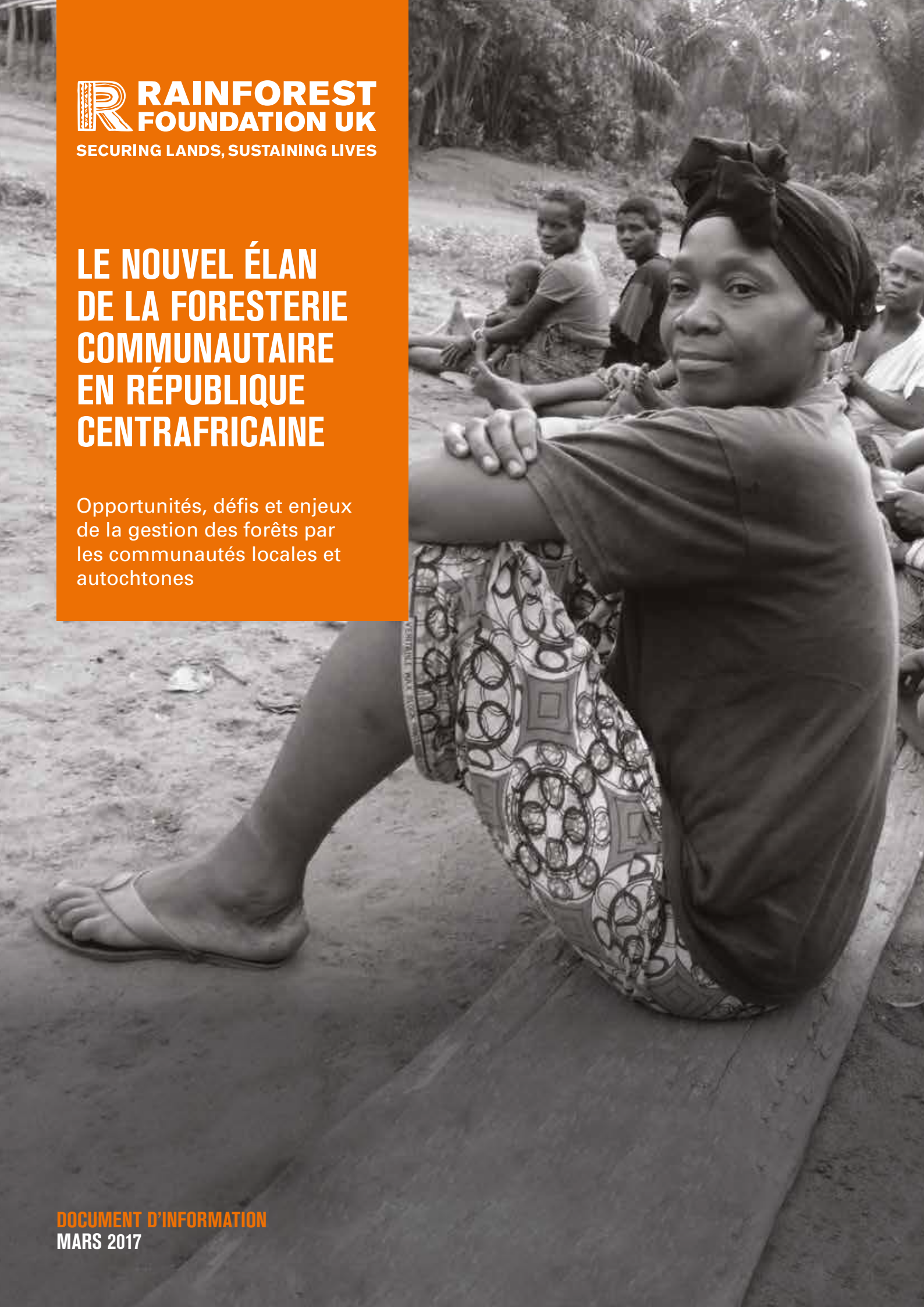


LE NOUVEL ÉLAN DE LA FORESTERIE COMMUNAUTAIRE EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Opportunités, défis et enjeux
de la gestion des forêts par
les communautés locales et
autochtones





INTRODUCTION

Par la signature, le 3 décembre 2015, du **Décret présidentiel N°15-463 « fixant les modalités d'attribution et de gestion des forêts communautaires » et adoptant le « Manuel de procédures d'attribution des forêts communautaires »**, les autorités centrafricaines ont signifié la relance d'un processus qui avait connu de nombreux développements suite à l'adoption du code forestier de 2008, puis un coup d'arrêt du fait de la crise politique et sécuritaire que le pays traverse depuis 2013.

La République Centrafricaine (RCA) dispose désormais d'un cadre juridique permettant d'initier la mise en œuvre du concept de foresterie communautaire, ce qui représente une avancée politique et légale significative.

