brousse annuels.*
Source: Laporte *et al.* (1995), à partir d'images AVHRR 1989.

Village de Magunda dans les montagnes d'Itombwe.

bois énergie, qui peuvent simultanément aider à protéger les forêts, à améliorer les conditions de vie locales et à approvisionner les villes.

Les plantations d'arbres sont à encourager dans les régions de forêt sèche et de montagne. Toute politique de plantation devrait s'accompagner de la sécurisation de la propriété des arbres, ainsi que de la liberté de transférer les forêts privées. Les plantations devraient être réalisées par des opérateurs privés et communautaires qui en auraient la propriété; l'administration assumant un rôle de conseil et d'accompagnement. Les plantations d'arbres pourraient certainement bénéficier du marché émergent lié à la séquestration du carbone. Par exemple, les savanes aux alentours de Kinshasa pourraient accueillir des plantations qui aideraient à satisfaire la demande urbaine en bois de feu et bois de service tout en réduisant la pression sur les forêts naturelles, et seraient éligibles pour paiement au titre des crédits de séquestration de carbone.

Dans l'ensemble, le bagage de connaissances sur les forêts sèches et de montagne de la RDC demeure limité. Davantage de collecte de données, de travaux analytiques, de consultations et de cartographie sont nécessaires pour concevoir des politiques et des programmes susceptibles de traiter les problèmes existants.

Bien que l'Agenda Prioritaire analysé dans les chapitres précédents soit centré sur les forêts denses humides, cette dernière section confirme que la sphère des défis à relever pour protéger les forêts de la RDC et améliorer les conditions de vie locale, va bien au-delà. Les forêts sèches, les savanes, les montagnes et les milieux aquatiques requièrent une vigilance immédiate et accrue de la part des décideurs congolais et de leurs partenaires.

Encadré 10. Gestion du bois de feu – La Stratégie Energie Domestique du Niger

Le bois est la principale source d'énergie domestique au Niger, comme en RDC. C'est un produit de première nécessité pour les populations urbaines qui sont en forte croissance. Il représente un chiffre d'affaires annuel d'environ 20 millions de dollars. Jusqu'à récemment, ce secteur était négligé. L'exploitation prédatrice dégradait les forêts autour des villes. Les commerçants et transporteurs captaient la majorité des profits et les populations rurales avaient peu d'incitation à gérer les forêts durablement. La Stratégie Energie Domestique adoptée en 1992 visa à sécuriser l'approvisionnement des villes, à mieux gérer les forêts, et à répartir les profits plus équitablement. Les méthodes consistèrent à rationaliser la demande urbaine; à planifier et à gérer la production de bois; et à transférer la gestion des forêts aux communautés rurales. La Stratégie agit simultanément sur l'offre et la demande (économies d'énergie, diversification des sources d'énergie, modernisation des méthodes de chauffage et de cuisson) et à différents niveaux spatiaux (du village au bassin d'approvisionnement d'une ville). La mise en place de forêts villageoises et de marchés ruraux a été fondée sur des contrats de transfert de gestion entre le gouvernement et les communautés locales. Ces contrats conféraient aux communautés locales des droits exclusifs sur leurs ressources. Chaque forêt villageoise est délimitée et permanente, et fait l'objet d'une immatriculation foncière. Un quota annuel d'exploitation et un plan d'aménagement constituent les bases techniques de gestion de ces forêts. La Stratégie a aussi été basée sur des incitations économiques plutôt que sur des interdictions ou des réglementations. Une fiscalité différentielle ainsi que des quotas annuels d'exploitation furent mis en place. Pour chaque marché rural, une structure locale de gestion commercialise le bois exploité par les villageois. Le recouvrement des taxes par les structures locales de gestion (dans les zones couvertes par des marchés ruraux) s'avère plus efficace que le recouvrement par l'administration forestière (ailleurs). Les revenus des marchés ruraux se répartissent entre la communauté, la commune, le Fonds forestier et l'Etat. Pour être viable, ce système doit être aussi simple que possible, et basé sur des règles compréhensibles et applicables par tous. Le coût des forêts villageoises au Niger est inférieur à 5 dollars par hectare, et peut être couvert par les revenus locaux de la fiscalité sur le bois énergie.

Source: Pierre Montagne et Alain Bertrand, CIRAD

Carbonisation dans la forêt de miombo du sud de la RDC et de la Zambie. Les forêts sèches et les écosystèmes montagneux sont très vulnérables à la collecte du bois de chauffe et à la dégradation des sols.

NOTES

[1] Le PIB est estimé à 762 millions de dollars en 2005.

[2] L'indice 'd'Etat de droit' mesuré par l'Institut de la Banque mondiale (qui varie de -2 à +2) est estimé -1,76 pour la RDC (Kaufmann *et al.* 2006). L'indice de 'Perception de la Corruption' mesuré par *Transparency International* (qui varie de 1,0 à 10) est estimé à 2,0 pour la RDC. La RDC se classe 156ème sur 163 pays. (www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006)

[3] Ceci ne s'applique pas aux terres fertiles et densément peuplées du Kivu qui, au contraire, ont fait l'objet de conflits.

[4] Aucune information n'a été trouvée sur l'intensité de l'exploitation informelle dans les forêts '*miombo*' au Katanga.

[5] Selon Lumbwe (2001), le nombre d'exploitants artisanaux autour de Kinshasa est passé d'environ 450 en 1996, à environ 800 en 2000. Djiré (2003) estime que le nombre d'exploitants artisanaux approvisionnant Kinshasa est en fait trois fois plus élevé, soit environ 2400.

[6] Les enquêtes ménagères indiquent qu'un paysan consomme en moyenne entre 40 et 130 grammes de gibier par jour, tandis qu'un citadin consomme environ 10 grammes par jour (Chardonnet *et al*. 1995; Wilkie et Carpenter 1999; Fa *et al*. 2003, de Merode *et al*. 2004). Par comparaison, la consommation nationale de poisson serait d'environ 700 000 tonnes par an (Aveling *et al.* 2005) soit environ moitié moins que le gibier.

[7] Wilkie et Carpenter (1999) indiquent 897 kilos par km^2 par an pour la RDC, contre une moyenne de 290 kilos pour le Cameroun, la RCA, la Guinée Equatoriale, le Gabon, et le Congo mis ensemble.

[8] Latham (2002) estime que 40 pour cent des protéines animales consommées en RDC proviennent des chenilles. Malaisse (1997) documente maintes espèces d'insectes constituant une importante source alimentaire en RDC.

[9] Hart et Hart (1986) ont estimé les groupes Mbuti et Efe de l'est de la RDC à environ 35 000.

[10] Une étude similaire dans les forêts sèches du Katanga conclut que l'usage traditionnel des forêts exercé par une faible densité de population était durable sur le plan écologique (Malaisse 2001).

[11] Rhinocéros blanc du Nord: *Ceratotherium simum cottoni*; gorille de montagne: *Gorilla gorilla beringei;* okapi: *Okapia johnstoni*; gorille de plaine de l'Est: *Gorilla gorilla graueri;* bonobo: *Pan paniscus;* éléphant: *Loxodonta africana*.

[12] Références pour ces classifications: 'Frontier Forests' (*Bryant et al* 1997); 'Priority Sites' ("http://www.worldwildlife.org/wildplaces/about.cfm" www.worldwildlife.org/wildplaces/about.cfm); 'Wild Places' ("http://www.savingwildplaces.com/" www.savingwildplaces.com); 'Hotspots' and 'Wilderness Areas' (www.biodiversityhotspots.org/xp/Hotspots/hotspotsScience/).

[13] Les espèces à forte valeur souvent prises en compte dans les inventaires forestiers sont: doussie (*Afzelia* spp.), iroko (*Milicia excelsa*), ébène (*Diospyros* spp.), tiama (*Entandrophragma angolense*), kossipo (*Entandrophragma candollei*), sipo (*Entandrophragma utile*), acajou (*Khaya anthotheca*), wenge (*Milletia laurentii*), afromosia (*Pericopsis elata*) et limba (*Terminalia superba*) (souvent groupées en Classe 1); et aniégré (*Aningeria* spp.), mukulungu (*Autranella congolensis*), bombax (*Bombax* spp.), longhi (*Gambeya* spp.), tola (*Gossweilerodendron balsamiferum*), bosse (*Guarea* spp.), bubinga (*Guibourtia demeusei*), dibetou (*Lovoa trichilioides*), bilinga (*Nauclea* spp.), angueuk (*Ongokea gore*), tchitola (*Oxystigma oxyphyllum*), padouk (*Pterocarpus soyauxii*), ilomba (*Pycnanthus angolensis*) et niove (*Staudtia kamerunensis*) (souvent groupées en Classe 2).

[14] Processus de nationalisation des biens des expatriés.

[15] Afromosia, wenge, limba, padouk, tola, iroko, sipo, sapelli, tiama, bosse, acajou et dibetou.

[16] Les contrats prévoient que les entreprises sont tenues de récolter au moins 10 m^3 par hectare – ce que les entreprises elles-mêmes affirment ne pas respecter.

[17] Ce modèle est aussi connu sous le nom de '*high-grading*'.

[18] Le port de Matadi, de même que celui de Boma, est construit dans l'estuaire du fleuve Congo. Il paraît sous-dimensionné au vu des besoins de la RDC, et sans extension possible car il est entouré par la ville. L'absence de dragage empêche les navires de fort tonnage d'accoster, ce qui prive la RDC de nouveaux marchés et la rend captive de ses clients traditionnels. Toutes marchandises confondues, le port de Matadi est parmi les plus chers au monde, et les armateurs préfèrent souvent desservir Pointe-Noire, Libreville et Douala. Devant ces contraintes, certaines sociétés ont déjà développé leur propre capacité de manutention. Transporter les grumes vers Brazzaville et Pointe-Noire est une autre option mais elle présente les mêmes problèmes ferroviaires que sur la rive de la RDC.

[19] Ce goulot d'étranglement pourrait avoir deux conséquences. Premièrement, les quelques sociétés de la place qui redémarrent en ce moment pourraient rapidement saturer le port. Ceci pourrait dissuader l'entrée de nouveaux opérateurs en RDC, ou bien accélérer l'ouverture de nouvelles voies d'exportation, par exemple par route vers le Nord. Dans la première hypothèse, il serait donc injustifié d'allouer de nouvelles concessions en plus de celles qui existent actuellement, ce qui s'apparenterait à un moratoire de fait et protégerait les quelques entreprises de la place contre la concurrence de nouveaux opérateurs. Deuxièmement, le goulot de Matadi incite les exploitants à transformer le bois en RDC avant de l'exporter afin de réduire les volumes, pour réduire l'encombrement au port. Mais on risque alors d'assister à une industrialisation focalisée sur les volumes et non sur la création de valeur ajoutée locale, ce qui n'est pas idéal.

[20] Ces voies sont encore très coûteuses aujourd'hui. Le transport de Béni à Mombassa coûte 120 à 160 dollars par m^3.

[21] L'apparition de la RDC comme exportatrice de bois ne semble pas influencer le marché mondial du bois. Si l'on considère que la RDC pourrait exporter 1 à 1,5 millions de m^3 de grumes et de produits transformés dans les 5 à10 prochaines années, cela représenterait moins de 2 pour cent du commerce mondial. De plus, cette évolution serait progressive, écartant le scénario d'un déséquilibre brutal du marché. Néanmoins, un accroissement de l'offre de la RDC pourrait diminuer les cours de certaines essences. C'est par exemple le cas du *tola* dont le marché se limite actuellement à quelques pays européens, vis-à-vis desquels les producteurs de RDC sont donc captifs.