De nombreuses étapes restent néanmoins à franchir avant que la foresterie communautaire puisse être mise en œuvre à grande échelle en RCA, avec pour objectif de contribuer à lutter contre la pauvreté et protéger l'environnement grâce à une meilleure gestion, par les communautés locales et autochtones, des ressources forestières se trouvant sur leurs territoires traditionnels.

La présente note vise à mettre en lumière les efforts entrepris au cours de ces dernières années en RCA, à présenter les opportunités et les défis actuels, ainsi qu'à inciter les autorités centrafricaines, la société civile et les acteurs internationaux à intensifier leurs efforts, non seulement pour une vision collective et à long terme de la foresterie communautaire, mais aussi pour son intégration à des processus de réformes politiques et légales plus larges. Une telle approche sera particulièrement déterminante dans le massif forestier du sud-ouest du pays,¹ où la quasi-totalité des 3.8 millions d'hectares a été attribuée à des concessions d'exploitation forestière et à des aires protégées,² laissant les communautés dépourvues de terres.

POURQUOI EST-CE IMPORTANT?

Diverses expériences à travers le monde prouvent qu'un environnement juridique, politique et institutionnel approprié peut faciliter la bonne gestion des forêts par les communautés locales et autochtones. Ces expériences suggèrent également qu'il s'agirait de la stratégie la plus efficace pour réduire la pauvreté, contribuer au développement et protéger les forêts et leur biodiversité.³

Bien que la gestion coutumière des forêts par les communautés soit très répandue dans le bassin du Congo, les quelques arrangements formels de foresterie communautaire, principalement au Cameroun, ont été fortement bureaucratiques et souvent mal adaptés aux besoins et aux réalités des communautés.⁴

La foresterie communautaire devrait cependant représenter, pour les communautés locales et autochtones qui souhaiteraient introduire des demandes d'attribution, une opportunité leur permettant de légaliser une situation de fait, et de sécuriser un accès collectif aux ressources qu'elles gèrent elles-mêmes souvent depuis des siècles et dont dépendent leur subsistance et la préservation de leur mode de vie traditionnelle. Cette sécurisation s'avère particulièrement indispensable dans un contexte où des acteurs externes peuvent, de manière légale ou illégale, venir menacer ou affecter les droits de ces communautés.

¹ Le massif forestier du sud-ouest, le plus important du pays, s'étend sur 3.8 millions d'hectares et abriterait un million de personnes (selon le recensement général de 2003), dont une population autochtone Bayaka estimée à plusieurs dizaines de milliers (selon l'International Working Group for Indigenous Affairs, *The Indigenous World 2016*).

² Les parcs nationaux de Mbaéré-Mbondingué et de Dzanga-Sangha, et la réserve de biosphère de Basse Lobaye.

³ L'une des actions prioritaires retenues par l'Etat centrafricain pour réduire la pauvreté et lutter contre la dégradation des terres est « l'auto-organisation et le renforcement du processus de structuration des communautés à la base ». Voir *DSRP2 2011-2015, Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté*, p.97