[22] La production déclarée fut d'environ 90 000 m^3 en 2002, 150 000 m^3 en 2003, 200 000 m^3 en 2004, et 300 000 m^3 en 2005.

[23] Avec les implications suivantes: (a) le fait que les estimations soient *brutes* signifie qu'elles surestiment les bénéfices réels; (b) le fait que les estimations portent sur les flux *actuels* signifie que, dans la mesure où il y a des bénéfices potentiels inexploités, elles sous-estiment les flux futurs, mais dans la mesure où les modes d'usage actuels ne sont probablement pas durables (prélevant trop ou avec dégâts) elles surestiment les flux futurs; (c) le fait que les estimations portent sur les flux *totaux* de bénéfices occulte des questions importantes concernant la distribution: certains bénéfices sont perçus par des groupes spécifiques et certains groupes peuvent percevoir peu ou pas de bénéfices (voire même subir des coûts); et (d) les estimations n'indiquent pas ce que serait l'impact de la déforestation – une réduction de la couverture forestière ne réduirait pas les bénéfices totaux de façon proportionnelle.

[24] *Voir* Pagiola et al. (2004) pour une discussion approfondie sur les différentes méthodes d'évaluation économique des écosystèmes, et la façon dont les résultats peuvent, ou ne peuvent pas, être utilisés.

[25] Certaines études estiment la valeur des flux de biens et services forestiers par hectare. Toutefois, cette approche permet difficilement d'extrapoler au niveau national, car on ne peut pas supposer que la valeur d'un hectare s'applique de manière constante à toute la surface d'un pays. De surcroît, le prix de nombreux produits forestiers varie selon la qualité, le point de vente, la saison, et d'autres facteurs. Il est difficile de quantifier ces variations de façon statistique sur la base des données actuellement disponibles en RDC.

[26] Les seules estimations qui peuvent être considérées comme plus ou moins précises sont celles relatives au bois d'œuvre formel. C'est en effet le seul produit forestier qui fait l'objet d'un marché relativement structuré, et pour lequel des instruments rudimentaires de suivi statistique sont en place.

[27] De tels avertissements quant aux méthodes et aux chiffres ne sont pas inhabituels dans ce type d'évaluation. Merlo et Croitoru (2005) expriment des précautions similaires pour une évaluation économique des forêts méditerranéennes.

[28] Le bénéfice net et la valeur ajoutée sont les deux indicateurs les plus souvent utilisés pour évaluer les flux de biens et services forestiers.

[29] La valeur ajoutée brute est définie comme la valeur de marché moins la valeur des consommations intermédiaires. La valeur de marché est définie comme la valeur de la production, soit le prix de vente multiplié par les quantités vendues. La valeur de remplacement est définie comme le prix du bien alternatif qu'il faudrait acquérir pour remplacer le bien ou le service principal si celui-ci cessait d'exister. Calculer le bénéfice net et la valeur ajoutée nette requiert des informations qui ne sont pas actuellement disponibles en RDC et des hypothèses qui ne peuvent pas être étayées. Calculer le bénéfice net suppose de bien connaître la structure des coûts marginaux, ce qui n'est pas le cas. Par ailleurs, utiliser la valeur ajoutée nette implique de connaître le taux d'obsolescence du capital productif, alors que la valeur ajoutée brute (pour le bois) peut être approchée à partir de données mieux connues: les prix FOB et les coûts de production, de transport et de transformation.

[30] Le prix de vente moyen est estimé à 220 dollars par m^3 pour les grumes, et à 510 dollars pour le bois débité (prix FOB pour un panier d'essences représentatif de la RDC). Pour évaluer la valeur ajoutée brute, il faut estimer le coût des consommations intermédiaires, notamment le carburant, les pièces détachées et les autres consommables. En recoupant les informations disponibles avec des données comparables dans des pays voisins, on a retenu: 60 dollars par m^3 pour les grumes; 200 dollars par m^3 pour les transformés à l'exportation; et 140 dollars par m^3 pour les produits transformés vendus sur le marché local.

[31] Les prix de vente moyens varient de 150 à 300 dollars par m^3. On retient un prix moyen de 200 dollars par m^3, et l'équivalent de 100 dollars de consommations intermédiaires par m^3 scié.

[32] Ceci ne tient pas compte de l'activité d'ébénisterie qui intervient en aval, et qui augmente considérablement la valeur du produit final.

[33] On suppose aussi que ce prix s'applique à la totalité de la production y compris la part consommée par les paysans et charbonniers pour leur propre subsistance. En fait, cette estimation est une combinaison de la valeur marchande (pour la part du gibier qui est commercialisée) et du coût de remplacement (pour la part qui est consommée localement). Cette estimation est donc théorique, puisque dans de nombreux cas il n'existe pas de source d'énergie alternative, et le bois ne peut pas être remplacé.

[34] On aboutit à un résultat similaire en calculant le prix du pétrole nécessaire pour produire l'équivalent énergétique de 72 millions de m^3 de bois (en utilisant un prix moyen au détail pour le pétrole de 0,5 dollar par litre et les coefficients énergétiques suivants: 10 300 kcal/kg et efficience de 20 pour cent pour le pétrole; 3500 kcal/kg et efficience de 5 pour cent pour le bois). Les informations nécessaires pour calculer la valeur ajoutée ne sont pas disponibles.

[35] On suppose que ce prix s'applique à la totalité de la production y compris la part consommée par les chasseurs et leur famille pour leur subsistance. En fait, cette estimation est une combinaison de la valeur marchande (pour la part du gibier qui est commercialisée) et du coût de remplacement (pour la part qui est consommée localement). Cette estimation est théorique, puisque dans de nombreux cas il n'existe pas de protéine alternative, et le gibier ne peut pas être remplacé. Il en est de même pour les autres produits non ligneux.

[36] En faisant l'hypothèse d'un prix de vente moyen d'environ 0,6 dollar par kilo.

[37] Une compilation des études de Simpson *et al.* (1994, 1996), Simpson et Craft (1996), et Rausser et Small (1998) suggèrent que ces valeurs peuvent varier de moins de 1 dollar à plusieurs milliers de dollars par hectare pour des sites particuliers. Toutefois, des études plus récentes placent cette valeur à environ 1 dollar par hectare ou moins. Pearce et Puroshothaman (1995) estiment la valeur de marché de la consommation mondiale de médicaments à base de plantes à environ 84 milliards de dollars par an, en 1985.

[38] Le coût des mesures préventives ou curatives qu'il faudrait déployer si les forêts cessaient de protéger les bassins versants. On souligne le caractère théorique de cette démarche qui suppose un scénario de déboisement massif et rapide qui ne semble pas de mise. En outre ce genre d'estimation n'a de sens que pour une variation à la marge des biens et services fournis (Pearce 2001).

[39] Lampietti et Dixon (1995) ont évalué ces services à environ 10 dollars par hectare et par an pour des conditions climatiques, orographiques et démographiques moyennes. Ruitenbeek (1989) indique plutôt 3 dollars par hectare et par an en forêt dense humide au Cameroun. On fait l'hypothèse que la valeur de 3 dollars par hectare s'applique aux 145 millions d'hectares boisés en RDC, ce qui aboutit à un total d'environ un demi-milliard de dollars, soit un ordre de grandeur approximatif de 0,1 à 1 milliard de dollars.

[40] En 1990, le tourisme d'observation ciblé sur les gorilles de montagne attirait environ 10 000 visiteurs dans les parcs nationaux de Virunga et de Kahuzi-Biega. L'Institut Congolais de la Conservation de la Nature récoltait environ 1 million de dollars en droits d'entrée. En supposant que chaque visiteur dépensait, en moyenne, environ 1000 dollars de plus en frais de transport, d'hôtellerie et divers, on estime que cela représentait un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 10 millions de dollars par an environ. Au Rwanda, autre pays d'habitat des gorilles de montagne, ce tourisme d'observation représentait la principale source de devises étrangères, avant les cultures d'exportation comme le café.

[41] Au moment où cette revue est finalisée, la RDC prépare le premier projet d'afforestation en Afrique centrale qui pourrait être éligible au marché du carbone. Il s'agit d'une plantation de bois d'œuvre et de bois énergie sur environ 7000 hectares sur les plateaux Bateke, qui aboutirait à maintenir un stock permanent d'environ 2,4 millions de tonnes de carbone, dont environ un million de tonnes pourraient être achetées au prix unitaire de 3–4 dollars.

[42] Sur le plan théorique, on pourrait tenter d'estimer, à titre prospectif et avec beaucoup de précautions, un ordre de grandeur de la rémunération éventuelle au titre de la 'déforestation évitée', en multipliant la surface concernée, par son contenu en carbone et par le prix unitaire du carbone. Selon Brown et Pearce (1994), un hectare de forêt primaire contiendrait en moyenne 283 tonnes de carbone et sa destruction entraînerait une réduction de la capacité de stockage d'environ 220 tonnes. Le taux annuel de déforestation en RDC est estimé à 0,4 pour cent (Laporte et Justice 2001), soit 580 000 hectares par an. Une compilation des transactions au cours des dix dernières années (reportée sur http://ecosystemmarketplace.net) semble indiquer que le prix unitaire du carbone serait d'environ 2,65 dollars par tonne. Pour les besoins du présent exercice, on fait l'hypothèse que des mesures spéciales permettraient d'éviter 20 pour cent de la déforestation en RDC (soit environ 115 000 hectares par an), par exemple via la stabilisation de l'agriculture, la prévention des feux, et la réduction des récoltes de bois énergie. Sous ces hypothèses, la rémunération de cette 'déforestation évitée' pourrait, avec une grande précaution, être estimée

à un ordre de grandeur d'environ 70 millions de dollars par an, tout en notant que cette approche demeure hautement théorique dans les circonstances présentes. Cette estimation ne prend pas non plus en compte le coût des mesures qu'il faudrait mettre en œuvre pour effectivement réduire cette déforestation, ni les autres bénéfices qui pourraient en découler tels que le maintien de la biodiversité, la production de bois et de produits non ligneux, et la protection des bassins versants. Toujours sur le plan théorique, on pourrait également tenter d'attribuer une valeur au carbone stocké dans les forêts congolaises en calculant le coût des dommages, des réparations ou de la prévention, liés au relâchement massif dans l'atmosphère de tout ce carbone. Mais cela suppose un scénario de déboisement massif et rapide qui ne semble pas de mise aujourd'hui en RDC. Tout comme pour les bassins versants, cette démarche n'a de sens que pour une variation à la marge des biens et services fournis (Pearce 2001).

[43] On considère la somme des projets en cours et programmés sur les cinq prochaines années, soit environ 88 millions de dollars, exprimée en montant annuel. Pearce (2001) a passé en revue plusieurs études dans ce domaine, et conclut que ces valeurs peuvent être considérables pour des écosystèmes qui sont uniques ou qui abritent une biodiversité particulière (jusque 4400 dollars par hectare pour sauver l'habitat de la *Mexican spotted owl*, selon Loomis and Ekstrand 1998), mais qu'elles deviennent relativement modestes lorsqu'elles sont agrégées à l'échelle globale et exprimées par hectare de forêt. Kramer et Mercer (1997) ont estimé que les ménages américains seraient disposés à payer 21 à 31 dollars chacun pour protéger 5 pour cent des forêts denses humides tropicales du monde. Ils considèrent que la surface totale de ces forêts est de 720 millions d'hectares. Ils font l'hypothèse d'une collecte totale de 2,6 à 2,9 milliards de dollars, et ensuite d'un placement sur un fonds à taux d'intérêt de 5% correspondant à un rendement annuel de 130-140 millions de dollars, ce qui aboutirait à un flux annuel constant d'environ 4 dollars par hectare à protéger. Pour la RDC cela correspondrait à un flux annuel d'environ 16 millions de dollars, assez proche du montant des projets de conservation actuellement en cours (18 millions de dollars par an), mais Kramer et Mercer (1997) ne prenaient en compte que la population américaine, alors que les projets en cours en RDC reflètent le consentement à payer de l'ensemble de la communauté internationale.

[44] Cette conclusion rejoint un autre constat selon lequel la contribution des produits forestiers non ligneux au revenu régional dans les provinces du Nord-Ouest et du Sud-Ouest au Cameroun est 7,5 fois plus importante que celle du bois d'œuvre (CERUT et AIDEnvironnement 1999). D'autre part, ces estimations ne prennent pas directement en compte le nombre d'emplois liés à chacun de ces biens et services, donc la masse salariale et l'impact en termes de revenus des ménages locaux non plus.

[45] Une autre dimension de l'équité est la répartition des marges bénéficiaires entre les différents intervenants en amont et en aval de chaque filière, par exemple entre le chasseur et le marchand de gibier, ou entre le scieur de long et le revendeur au dépôt. Pour le cas du bois d'œuvre, ce problème de partage de la rente entre les communautés forestières, l'Etat et les entreprises est analysé dans le chapitre 3.

[46] Par exemple, plusieurs essences de bois d'œuvre ont d'importantes valeurs autres que celle du bois, telles que la production de chenilles alimentaires, et une approche équilibrée est nécessaire pour concilier l'usage du bois et ces autres usages.

[47] L'ébauche du Code forestier et la politique sectorielle sous-jacente furent discutés lors des Forums sur la Politique forestière et sur la Législation environnementale en mai et juillet 2000 à Kinshasa (MECNEF 2000a, b).

[48] Le Code définit la communauté locale comme '*une population traditionnellement organisée sur la base de la coutume et unie par des liens de solidarité clanique ou parentale qui fondent sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre, par son attachement à un terroir déterminé*'. Le Code semble utiliser indistinctement les termes 'communautés locales', 'villages', 'populations riveraines' et 'populations vivant à l'intérieur des forêts'.

[49] Cette réminiscence de l'ancien système transparaît aussi dans les articles 115 et 116, qui imposent le démarrage de l'exploitation dans les 18 mois suivant l'octroi d'une concession. On y voit un souci de lutter contre les acquisitions spéculatives, mais cette disposition risque en fait d'inciter à une exploitation hâtive des forêts, tandis que l'objectif de prévenir la spéculation peut être atteint par d'autres mécanismes.

[50] La loi Bakajika aurait été motivée par le souci d'éviter la spéculation foncière par des intérêts étrangers. Les concessions perpétuelles, créées en 1973, sont réservées aux citoyens congolais (Vundu et Kalambay comm. pers.).

[51] Les articles 9, 20 et 80 du Code ouvrent des voies de constitution de forêts privées, individuelles ou collectives. Premièrement les arbres plantés par des particuliers, des communautés locales, ou des entités décentralisées appartiennent à ceux qui les ont plantés; et deuxièmement les forêts incluses sur des concessions foncières appartiennent aux détenteurs desdites concessions. Toutefois, il faudrait veiller à ce que l'acquisition de vastes concessions foncières ne devienne pas un moyen de contourner le régime environnemental, social et fiscal, peut-être plus contraignant, de la concession forestière.

[52] Les chiffres indiqués dans cette section n'indiquent que des estimations d'ordres de grandeur, à considérer avec la plus grande précaution. Ils donnent néanmoins une indication du manque à gagner que subiraient l'État et les populations s'ils n'arrivaient pas à saisir une partie équitable de la rente forestière ni à matérialiser les autres bénéfices potentiels.

[53] Au Gabon, au Cameroun et en République du Congo, la filière bois est l'une des principales sources d'emplois après la fonction publique. Le secteur formel procure environ 12 000 emplois directs au Cameroun, avec environ 2,5 millions m^3 de production dont environ 90 pour cent sont transformés localement. Au Gabon, la filière bois procure environ 7 000 emplois directs avec une production

équivalente mais une transformation locale nettement moindre. Les emplois directs sont ceux de l'exploitation et de la transformation. Dans ces trois pays, la filière bois génère aussi un nombre non déterminé mais substantiel d'emplois indirects notamment dans le transport, le commerce et les services.

[54] Sans compter les emplois créés par la récolte, le transport et le commerce du bois de feu et du charbon de bois.

[55] Ceci en faisant l'hypothèse d'environ 2 à 3 millions d'hectares sous concession dans chacune de ces provinces, et avec une taxe de superficie de 0,5 dollar par hectare à partir de 2007. Ces montants doivent être partagés entre les provinces (25%) et les territoires (15%).

[56] Le nombre de personnes bénéficiant de ces services risque d'être relativement modeste par rapport à la population totale. Mais, pour ces personnes, ces services sont d'une importance cruciale car ce sont des régions éloignées, où il y a peu d'alternatives pour obtenir un emploi, une route ou une salle de classe.

[57] Le Gabon et le Cameroun ont entamé des travaux similaires de zonage forestier au début des années 1990, ils sont encore en cours à l'heure actuelle. C'est une entreprise qui requiert une forte intensité de travail de terrain et de longues périodes de consultation, d'examen et d'approbation. Elle est souvent tributaire des cycles de projets de l'aide internationale. De façon réaliste, on parle pour la RDC d'un horizon d'au moins 10 à 15 ans. Une analyse de l'expérience camerounaise montre que l'exercice initial de zonage fut basé principalement sur des travaux de télédétection et des projections démographiques mais avec trop peu d'analyses des systèmes traditionnels fonciers et d'accès aux ressources, sur le terrain. Un autre problème a résidé dans le fait que les autorités centrales et locales tendaient trop souvent à se référer au plan de zonage comme à un cadre rigide ayant valeur légale, alors qu'il n'avait qu'une valeur indicative et que chaque parcelle de forêt devait encore faire l'objet d'une négociation au niveau local dans le cadre du processus de classement. Le processus de classement qui a suivi quelques années plus tard a mis en évidence ces lacunes, par la voix des communautés locales. Dans plusieurs cas, les limites furent ajustées de façon à laisser plus de place pour les forêts communautaires et le domaine forestier de l'Etat fut réduit par rapport au plan indicatif. En 2006, à la suite des consultations locales dans le cadre du processus de classement, la surface totale pour 45 concessions fut réduite d'environ 180 000 hectares par rapport au plan indicatif, soit 6 pour cent du total. Individuellement, les modifications ont varié de -59% à +19%. Il en va de même pour deux parcs nationaux qui furent classés récemment (Campo-Ma'an, Lobeke), et où la surface initiale fut réduite au terme du processus de classement.

[58] Bien que l'article 13 du Code forestier contienne une certaine ambiguïté quant aux types de forêts qui sont soumis à une obligation de classement formel, les processus de consultations locales, d'affinement itératif des limites et d'adoption formelle devraient s'appliquer systématiquement à toutes les catégories de forêts, dans la ligne des articles 15, 16, 84 et de l'esprit général du Code.

[59] Les travaux de Wilkie et Carpenter (1999) suggèrent que la RDC abrite 64 pour cent des forêts du Bassin du Congo et que la population forestière de la RDC représente 91 pour cent de la population forestière totale de la région, ce qui semble corroborer que les forêts de la RDC sont, en moyenne, plus peuplées que celles des pays voisins.

[60] Institut National de Statistique et base de données commune des Nations Unies (globalis.gvu.unu.edu).

[61] Ceci est par exemple le cas de la région de Béni, où les gens ont tendance à quitter les régions très peuplées du Kivu pour s'établir dans les forêts encore peu peuplées de la province orientale.

[62] Malaisse et Binzangi (1985) indiquent que, dans le sud-est de la RDC, autour des villes, le rayon du front de déboisement augmente d'environ 1 kilomètre par an. Pour une analyse détaillée de la collecte de bois de feu autour de Kinshasa, *voir* Tshibangu (2001).

[63] Des propositions de nouvelles aires protégées seront probablement formulées dans le cadre de l'extension du réseau des aires protégées, et des propositions de nouvelles concessions dans le cadre de la planification à moyen terme. De toute évidence, il est improbable que ces propositions soient limitées à des régions pilotes.

[64] Les termes génériques 'contrat' et 'concession' réfèrent aux Autorisation de Prospection, Lettre d'Intention, et Garantie d'Approvisionnement en vigueur sous l'ancien régime forestier, et à la Concession Forestière créée par le nouveau Code.

[65] Un écart d'environ 1,38 million d'hectares entre les contrats et les cartes a été détecté lors de la revue économique en 2003.

[66] Les anciennes concessions contiennent en moyenne 30 pour cent de marécages, de savanes et de terroirs villageois (Chezeaux 2003).

[67] A raison d'une production moyenne de 5 m^3 par hectare avec une rotation de 30 ans et en tenant compte de 30 pour cent de surfaces improductives. Avec les mêmes hypothèses, 43,5 millions d'hectares produiraient 2,5 à 5 millions de m^3, alors qu'en 2002 le secteur produisait à peine 0,1 million, soit entre 1/25^e et 1/50^e du potentiel.

[68] Une concession de 200 000 hectares peut produire environ 30 000 m^3 par an, soit une valeur marchande d'environ 6 millions de dollars (hypothèses: rotation 30 ans, production 5 m^3 par hectare, prix FOB 200 dollars par m^3).

[69] En effet, dans ces tractations, le prix de rachat s'établit probablement entre le niveau de la taxe annuelle de superficie qu'il faut verser au gouvernement pour garder la concession (0,00143 dollar par hectare) et le prix que le repreneur est réellement disposé à payer pour cette forêt. Il est clair que la marge de négociation est large, et que le point d'entente peut procurer une rente confortable pour le vendeur/bailleur et une économie substantielle pour l'acheteur/locataire. Dans la pratique, toutes sortes

d'arrangements sont envisageables. On peut citer l'exemple d'une concession de 200 000 hectares proposée en échange d'un immeuble à Abidjan.

[70] Certes, l'article 95 du Code forestier prévoit que: '*Le concessionnaire ne peut louer, céder, échanger ou donner la concession forestière sans l'autorisation préalable, selon les cas, du Ministre ou du Président de la République*'. Toutefois, en pratique, il est facile de contourner cette règle, par exemple via des artifices tels que le partage du capital social d'une société ou via des contrats d'approvisionnement.

[71] Les provinces et les territoires, destinataires de 40 pour cent de la taxe de superficie, subissent donc 40 pour cent du manque à gagner.

[72] Un ordre de grandeur de ce manque à gagner est difficile à évaluer, les vrais tarifs du marché parallèle étant secrets. Toutefois, on peut l'estimer en multipliant la surface concernée par l'écart entre le montant officiel de la redevance de superficie et le prix que les repreneurs seraient disposés à payer pour les mêmes forêts si elles étaient mises en adjudication. Si cet écart était par exemple de 1 dollar par hectare et par an, et si la surface concernée était par exemple de 10 millions d'hectares, cela représenterait donc un ordre de grandeur d'environ 10 millions de dollars de perte annuelle pour l'Etat, les provinces et les territoires.