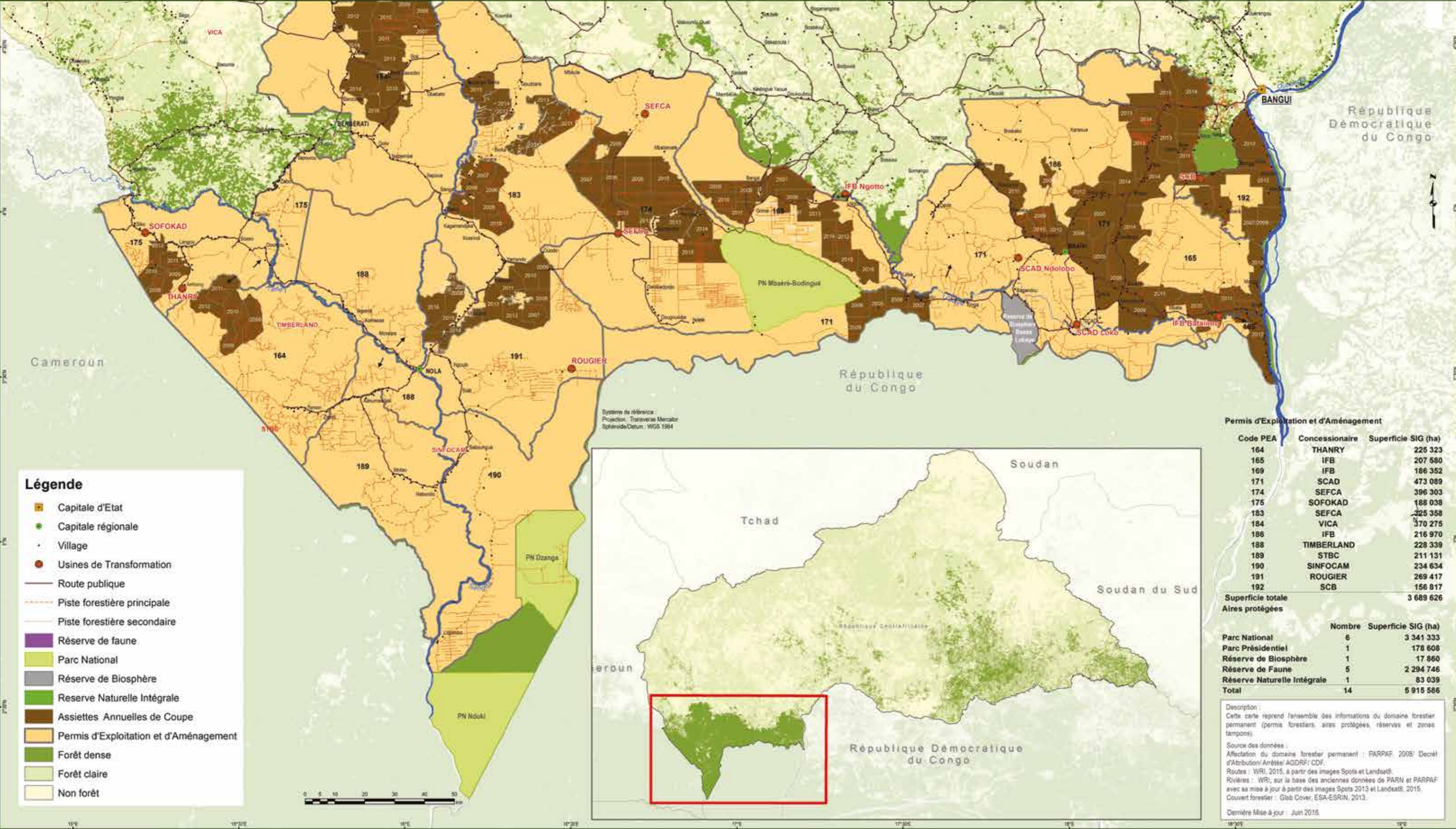
Voir aussi, RFUK (octobre 2015), *Repenser la gestion communautaire des forêts du bassin du Congo*, p.50 notamment.

⁴ RFUK (octobre 2015), *Op. Cit.*, Chapitre 3.



L'AFFECTATION FORESTIÈRE EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Situation en Juin 2016



Légende

- Capitale d'Etat
- Capitale régionale
- Village
- Usines de Transformation
- Route publique
- Piste forestière principale
- Piste forestière secondaire
- Réserve de faune
- Parc National
- Réserve de Biosphère
- Réserve Naturelle Intégrale
- Assiettes Annuelles de Coupe
- Permis d'Exploitation et d'Aménagement
- Forêt dense
- Forêt claire
- Non forêt

Permis d'Exploitation et d'Aménagement

| Code PEA | Concessionnaire | Superficie SIG (ha) |
|--------------------------|-----------------|---------------------|
| 164 | THANRY | 225 323 |
| 165 | IFB | 207 580 |
| 169 | IFB | 186 352 |
| 171 | SCAD | 473 089 |
| 174 | SEFCA | 396 303 |
| 175 | SOFOKAD | 188 038 |
| 183 | SEFCA | 225 358 |
| 184 | VICA | 370 275 |
| 186 | IFB | 216 970 |
| 188 | TIMBERLAND | 228 339 |
| 189 | STBC | 211 131 |
| 190 | SINFOCAM | 234 634 |
| 191 | ROUGIER | 269 417 |
| 192 | SCB | 156 817 |
| Superficie totale | | 3 689 626 |