[73] En plus des 5 à 10 millions d'hectares actuellement détenus par la dizaine de sociétés déjà actives ou sur le point de redémarrer.

[74] Une surface d'environ 10 millions d'hectares est probablement suffisante pour produire le volume de bois que le réseau de transport de la RDC pourra vraisemblablement acheminer dans les cinq à dix prochaines années.

[75] Direction Générale des Recettes Administratives et Domaniales (DGRAD), Direction Générale des Impôts (DGI), Direction de la Gestion Forestière (DGF), Office Congolais de Contrôle (OCC), Office des Douanes et Accises (OFIDA), Office National des Transports (ONATRA), Office Général de Fret Maritime (OGEFREM), Régie des Voies Fluviales (RVF), et Direction de la Marine.

[76] Y compris la fiscalité spécifique forestière et les prélèvements parafiscaux par des entreprises publiques. Ce pourcentage est une approximation, étant donné que certaines entreprises ont passé des accords individuels avec l'ONATRA, aboutissant à réduire les montants payés. Le prix FOB est utilisé comme référence pour la valeur marchande des bois.

[77] Autrefois, ce semi-transit était une incitation à emprunter le chemin de fer de Kinshasa à Matadi plutôt que la route mais, aujourd'hui, il ne correspond plus aux réalités de la RDC. Le réseau ferroviaire est en dysfonctionnement et la plupart des exportateurs sont contraints d'utiliser la route.

[78] Bien que de nombreuses taxes improvisées au niveau local n'apparaissent pas dans les bilans officiels.

[79] L'article 8 des contrats (Garanties d'Approvisionnement) stipule que: '*…l'exploitant sera soumis de façon inconditionnelle aux obligations suivantes: 1. maintenir en opération son usine de transformation au niveau d'opération prévu dans le contrat;….4. payer toutes les taxes et redevances forestières prévues par la législation en vigueur; …*'.

[80] Exactement 25 516 455 hectares (*Agence Congolaise de Presse*, Bulletin 188 du 17 octobre 2002).

[81] Selon l'ancienne réglementation, les Autorisations de Prospection sont valables pour un an maximum.

[82] Cet arrêté a été publié au Journal Officiel le 15 juillet 2004.

[83] Les nombres précis sont: 17 966 374 hectares (Registre Interne du Ministère de l'Environnement); 19 403 498 hectares (*Le Potentiel*, 24 mai 2003); 20 354 861 hectares (*La Référence Plus*, 3519, 1er novembre 2005); et 14 971 910 hectares (*La Référence Plus*, 3519, 1er novembre 2005).

[84] Exactement 4 604 550 hectares (cf. *Agence Congolaise de Presse*, Bulletin 188 du 17 octobre 2002, et *Le Potentiel*, 24 mai 2003). Ces chiffres ne tiennent pas compte des écarts entre les surfaces inscrites dans les contrats et les périmètres dessinés sur les cartes jointes à ces contrats. Sur 32 contrats, il y aurait un écart de plus de 1 million d'hectares.

[85] Arrêtés ministériels 68 et 69 du 11 octobre 2004, et 90, 92 et 93 du 13 décembre 2004.

[86] Même si ces divers types 'd'échanges' n'accroissent pas la surface totale sous concession, ils aboutissent néanmoins à ouvrir de nouvelles forêts à l'exploitation, sans transparence et sans considération pour d'autres usages de la forêt. L'article 23 du décret d'octobre 2005 stipule que: '*Ce moratoire couvre toute acquisition de droit d'exploitation y compris par échange, relocalisation, ou réhabilitation d'anciens titres*.'

[87] Article 92: '*Sous réserve des droits acquis, il ne peut être concédé à une même personne en un seul ou plusieurs tenants, des forêts d'une superficie totale supérieure à 500 000 hectares*'.

[88] En 2003, le taux de 6,25 *cents* par hectare signifie qu'il faut payer 12 500 dollars par an pour garder une concession standard de 200 000 hectares. En 2004, le taux de 10 *cents* signifie un paiement annuel de 20 000 dollars, et pour 2007 le taux prévu de 50 *cents* représentera 100 000 dollars. Pour l'année 2003, le gouvernement décida que seules les concessions situées en 'zone gouvernementale' seraient astreintes à cette redevance pour tenir compte du fait que les autres concessions étaient restées inaccessibles pendant la majeure partie de l'exercice.

[89] Le gouvernement n'a pas retenu le scénario 1 (statu quo), estimant que celui-ci perpétuerait l'ancien système tracassier au profit d'une minorité d'intérêts individuels. Il a aussi écarté le scénario 2, qui n'apporte qu'une réponse partielle aux dysfonctionnements du secteur, ainsi que le scénario 3 qui implique des changements trop rapides et radicaux.

[90] Arrêté interministériel 010 du 17 mars 2004 (Ministères des Finances, Transports, Environnement, Industrie, et Commerce Extérieur), publié au Journal Officiel du 15 avril 2004. Cet arrêté reprend aussi les mesures suivantes. Premièrement, il réduit les autres charges parafiscales: le prélèvement de la police fluviale est ramené de 2 dollars à 0,1 dollar par tonne, et le prélèvement OGEFREM est ramené de 0,5% à 0,1% de la valeur FOB. Deuxièmement, il prévoit le passage à une taxe d'abattage *ad valorem* plutôt que sur le volume. Troisièmement, il prévoit aussi de remplacer la référence FOB par la référence EXW (*Ex Works*) pour la taxe d'abattage et pour la taxe de reboisement de façon à en déduire les coûts de transports. EXW est la valeur de référence du marché calculée à partir de la valeur FOB en soustrayant les coûts de transport, ce qui se justifie lorsque les coûts de transport sont élevés et variables d'un site de production à un autre. Quatrièmement, cet arrêté abaisse les taxes sur le *tola* et sur les essences secondaires, et supprime les droits de sortie sur les produits transformés. Cinquièmement, il prévoit que, dès l'approbation du plan d'aménagement, la taxe de superficie ne s'applique qu'à la surface exploitable de la concession, telle que délimitée par ledit plan. Enfin on notera que la taxe de reboisement est prélevée en deux parties: l'une à l'exportation des grumes et l'autre sur la surface des permis de coupe annuels.

[91] Sans tenir compte des arrangements individuels passés par certaines entreprises avec l'ONATRA.

[92] Pour une rotation de 30 ans, avec un prélèvement de 5 m^3 par hectare et une valeur FOB de 200 dollars par m^3 en moyenne. Avec une taxe de superficie de 50 *cents*, garder une concession de 200 000 hectares coûte 100 000 dollars par an. Dans le régime d'aménagement, cette surface peut donner lieu à une production d'environ 30 000 m^3, soit un chiffre d'affaires de l'ordre de 6 millions de dollars, soit 60 fois le montant de la taxe de superficie.

[93] Article 5 du décret: '*La vérification de la validité juridique des titres est effectuée au regard des dispositions légales et réglementaires en vigueur au moment de leur signature. … Toute requête concernant un titre non valide au regard des dispositions légales et réglementaires en vigueur au moment de sa signature sera d'office rejetée*'. Cet article 5 stipule également que: '*Le respect par le requérant des obligations découlant de son titre est, en particulier, vérifié, au regard des éléments ci-après: a) le paiement intégral des termes échus de la redevance de superficie forestière à partir de l'année 2003 jusqu'à l'année en cours; b) le respect des limites de la concession telles qu'elles résultent de la convention et de la carte topographique annexée; c) l'existence et le maintien en fonctionnement d'une unité de transformation conformément aux clauses du titre sauf cas de force majeure. Le non respect de l'une de ces trois obligations contractuelles entraînera le rejet de la requête et la résiliation dudit titre.*'

[94] L'article 10 des Lettres d'Intention et des Garanties d'Approvisionnement prévoit que: '*Le non respect d'une des clauses de la convention par l'exploitant entraîne la résiliation immédiate et automatique de la présente*'. L'article 118 du Code stipule que: '*… l'état de cessation de paiement (des taxes) constitue de plein droit une cause de déchéance et entraîne la résiliation du contrat de concession forestière*'.

[95] *Voir* article 19 du décret. Cette question est à considérer en complément de l'article 44 du Code qui prévoit que les droits d'usage traditionnels sont maintenus dans toutes les forêts de production, à l'exception de l'agriculture. On peut donc s'attendre à ce que les questions en suspens portent principalement sur les chevauchements entre les concessions et les terroirs agricoles, étant donné que les autres droits d'usage sont maintenus de toute façon.

[96] La préparation du plan d'aménagement comporte des travaux considérables d'inventaire et de cartographie dont le coût est estimé à environ 3-5 dollars par hectare, selon les pratiques standard qui émergent en Afrique centrale. Toutefois, en RDC, on peut s'attendre à certaines économies d'échelle du fait de la grande taille des concessions par rapport aux pays voisins.

[97] La rotation est calculée d'après le nombre d'années nécessaires pour reconstituer le volume initial d'essences précieuses, ou une proportion jugée satisfaisante de ce volume initial si on présume que l'assouplissement progressif du marché permettra de valoriser de nouvelles essences lors du second passage.

[98] Les concessionnaires préfèrent généralement des rotations courtes, car elles signifient des assiettes annuelles de coupe plus vastes et donc un approvisionnement annuel en bois plus abondant pour une concession équivalente. En fait, l'administration devrait fixer la fourchette autorisée concernant la durée de la rotation, vraisemblablement entre 30 et 60 ans en RDC. A l'intérieur de cette fourchette, une rotation propre à chaque concession pourrait être calculée, compte tenu des inventaires et autres particularités écologiques ou économiques de la concession. La taille des assiettes annuelles de coupe peut varier en fonction de la répartition des bois à travers la concession.

[99] Le diamètre minimum vise à maintenir suffisamment d'arbres semenciers des essences commerciales pour reconstituer le stock initial (en partie) en vue du deuxième passage et permettre la régénération naturelle de ces essences. L'administration devrait fixer des seuils minimums applicables dans l'ensemble du pays. Des diamètres supérieurs pourraient être calculés au niveau de chaque concession, compte tenu de la croissance, de la mortalité et de la structure de population de chaque essence dans la concession, quand ces données existent.

[100] Même si le modèle extensif qui prévaut en RDC n'est pas connu pour dégrader directement et irréversiblement la forêt naturelle. Ceci est corroboré par des recherches dans d'autres pays africains où les prélèvements sont inférieurs ou égaux à 2 tiges par hectares (Bedel *et al*. 1998; Debroux 1998; Durrieu *et al*. 1998). Au contraire, il semble qu'une intensification modérée du prélèvement par unité de surface, résultant de l'usage de nouvelles essences moins connues, pourrait réduire les surfaces exploitées annuellement, et par conséquent réduire l'ouverture de nouvelles routes et le braconnage qui s'ensuit (Fredericksen et Putz 2003; Sist *et al.* 2003). Une telle intensification pourrait aussi stimuler la régénération des essences précieuses qui sont souvent héliophiles, notamment les Méliacées (Hall *et al*. 2003a, b).

[101] Une variante consiste à laisser chaque assiette de coupe ouverte pendant deux ou trois années. Dans ce système 'glissant', deux ou trois assiettes sont opérationnelles simultanément. Chaque année une assiette se ferme, et une nouvelle s'ouvre.

[102] Une telle clause de résiliation figurait dans les anciens contrats, et devrait être reconduite dans tous les nouveaux.

[103] A l'heure où cette étude est finalisée, environ 1,2 millions d'hectares de forêts naturelles sont certifiées au Cameroun, au Gabon et en République du Congo, dans le cadre des systèmes Keurhout et/ou *Forest Stewardship Council* (FSC). Environ 1,5 millions d'hectares supplémentaires sont en voie d'être certifiés dans ces mêmes pays.

[104] Dans des Etats qui fonctionnent bien, l'Etat ou son mandataire fournit les services sociaux dans tout le pays. Dans le contexte de la RDC, les cahiers des charges compensent l'inaptitude de l'Etat à fournir ces services dans des régions éloignées. Pour l'entreprise, cela devrait demeurer un coût prévisible et faire partie du *package* convenu au moment de l'octroi de la concession.

[105] L'article 10 des Lettres d'Intention et des Garanties d'Approvisionnement prévoit que: '*Le non respect d'une des clauses de la convention par l'exploitant entraîne la résiliation immédiate et automatique de la présente*'. L'article 118 du Code stipule que: '*l'état de cessation de paiement (des taxes) constitue de plein droit une cause de déchéance et entraîne la résiliation du contrat de concession forestière*'.

[106] Bien que l'Initiative de Transparence des Industries Extractives (EITI) soit habituellement limitée aux minerais et au pétrole, le décret présidentiel de novembre 2005 prévoit que la filière bois fait partie de l'Initiative telle que mise en œuvre par la RDC.

[107] *L'Observateur*, 2199, 29 Juillet 2005.

[108] Pour 2003, l'assiette était de 11 083 752 hectares (les surfaces hors contrôle gouvernemental étaient exemptées) et le taux de 6,25 *cents* par hectare. Pour 2004, l'assiette était de 22 710 426 hectares et le taux de 10 *cents* par hectare.

[109] Selon la DGRAD, en 2003, sept sociétés n'ont pas pu être contactées faute de coordonnées téléphoniques ou postales.

[110] Exactement 2 082 866 hectares. Note interne du Ministère de l'Environnement, août 2005.

[111] En RDC, le territoire est le plus bas échelon de la structure administrative, c'est-à-dire la plus petite entité décentralisée disposant d'une autonomie de gestion financière. Il y a 145 territoires. Les territoires comptent souvent plusieurs centaines de milliers d'habitants. Ces entités restent donc éloignées des chefferies et des villages, surtout quand on considère le délabrement des voies de transport et de communication.

[112] Le transfert des recettes forestières devra être soigneusement coordonné avec la nouvelle loi sur la décentralisation. Celle-ci prévoit que 30 pour cent de toutes les recettes collectées par la DGRAD sont reversées aux provinces. Avec un taux de 40 pour cent, le secteur forestier se distingue des autres.

[113] La production nationale était d'environ 300 000 m^3 en 2005 et n'a jamais excédé 500 000 m^3 par le passé. Or, en régime d'aménagement, une surface sous concession d'environ 20 millions d'hectares correspondrait à une production annuelle d'environ 1,1 à 2,2 millions m^3 (rotation de 30 à 60 ans, prélèvement de 5 m^3 par hectare, tenant compte de 30 pour cent de surface improductive). Même si la surface sous concession était réduite à environ 10 millions d'hectares, cela correspondrait encore à une production d'environ 0,8 à 1,6 million m^3 (supposant alors l'exclusion des 30 pour cent de surface improductive), ce qui continuerait à saturer la capacité de transport.

[114] Un tel observateur a été mis en place au Cameroun où il s'est avéré déterminant pour améliorer la transparence et sécuriser une concurrence plus loyale entre soumissionnaires. Il a aussi permis d'affiner de façon itérative les procédures d'adjudication.

[115] Ces petits permis devraient en tout état de cause être circonscrits géographiquement, contrairement aux permis 'par pieds d'arbre' ou par volume qui sont très difficiles à contrôler, comme le montrent les dérives du système des 'autorisations de récupération' au Cameroun et des 'coupes familiales' au Gabon. Ces petits permis pourraient éventuellement devenir le cadre opérationnel des petites et moyennes entreprises. Dans ce cas, il faudrait identifier des modalités spécifiques d'aménagement, et tirer les leçons du système des 'ventes de coupe' au Cameroun et des 'petits permis' au Gabon. Certains arguments amènent à recommander que les nouvelles concessions soient systématiquement petites et courtes. En effet, les propositions techniques et financières formulées dans un contexte post-conflit seront vraisemblablement basses, reflétant la précaution des opérateurs face aux risques post-conflit et aux mauvaises infrastructures. Selon cette analyse, des concessions plus grandes et plus longues devraient être allouées uniquement lorsque la sécurité et les infrastructures sont améliorées. Mais d'autre part, les investisseurs à long terme ont besoin dès le départ d'une sécurité d'approvisionnement à long terme, et les plans d'aménagement nécessitent des forêts suffisamment grandes et des rotations suffisamment longues, ce qui plaide plutôt pour des concessions plus grandes et plus longues dès le début. Ces éléments devront être pris en compte dans le cadre de la programmation à moyen terme.

[116] Dans le contexte post-conflit où l'infrastructure est déficiente, la valeur de la forêt est basse. Mais elle augmentera progressivement au fur et à mesure de l'amélioration des infrastructures et de la sécurité. Dans ce contexte, mettre en adjudication des contrats de long terme aboutirait probablement à des offres relativement basses reflétant les risques et les couts élevés, et sous-estimant la valeur que pourrait avoir la même forêt dans le futur. Si le loyer annuel d'une concession demeure fixe pendant 25 ans, l'écart entre ce loyer et la valeur réelle de la concession va probablement croître, provoquant un

manque à gagner proportionnel, au détriment de l'Etat et des entités locales. Sans pouvoir faire ici une estimation de ce manque à gagner, ce constat aboutit toutefois à la même conclusion, selon laquelle il faut être extrêmement prudent avant d'allouer de nouvelles concessions en RDC, dans le contexte actuel.

[117] La RDC est membre de l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux fondée en 1993 et signataire de la Convention sur la Diversité Biologique de 1992, de la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique de 1992, de la Convention sur la Désertification de 1994, et de la Convention Africaine pour la Protection de la Nature de 1968. Dans le cadre de son adhésion à la COMIFAC, la RDC devrait ratifier la Convention internationale sur les Milieux Humides de 1971 et la Convention sur le Commerce International des Espèces Menacées de 1973 (CITES).

[118] Par exemple en mars 2006, les points focaux de la Convention Climat des pays membres de la COMIFAC ont rédigé une déclaration commune traitant de la 'déforestation évitée' à l'attention de la 11ème Conférence des Parties. Cette initiative a permis aux pays d'Afrique centrale de prendre pied dans le débat mondial sur la séquestration du carbone et les forêts naturelles. Elle a aussi introduit le concept de 'dégradation évitée' pour considération dans les négociations futures.

[119] En 2005, l'ICCN s'est engagé dans un partenariat 'public-privé' novateur, en déléguant la gestion du parc de Garamba à l'*African Parks Foundation*. Le parc était victime d'un braconnage extrême perpétré par des milices soudanaises, menaçant d'extinction le rhinocéros blanc du Nord. La proposition de déplacer les quelques rhinocéros survivants vers un lieu sûr, hors du pays, avait été rejetée. Au moment où ce rapport est finalisé, le braconnage a été réduit dans des secteurs clefs du parc, même si la survie des rhinocéros demeure incertaine.

[120] Par exemple dans plusieurs '*landscapes*' du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (*Voir* Carte 5).

[121] Par exemple, les réserves communautaires de Tayna (dans l'est de la RDC) et de Lossi (Congo-Brazzaville).

[122] Comme dans le cas des approches CAMPFIRE au Zimbabwe, ADMADE en Zambie et ECOFAC en RCA.

[123] Les forêts naturelles ne sont pas, pour le moment, éligibles aux marchés du carbone. Toutefois, des évolutions positives sont en cours. La 11ème Conférence des Parties (COP) du Protocole de Kyoto (Montréal, novembre 2005) a invité les Parties et les Observateurs à soumettre leurs vues sur les réductions d'émission issues de la 'déforestation évitée'. En mars 2006, 34 soumissions ont été reçues. Le Conseil Scientifique a été chargé de les analyser, et d'en rendre compte à la 13ème COP en 2007. A plus long terme, la RDC aurait probablement intérêt à porter le débat vers le concept de 'dégradation évitée'. Cela impliquerait une dimension éthique, sociale ou biologique, en plus des calculs mécaniques liés au carbone.

[124] Bien que les modalités de mise en œuvre de cette approche restent encore à définir, l'idée générale d'une concession de conservation telle que mentionnée dans le Code forestier est claire: en procurant des bénéfices compensatoires, un contrat de concession de conservation rendrait l'absence d'exploitation du bois économiquement attractive pour le gouvernement et les communautés locales. Il procurerait un flux continu et fiable de bénéfices, dimensionné de façon à compenser l'impact économique de l'exploitation industrielle délaissée, en échange du droit de gérer la surface en question comme une aire de protection. Ceci serait un accord contractuel contraignant. Les engagements spécifiques des parties seraient négociés entre les bio-investisseurs, les communautés locales et le gouvernement. En substance, un tel contrat stipulerait que le gouvernement n'ouvre pas cette forêt à l'exploitation aussi longtemps que les paiements, les aides au développement local et les activités de conservation sont fournis, et vice-versa, sur la base d'indicateurs et de standards de performance préalablement convenus. Les concessions de conservation s'ajouteraient aux engagements pris par le pays d'établir une certaine couverture d'aires légalement protégées telles que les parcs et réserves. Elles porteraient sur des espaces qui, autrement, pourraient être ouverts à l'exploitation. Au moment où cette étude est achevée, des groupes de conservation ont exprimé leur intérêt pour établir une concession de conservation en RDC. Ce serait une opération pilote pour tout le Bassin du Congo. Il est à noter que le Gouvernement du Cameroun a, depuis 2000, mis de côté près de 800 000 hectares de forêts de production en vue de les convertir en concessions de conservation et qu'il n'a pas reçu de proposition concrète à ce jour.

[125] Même si les programmes dans les secteurs des infrastructures, des mines ou autres risquent de réduire progressivement la marge de manœuvre quant aux choix d'usage des forêts, comme cela est noté dans le Chapitre 2.

RÉFÉRENCES

Achard, F., Eva, H.D., Glinni, A., Mayaux, P., Stibig, H.J. et Richards, T. 1998 Identification of deforestation hotspots in the humid tropics. TREES publication series B, Research report No. 4. European Commission.

Amsini, F., Grossmann, F., Hart, J., Kibambe, C., Nyembo, B. et Vyahavwa, C. 2004 Identifying conservation priorities for the recovery of the Maiko national park. Post-conflict surveys of wildlife populations and human impact. Technical Report Number 4. Wildlife Conservation Society. "http://drcongo-wcs.org/files/doc_file_1.pdf" http://drcongo-wcs.org/files/doc_file_1.pdf

Anonyme 2001 A river runs through it—The artery of the nation. Advertising Supplement. Infocus, Democratic Republic of Congo. The Washington Post, 2 November.

Aveling, C., Hall, J. et Wilkie, D. 2005 Democratic Republic of Congo Conservation. Wildlife Conservation Society (WCS).

Bahuchet, S. (ed.) 1993 Atlas des populations indigènes des forêts denses humides. Projet CEE. "http://lucy.ukc.ac.uk/Rainforest/" http://lucy.ukc.ac.uk/Rainforest/ (2004).

Bahuchet, S. (ed.) 1999 The situation of indigenous peoples in tropical forests. Pilot report. Programme Avenir des Peuples des Forêts Tropicales. http://lucy.ukc.ac.uk/Sonja/RF/Ukpr/Report_c.htm (2004).

Bahuchet, S. et Guillaume, H. 1982 Aka-Farmer relations in the Northwest Congo Basin. *In:* Leacock, E. et Lee, R.B. (eds.) Politics and history in band societies, 189–211. Cambridge University Press.

Bailey, R.C. 1985 The socio-ecology of Efe Pygmy men in the Ituri Forest, Zaire. PhD Thesis, Harvard University Press.

Bailey, R.C., Bahuchet, S. et Hewlett, B. 1990 Development in Central African rainforest: concerns for forest peoples. World Bank, Washington, DC.

Baker, M., Clausen, R., N'Goma, M., Roule, T. et Thomson, J. 2003 Democratic Republic of Congo. Volume 3 of Conflict timber, dimensions of the problem in Asia and Africa. Report submitted to the USAID, 7–115. ARD, Burlington, Vermont.

Balmford, A., Moore, J.L., Brooks, T., Burgess, N., Hansen, L.A., Williams, P. et Rahbek, C. 2001 Conservation conflicts across Africa. Science 291: 2616–2619.

Bannon, I. et Collier, P. 2003 (eds.). Natural resources and violent conflict: options and actions. World Bank, Washington, DC. 409p.

Bedel, F., Durieu, L., Dupuy, B., Favrichon, V., Maître, H., Bar-Hen, A. et Narboni, O. 1998 Dynamique de croissance des peuplements exploités et éclaircis de forêt dense africaine, dispositif de M'Baiki en République centrafricaine (1982–1995). Document FORAFRI. CIRAD, Montpellier. 72p.

Bennet E.L. et Robinson J.G. 2000. Hunting of wildlife in tropical forests – Implications for biodiversity and forest peoples. Environment Department Papers 76. World Bank, Washington DC.

Bibby, C.J., Collar, N.J., Crosby, M.J., Heath, M.F., Imboden, C., Johnson, T.H., Long, A.J., Stattersfield, A.J. et Thirgood, S.J. 1992 Putting biodiversity on the map: priority areas for global conservation. ICBP, Cambridge, UK.

Biloso Moyene, A. et Kabuyaya, M. 2005 L'approche participative du point de vue ethnoécologique en zones périurbaines de Kinshasa. http://www.congoforum.be/fr/ontwikkelingdetail.asp?id=628&Ontwikkeling (Déc 2006).

Biswas, A.K. et Tortajada, H.C. 1996 Environmental impacts of the Rwandan refugees on Zaire. Ambio 25(6): 403–408.

Blake, S. 2004 Preliminary information on elephant poaching in regard to the MIKE Central African forest surveys. *In*: Monitoring of illegal hunting in range States: COP 13: Document 29.3.

Bravi, C. 2005 Essai d'évaluation économique des forêts de la RDC. Rapport technique. FAO, Rome. 48p.

Brown, J. et Pearce, D.W. 1994 The economic value of carbon storage in tropical forests. *In:* Weiss, J. (ed.) The

economics of project appraisal and the environment, 102–123. Edward Elgar, Cheltenham.

Bryant, D., Nielsen, D. et Tangley, L. 1997 The last frontier forests: ecosystems and economies on the edge. World Resources Institute, Washington, DC.

Cavalli-Sforza, L.L. (ed.) 1986 African Pygmies. Academic Press, New York.

CERUT et AIDEnvironment 1999 The wealth of forests in Cameroon. Results of field testing a methodology for the valuation of non-timber forest products in North-West and South-West Cameroon. Center for the Environment and Rural Transformation, Limbe (Cameroon) and Advice and Research for Development and Environment, Amsterdam. 59p. plus annexes.

Chardonnet, P., Fritz, H., Zorzi, N. et Feron, E. 1995 Current importance of traditional hunting and major contrasts in wild meat consumption in Sub-Saharan Africa. *In*: Bissonette, J.A. et Krausman, P.R. (eds.) Integrating people and wildlife for a sustainable future. The Wildlife Society, USA, p. 304–307.

Chezeaux, E. 2003 Assistance à la revue économique du secteur forestier en RDC: analyse du potentiel forestier et des pratiques de gestion forestière. Rapport Technique de Gestion des Ressources Forestières. France, 48p.

Chifundera, K. 2001 Contribution to the inventory of medicinal plants from the Bushi Area, South Kivu, DRC. Fitoterapia 72(4): 351–368.

Cimanga, K., Kambu, K., Tona, L., Apers, S., De Bruyne, T., Hermans, N., Totte, J., Pieters, L. et Vlietinck, A.J. 2002 Correlation between chemical composition and antibacterial activity of essential oils of some aromatic medicinal plants growing in the Democratic Republic of Congo. Journal of Ethnopharmacology 79(2): 213–220.

Collier, P., Elliott, V., Hegre, H., Hoeffler, A., Reynal, M. et Sambanis, N. 2003 Breaking the conflict trap: civil war and development policy. World Bank, Washington, DC.

Davis, S.D., Heywood, V.H et Hamilton, A.C. 1994 Centers of plant diversity: a guide and strategy for their conservation. Vol. 1 Europe, Africa, South West Asia and the Middle East. WWF et IUCN.

Debroux, L. 1998 L'aménagement des forêts tropicales fondé sur la gestion des populations d'arbres: l'exemple du moabi (*Baillonella toxisperma* Pierre) dans la forêt du Dja, Cameroun. Thèse de doctorat. Faculté Universitaire des Sciences Agronomiques de Gembloux, Belgique.

Déclaration conjointe 2005 Déclaration de la société civile congolaise dans le secteur des forêts. Info-Environnement 112. Kinshasa, 4 November 2005. Déclaration conjointe par les représentants de: Avocats Verts, CENADEP, GTF, GACC, Toges Noires, Femmes Juristes pour le Développement du Congo, REFADD, AMAR, CNONGD, AREC, Ocean, CEP, JPSC/CBFP, GEDI.

Déclaration conjointe 2006a Déclaration des organisations non gouvernementales internationales oeuvrant pour la gestion durable des écosystèmes forestiers de la RDC dans le respect des droits et intérêts des communautés locales. Forum sur les forêts de la RDC, 15 février 2006. Déclaration conjointe par les représentants de: First Peoples Worldwide, Pro-Wildlife, Les Amis de La Terre, Bretton Woods Project, Ecological Internet, Rettet den Regenwald, Coecoceiba-Amigos de la Tierra, World Rainforest Movement, The Rainforest Foundation, African Wildlife Foundation, Robin Wood, Pro-Regenwald, Earthlink, Care-International, Arbeitsgemeinschaft Regenwald und Artenschutz, Environmental Defence, Friends of the Earth, World Wide Fund for Nature, Rainforest Action Network, Global Response, Forum Okologie & Papier, Global Witness, Wildlife Conservation Society, Greenpeace International, Urgewald, The Wasmoeth Wildlife Foundation, Forest Monitor, Gesellschaft für Okologische Forschung.

Déclaration conjointe 2006b Déclaration de la société civile congolaise en rapport avec le processus des réformes forestières en cours. Kinshasa, 13 April 2006. Déclaration conjointe par les représentants de: Ocean, Avocats Verts, CENADEP/RRN, GTF, CNONGD, PGED/PF, AED, RAPY, CIDB, UEFA/RAPY, ASADHO-Kinshasa, CDF-Kinshasa, COCOM, LAPROEND, Association des Mamans Artisanes, CEPECO-Bas Congo, ILDI, JPSC/CBFC, OAC/ACASE, GACC/REPEC, AMAR, CEDILO, CODHOD, MET, APPL.

de Merode, E., Homewood, K. et Cowlishaw, G. 2004 The value of bushmeat and other wild foods to rural households living in poverty in Democratic Republic of Congo. Biological Conservation, 9p.

Demey, R. et Louette, M. 2001 Democratic Republic of Congo. *In:* Fishpool, L. et Evans, M. (eds.) Important bird areas in Africa and associated islands: priority sites for conservation. Birdlife Conservation Series 11. BirdLife International, Cambridge, UK.

d'Huart, J-P. 2004 Rapport d'état des lieux sur les parcs nationaux de Virunga et Garamba. Rapport technique. Congolese Institute for Nature Conservation, Kinshasa. 71p.

Djiré, A. 2003 Le secteur informel du bois d'œuvre. Rapport d'appui à la revue économique du secteur forestier en RDC. Rapport technique. CIRAD. Ministère des Finances, République Démocratique du Congo. 42p.

Durrieu, L., Forni, E., Karsenty, A., Loffeier E. et Pierre, J-M. 1998 Le projet d'aménagement pilote intégré de Dimako, Cameroun. Document Forafri 7. CIRAD, Montpellier.

Dyson, M. 1992 Concern for Africa's forest peoples: a touchstone of a sustainable development policy. *In*: Cleaver, K., Munasinghe, M., Dyson, M., Egli, N. et Peuker, A (eds.) Conservation of West and Central African Rainforests, 212–221. World Bank Environmental Papers 1. Washington, DC.

Fa, J.E., Currie, D. et Meeuwig, J. 2003 Bushmeat and food security in the Congo Basin: linkages between wildlife and people's future. Environmental Conservation 30: 71–78.

Food and Agriculture Organization (FAO) 2001 Stratégie de développement rural – Programme de relance du secteur forestier. Note de cadrage. FAO, Rome. 27p.

Food and Agriculture Organization (FAO) 2003 Forestry outlook study for Africa: subregional report for Central Africa. FAO, Rome. 62p.

Food and Agriculture Organization (FAO) 2004 Contribution des insectes de la forêt à la sécurité alimentaire: l'exemple des chenilles d'Afrique centrale. Programme des Produits forestiers non ligneux, FAO, Rome.

Food and Agriculture Organization (FAO) 2005 Forests and war, forests and peace. 2005. *In*: State of the world's forests, 116–123. FAO, Rome.

Forni, E. et Fauvet, N. 2004 Bilan des données disponibles en inventaire forestier en RDC. Rapport technique. CIRAD, France. 13p.

Fredericksen, T.S. et Putz, F.E. 2003 Sylvicultural intensification for tropical forest conservation. Biodiversity and Conservation 12: 1445–1453.

Global Witness 2002 Branching out: Zimbabwe's resource colonialism in DRC. Global Witness, London.

Gray, J.A. 2002 Review of concession policies and revenue systems: country experience and policy changes for sustainable tropical forestry. Technical Paper No. 522, Forest Series. World Bank, Washington, DC.

Grinker, R.R. 1994 Houses in the rainforest—Ethnicity and inequality among farmers and foragers in Central Africa. University of California Press, Berkeley.

Grut, M, Gray, J.A, et Egli, N. 1991 Forest pricing and concession policies: managing the high forests of West and Central Africa. Technical Paper No. 143. World Bank, Washington DC.

Hall, J.S., Harris, D.J., Medjibe, V. et Ashton, P.M.S. 2003a The effects of selective logging on forest structure and tree species composition in a Central African forest: implications for forest management of conservation areas. Forest Ecology and Management 183: 249–264.

Hall, J.S., Harris, D.J., Medjibe, V. et Ashton, P.M.S. 2003b Seedling growth of three co-occurring *Entandrophragma* species (Meliaceae) under simulated light environments: implications for forest management in Central Africa. Forest Ecology and Management 179: 135–144.

Hansen, M., Defries, R.S., Townshend, J.R.G., Carroll, M., Dimiceli C. et Sohlberg, R.A. 2003 Global percent tree cover at a spatial resolution of 500 meters: first results of the MODIS vegetation continuous field algorithm. Earth Interactions 7(10): 1–15. "http://modis.umiacs.umd.edu/vcf.htm" http://modis.umiacs.umd.edu/vcf.htm (2004)

Harako, R. 1988 The cultural ecology of hunting behavior among Mbuti Pygmies in the Ituri forest, Zaire. *In:* Harding, R.S.O. et Teleki, G. (eds.) Omnivorous primates: gathering and hunting—cultural ecology of hunting behavior in human evolution, 499–555. Columbia University Press, New York.

Hart, J.A. 2000 Impact and sustainability of indigenous hunting in the Ituri Forest, Congo-Zaire: a comparison of un-hunted and hunted duiker populations. *In*: Robinson J. et Bennett E. (eds.) Hunting for sustainability, 106-153. Columbia University Press.

Hart, T.B. et Hart, J.A. 1986 The ecological basis of hunter-gatherer subsistence in African rainforests: the Mbuti of eastern Zaire. Human Ecology 14: 29–55.

Hart, T.B et Mwinyihali, R. 2001 Armed conflict and biodiversity in Sub-Saharan Africa – the case of the Democratic Republic of Congo. Unpublished report. Biodiversity Support Program, Washington, DC.

Hewlett, B. 1996 Cultural diversity among African Pygmies. *In:* Kent, C. (ed.) Cultural diversity among the twentieth century foragers, 215–244. Cambridge University Press.

Hibajene, S.H. et Ellegard, A. 1994 Charcoal transportation and distribution: a study of the Lusaka market. Energy, Environment, and Development Series no. 33. Stockholm Environment Institute.

Hillman, K. et Smith, F. 2004 Status report on Garamba. Technical report. "http://www.giconline.org/" http://www.giconline.org/ (2004).

Ichikawa, M. 1986 Ecological bases of symbiosis, territoriality and intraband cooperation among the Mbuti Pygmies. SUGIA 7(1): 161–188.

Ichikawa, M. 1991 The impact of commoditization on the Mbuti of Zaire. Senri Ethnological Studies 30: 135–162.

Ichikawa, M. 1996 The co-existence of man and nature in the Central African rainforest. *In:* Ellen, R. et Fukui, K. (eds.) Redefining nature, 467–492. Berg Publishers, Oxford, UK et Gordonsville, VA, USA.

Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN) 2004 Stratégie de la conservation dans les aires protégées de la République Démocratique du Congo. ICCN, Kinshasa.

International Finance Corporation (IFC). 2006. Doing Business 2007. IFC, Washington, DC.

International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) 1996 Red List of Threatened Animals. IUCN, Cambridge, UK.

Ipalaka, Y.J. 1999 Problématique de l'allocation forestière en République Démocratique du Congo. Atelier sur la gestion forestière durable, les concessions et la certification. Yaoundé, 1–2 Septembre 1999. Centre National d'Information sur l'Environnement, RDC.

Jackson, D. 2004 Implementation of International Commitments on traditional forest-related knowledge: indigenous peoples' experiences in Central Africa. Paper to Expert Meeting on Traditional Forest-Related Knowledge in San Jose/Costa Rica, December 2004.

Kankolongo, G.S. 1996 Rapport national sur la politique forestière au Zaïre. *In*: Politiques forestières d'un certain nombre de pays d'Afrique. Étude FAO forêts 132, 507–525. FAO, Rome.

Karsenty, A. 2001 Perspectives du nouveau projet de loi forestière de la RDC. Aide-mémoire de mission pour le WRI dans le cadre du Programme CARPE/USAID, Washington, DC. 26p.

Karsenty, A. 2002 Le rôle controversé de la fiscalité forestière dans la gestion des forêts tropicales: l'état du débat et les perspectives en Afrique Centrale. *In:* Cahiers d'économie et sociologie rurales 64. INRA, Ivry.

Karsenty, A. 2005 Les enjeux des réformes dans le secteur forestier en Afrique Centrale. *In:* Cahiers du GEMDEV 30, Quel développement durable pour les pays en voie de développement? Paris.

Karsenty, A., Pousse, E., Roda, J.M., Chezeaux, E., Djiré, A., Erdlenbruch, K., Molele, B., Liotet, S., Yambayamba Shuku, N. et Amsini, F. 2003 Revue économique du secteur forestier. Ministère de l'Environnement, des

Affaires Foncières et du Tourisme & Ministère des Finances, Kinshasa, République Démocratique du Congo.

Kaufmann, D., Kraay, A. et Mastruzzi, M. 2006 Governance Matters V: Governance Indicators for 1996–2005. World Bank Institute (WBI), Washington, DC. "http://www.worldbank.org/wbi/governance/govmatters5" www.worldbank.org/wbi/governance/govmatters5 (11 Dec 2006).

Kinyanjui, M. 1987 Fueling Nairobi: the importance of small-scale charcoaling enterprises. Unasylva 39(3–4): 17–28.

Kramer, R. et Mercer, E. 1997. Valuing a global environmental good: US residents' willingness to pay to protect tropical rain forests. Land Economics. JSTOR.

Kwokwo, B. 2000 Heading towards extinction? Indigenous rights in Africa: the case of the Twa of the Kahuzi-Biega National Park, DRC. International Work Group for Indigenous Affairs. Document No. 101, Copenhagen.

Lampietti, N. et Dixon, J. 1995 To see the forest for the trees: a guide to non-timber forest benefits. Environment Department, World Bank, Washington, DC.

Laporte, N. et Justice, C. 2001 Deforestation in Central Africa: significance and scale of deforestation. Issue Brief no. 6. CARPE, Washington, DC.

Laporte, N., Justice, C., Heinicke, M. et Lawrence, B 1995 The use of time-series satellite data for characterization and monitoring of the seasonal forests and savannas of Central Africa. Biodiversity Support Program, Washington, DC. 40p.

Laporte, N., Goetz, S.J., Justice, C. et Heinicke, M. 1998 A new land cover map of Central Africa derived from multi-resolution, multi-temporal AVHRR Data. International Journal of Remote Sensing 19(18): 3537–3550.

Larson, B., Rogers, G., Larson, J.G. et Barnes, G. 1996 Access to forests and child health in Zaire: theory and basic empirical evidence. Journal of Forest Science 42(1): 3–9.

Latham, P. 2002 Edible caterpillars, Bas-Congo. "http://www.taa.org.uk/TAAScotland/EdibleCaterpillars2.htm" http://www.taa.org.uk/TAAScotland/EdibleCaterpillars2.htm (2004).

Lattimer, M. 2004 Erasing the board. Report of the International Research Mission into Crimes under International Law Committed against the Bambuti Pygmies in the Eastern DRC. Minority Rights Group International, London.

Leruth, L., Paris, R. et Ruzicka, I. 2001 The complier pays principle: the limits of fiscal approaches toward sustainable forest management. IMF Staff Papers 48(2).

Lewis, J. 2000 The Batwa Pygmies of the Great Lakes Region. Minority Rights Group International, London.

Loomis, J. et Ekstrand, E. 1998 Alternative approaches for incorporating respondent uncertainty when estimating willingness to pay: the case of the Mexican spotted owl. Ecological Economics 27: 29–41.

Lumbwe, B. 2001 Contribution de l'exploitation forestière artisanale à la survie du secteur du bois en RDC. Thèse. Université de Kinshasa, République Démocratique du Congo, 69 p.

Malaisse, F. 1997 Se nourrir en forêt claire africaine–Approche écologique et nutritionnelle. Presses Agronomiques de Gembloux/CTA. 394p.

Malaisse, F. 2001 Lessons from the past for a better future: ethno-ecology, a promising link between tradition and science regarding biodiversity management. *In:* Science and tradition: roots and wings for development, 89–106. ARSOM/UNESCO.

Malaisse, F. et Binzangi, K. 1985 Wood as a source of fuel in upper Shaba (Zaïre). Commonwealth Forestry Review 64(3): 227–239.

Mamingi, N., Chomitz, K.M, Gray, D.A. et Lambin, E.F. 1996 Spatial patterns of deforestation in Cameroon and Zaire. Working Paper 8. Policy Research Department, World Bank, Washington, DC.

Massart, M., Eloy, S., Sintzoff, M. et Wilmet, J. n.d. Study of the Zairian tropical forest: mapping of the vegetation types and understanding of the local factors of change. USAID, Washington, DC.

Mayaux, P., Bartholomé, E., Fritz, S. et Belward, A. 2004 A new land-cover map of Africa for the year 2000. Journal of Biogeography 31(6): 861.

Merlo, M. et Croitoru, L. (eds.) 2005 Valuing Mediterranean forests: towards total economic value. CABI, Wallingford, UK.

Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature, des Eaux et Forêts (MECNEF) 1977 Inventaire forestier d'une partie de la Cuvette centrale, région de l'Équateur, République du Zaïre. Rapport technique. Gauthier, Poulin, Thierault Ltée. Agence Canadienne de Développement International, Québec. 73p.

Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature, des Eaux et Forêts (MECNEF) 1986 Guide de l'exploitant forestier: normes, procédures et règlements sur la gestion des ressources forestières. Deuxième édition. Kinshasa, 129p.

Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature, des Eaux et Forêts (MECNEF) 1990 Plan d'Action Forestier Tropical. Table Ronde Internationale, Kinshasa, 26–28 novembre. 41p.

Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature, des Eaux et Forêts (MECNEF) 2000a Forum sur la politique forestière nationale. Kinshasa, 22-25 mai. 37p.

Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature, des Eaux et Forêts (MECNEF) 2000b Atelier national sur les textes juridiques environnementaux. Kinshasa, 25-28 juillet. 42p.

Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature, des Eaux et Forêts (MECNEF) 2003 Les ressources forestières de la République Démocratique du Congo dans le contexte global du Bassin du Congo: potentialités et perspectives de mise en valeur. Janvier 2003. Kinshasa. 47p.

Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature, des Eaux et Forêts (MECNEF) 2006 Actes des 1er et 2ème Forums sur les Forêts de la République Démocratique du Congo. Kinshasa, 13 novembre 2004 et 15 février 2006. Kinshasa. 105p.

Mittermeier, R.A., Robles, P.G. et Mittermeier, C.G. (eds.) 1997 Megadiversity: Earth's biologically wealthiest nations. CEMEX, Mexico.

Mittermeier, R.A., Mittermeier, C.G., Brooks, T., Pilgrim, J., Konstant, W., da Fonseca, G.A.B. et Kormos, C. 2003 Wilderness and biodiversity conservation. PNAS 100: 10309–10313.

Mittermeier, R, Robles Gil, P., Hoffman, M., Pilgram, J., Brooks, T., Geottsch Mittermeier, C., Lamoreux, J. et da Fonseca, G.A.B. 2004 Hotspots Revisited. Cemex Books on Nature.

Munthali, S.M. et Mughogho, D.E.C. 1992 Economic incentives for conservation: beekeeping and Saturniidae caterpillar utilization by rural communities. Biodiversity and Conservation 1: 143– 154.

Mwinyihali, R. 2004 Rapport d'état des lieux sur les parcs nationaux de Maiko et dans les sites Tshuapa et Itombwe. Rapport technique. Congolese Institute for Nature Conservation, Kinshasa. 54p.

Myers, N., Mittermeier, R.A., Mittermeier, C.G., da Fonseca, G.A.B. et Kent, J. 2000 Biodiversity hotspots for conservation priorities. Nature 403: 853–858.

Ndona, J.C. 2004 Contribution socioéconomique du gibier dans la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire à Kinshasa, RDC. MSc Thèse, Université de Dschang, Cameroun.

Ndoye, O. et Awono, A. 2005 The markets of non timber forest products in the provinces of Equateur and Bandundu, DRC. CIFOR, Central Africa Regional Office, Yaounde, Cameroon. 57p.

Nixon, S.C., Ngwe, E.E., Mufabule, K., Nixon, F., Bolamba, D. et Mehlman, P.T. 2005 Grauer's gorilla and other wildlife in the Maiko South Region. Gorilla Journal 31: 4–6.

Nyakabwa, M. et Gapusi, R. 1990 Plantes médicinales utilisées chez les Banyamulenge de Fizi au Sud-Kivu, Zaïre. African Studies Monographs 11(2): 101–104.

Oak Ridge National Laboratory 2004 LandScan™ Global Population Database. "http://www.ornl.gov/landscan/" http://www.ornl.gov/landscan/ (2004).

Otshudi, A.L., Vercruysse, A. et Foriers, A. 2000 Contribution to the ethnobotanical, phytochemical and pharmacological studies of traditionally used medicinal plants in the treatment of dysentery and diarrhoea in Lomela area, DRC. Journal of Ethnofarmacology 71(3): 411–423.

Oyono, R. 2005 Profiling local-level outcomes of the environmental decentralizations: the case of Cameroon's forests in the Congo Basin. The Journal of Environment and Development 14(3): 317–337.

Pagezy, H. 1988 Coping with uncertainty in food supply among the Oto and the Twa in Equatorial flooded forest near Lake Tumba, Zaïre. *In:* Garine, I. de et Harrison, G.A. (eds.) Coping with uncertainty in food supply, 175–209. Clarendon Press, Oxford.

Pagiola, S., von Ritter, K et Bishop, J. 2004 Assessing the economic value of ecosystems conservation. World Bank Environment Department Papers 101. In collaboration with the Nature Conservancy and the World Conservation Union. 57p.

Pearce, D.W. 2001 The value of forest ecosystems. Report to the Secretariat of the Convention of Biological Diversity.

Pearce, D.W. et Puroshothaman, S. 1995 The economic value of plant-based pharmaceuticals. *In:* Swanson, T. (ed.) Intellectual property rights and biodiversity conservation, 127–138. Cambridge University Press, Cambridge.

Rausser, G. et Small, A. 1998 Valuing research leads: bioprospecting and the conservation of genetic resources. Working Paper No. 819, Department of Agriculture and Natural Resources, University of California at Berkeley.

République Démocratique du Congo (RDC) 2006 Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté. Adopté par le Gouvernement de la RDC en juin 2006. Kinshasa.

Roda, J-M. et Erdlenbruch K. 2003 L'économie industrielle de la filière bois en RDC. Rapport d'appui à la revue économique du secteur forestier en RDC. CIRAD. Ministère des Finances, République Démocratique du Congo. 20p.

Ruitenbeek, H.J. 1989 Social cost-benefit analysis of the Korup project, Cameroon. WWF, London.

Sayer, J.A., Harcourt, C.S et Collins, N.M. 1992 The conservation atlas of tropical forests: Africa. The World Conservation Union.

Schebesta, P. 1938–1958 Die Bambuti-Pygmaen von Ituri. Boekhandel Falk & Zoon, Brussels.

Schmidt-Soltau, K. 2004 Overview on indigenous forest people in the DRC. Technical report. Yaoundé, Cameroun, 6p.

Simpson, D. et Craft, A. 1996 The social value of biodiversity in new pharmaceutical product research. Discussion Paper 96-33. Resources for the Future, Washington, DC.

Simpson, D., Sedjo, R. et Reid, J. 1994. Valuing biodiversity: an application to genetic prospecting. Discussion Paper 94-20. Resources for the Future, Washington, DC.

Simpson, D., Sedjo, R. et Reid, J. 1996 Valuing biodiversity for use in pharmaceutical research. Journal of Political Economy 104(1): 163–185

Sist, P., Picard, N. et Gourlet-Fleury, S. 2003 Sustainable cutting cycle and yields in a lowland mixed dipterocarp forest of Borneo. Annals of Forest Science 60(8): 803–814.

Stattersfield, A.J., Crosby, M.J., Long, A.J. et Wege, D.C. 1998 Endemic bird areas of the world. Birdlife Conservation Series 7. Birdlife International, Cambridge, UK.

Tazartes, H. 2003 Revue de la fiscalité des entreprises en RDC. Projet d'Urgence pour le Redressement Rapide, Bureau central de coordination (BCECO), Kinshasa. 51p.

Terashima, H. 2001 The relationships among plants, animals and man in the African tropical rainforest. African Study Monographs Suppl. 27: 43–60.

Toirambe, B. 2002 Utilisation des feuilles de *Gnetum* sp. dans la lutte contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté du Bassin du Congo, cas de la République Démocratique du Congo. Rapport technique, FAO, Kinshasa.

Topa, G. 2005. Framework for forest resource management in Sub-Saharan Africa. Africa Region Working Paper Series, number 89. The World Bank, Washington, DC. 125p.

Trefon, T. 1994 City dwellers and the Central African tropical forests: resource uses and perceptions. Submitted to European Commission DG XI, Brussels. "http://lucy.ukc.

ac.uk/Rainforest/trefons/contents.html" http://lucy.ukc.ac.uk/Rainforest/trefons/contents.html (2004).

Tshibangu, K. 2001 Étude du déboisement et de la crise de combustible ligneux en tant que source d'énergie domestique à Kinshasa (RDC). Thèse de doctorat, Université Libre de Bruxelles.

Tshikaya, P.N. et Mapilanga, J.J. 1999 Monitoring de chasse et de vente des gibiers dans la Réserve de Faune à Okapis. Rapport technique. CEFRECOF.

Tshombe, R.K. 2001. People and natural resources: changes in times of crisis, the case of the Okapi Faunal Reserve in the DRC. Center for Environmental Research and Conservation, Columbia University. Environmental Leaders Forum, May 20–25 ("http://www.cerc.columbia.edu/training/forum_01cs/TshombeCS.html" http://www.cerc.columbia.edu/training/forum_01cs/TshombeCS.html) (2004)

Turnbull, C.M. 1961 The forest people: a study of the Pygmies of the Congo. Simon and Schuster, New York.

Turnbull, C.M. 1965 Wayward servants: the two worlds of the African Pygmies. Natural History Press, New York.

Turnbull, C.M. 1983 The Mbuti Pygmies: change and adaptation. Holt, Rinehart and Winston, New York.

United Nations Security Council 2002 Final report of the Panel of Experts on the illegal exploitation of natural resources and other forms of wealth of the Democratic Republic of Congo. S/2002/1146. New York.

United Nations Security Council 2003 Resolution 1457. New York.

United States Agency for International Development (USAID) 2005 Forests & conflict–A toolkit for action. USAID, Washington. 25p.

Vansina, J. 1990 Paths in the rainforests—towards a history of political tradition in Equatorial Africa. James Currey, London.

Wilkie D.S. 1988. Hunters and farmers of the African forest. *In*: Denslow J.S. et Padoch C. (eds). *People of the tropical rain forest.* Berkeley: University of California Press, pp. 111–126.

Wilkie, D.S. et Carpenter, J.F. 1999 Bushmeat hunting in the Congo Basin: an assessment of impacts and options for mitigation. Biodiversity and Conservation 8: 927–955.

Wilkie, D.S. et Laporte, N. 2001 Forest area and deforestation in Central Africa: current knowledge and future directions. *In:* Weber, W., White, L.J.T., Vedder, A. et Naughton, L. (eds.) African rain forest ecology and conservation, 119–139. Yale University Press, New Haven.

Wilkie D.S., Curran B., Tshombe M. et Morelli G.A. 1998a. Modeling the sustainability of subsistence farming and hunting in the Ituri forest of Zaire. *Conservation Biology* 12: 137–147.

Wilkie D.S., Curran B., Tshombe M. et Morelli G.A. 1998b. Managing bushmeat hunting in the Okapi Wildlife Reserve, DRC. *Oryx* 32(2): 131–144.

Wolfire, D.M., Brunner, J. et Sizer, N. 1998 Forests and the Democratic Republic of Congo: opportunity in a time of crisis. World Resources Institute, Washington, DC. 30p.

World Bank 2002 A revised forest strategy for the World Bank Group. World Bank, Washington, DC.

Yamagiwa, J. 2003 Bushmeat poaching and the conservation crisis in Kahuzi-Biega national park. *In:* Price S. (ed.) War and tropical forests: conservation in areas of armed conflict, 115–135. Haworth Press, New York.

Yambayamba, N. 2003 Quelques observations relatives aux interactions entre populations rurales et concessions forestières. Rapport d'appui à la revue économique du secteur forestier en RDC. CIRAD. Ministère des Finances, République Démocratique du Congo. 42p.

Centre de recherche forestière internationale (CIFOR)

Le CIFOR est une organisation prépondérante en recherche forestière internationale ; elle a été créée en 1993 lorsque les conséquences sociales, environnementales et économiques de la perte et de la dégradation des forêts sont devenues préoccupantes dans le monde entier. Le CIFOR a pris l'engagement d'élaborer des mesures et des technologies pour une utilisation et un aménagement durables des forêts et pour améliorer le niveau de vie des populations dans les pays en développement qui dépendent des forêts tropicales pour leurs moyens de subsistance. Le CIFOR est l'un des 15 centres du Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale (CGIAR). Le CIFOR a son siège à Bogor, en Indonésie, et des agences régionales au Brésil, au Burkina Faso, au Cameroun et au Zimbabwe ; ses activités se déroulent dans plus de 30 autres pays dans le monde.

LA FORET EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO POST-CONFLIT

ANALYSE D'UN AGENDA PRIORITAIRE

Les forêts sont omniprésentes en République Démocratique du Congo; elles touchent la vie culturelle et économique de la majorité de la population et revêtent une valeur incommensurable pour l'environnement mondial. Après des années de conflits et d'incurie, la reconstruction est essentielle pour améliorer les conditions de vie et consolider la paix. Dans le même temps, la réhabilitation des routes et le commerce risquent de menacer les forêts et la biodiversité, en facilitant l'exploitation du bois, la conversion des terres, et l'appropriation des droits par des intérêts particuliers. Face à ces risques, en 2002, le gouvernement de transition a initié un Agenda Prioritaire de Réforme. Ce rapport analyse le bien-fondé de cet Agenda, les progrès réalisés à ce jour, et les priorités pour l'avenir. Il souligne la nature des forêts comme patrimoine public; et l'importance de l'application des lois, de la transparence et de la participation du public dans la gestion des ressources naturelles. Il met en lumière la diversité des attentes vis-à-vis des forêts; appelle à un effort participatif d'aménagement du territoire; et souligne la nécessité de sécuriser les droits d'usages traditionnels. Au-delà des risques, le retour de la paix en RDC offre aussi une occasion unique de porter un regard neuf sur la deuxième plus vaste forêt tropicale du monde, et de développer des systèmes novateurs qui privilégient l'environnement et les populations locales.

ISBN 979-24-4683-4