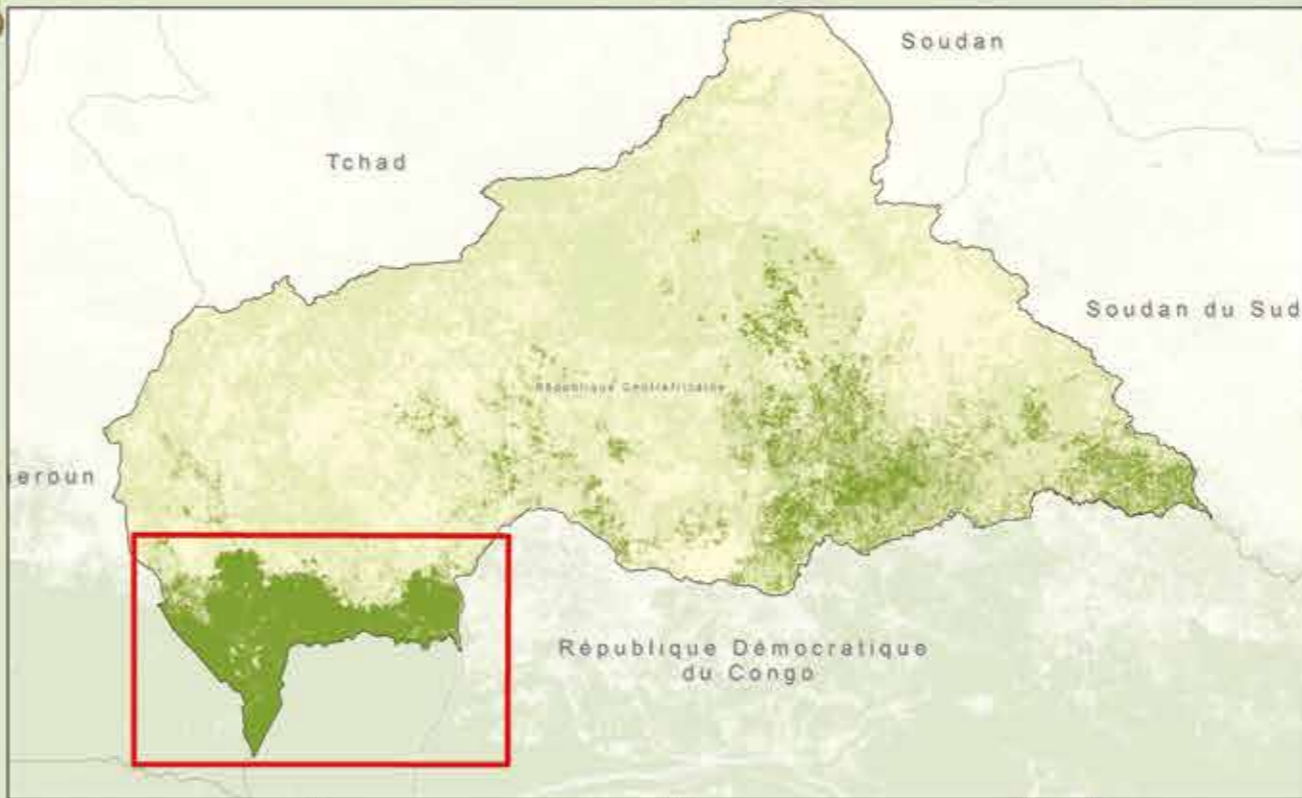
Aires protégées

| | Nombre | Superficie SIG (ha) |
|-----------------------------|-----------|---------------------|
| Parc National | 6 | 3 341 333 |
| Parc Présidentiel | 1 | 178 608 |
| Réserve de Biosphère | 1 | 17 860 |
| Réserve de Faune | 5 | 2 294 746 |
| Réserve Naturelle Intégrale | 1 | 83 039 |
| Total | 14 | 5 915 586 |

Description :
Cette carte reprend l'ensemble des informations du domaine forestier permanent (permis forestiers, aires protégées, réserves et zones tampons).

Sources des données :
Affectation du domaine forestier permanent : PAFPAF, 2008/ Décret d'Attribution/Antériorité/AGDRF/ CDF.
Routes : WRI, 2015, à partir des images Spots et Landsat.
Rivières : WRI, sur la base des anciennes données de PARN et PAFPAF avec sa mise à jour à partir des images Spots 2013 et Landsat, 2015.
Couvert forestier : Glob Cover, ESA-ESRIN, 2013.

Dernière Mise à jour : Juin 2016.



World Resources Institute - Global Forest Watch

L'Institut des Ressources Mondiales (World Resources Institute, WRI) participe à l'amélioration de la gestion durable des forêts par son travail d'information sur les forêts d'Afrique Centrale à travers le programme Global Forest Watch (GFW). Par l'intermédiaire de sa présence sur le terrain et de ses partenariats locaux, il vise à fournir aux gouvernements, au secteur privé, aux institutions de recherche et d'enseignement, ainsi qu'aux organisations non gouvernementales des informations à jour, objectives, et précises, quant aux activités d'exploitation commerciale du bois et la gestion de la ressource forestière. L'objectif général du WRI en Afrique Centrale est d'encourager une meilleure gestion des ressources naturelles par le développement d'un tissu entrepreneurial et d'activités d'exploitation forestière, et par le renforcement des capacités locales, tant dans les institutions gouvernementales que dans le secteur privé. Cette initiative est financée conjointement par l'USAID, l'Union Européenne et le Département de l'Environnement du Royaume-Uni.

Elaboration de la carte

Cette carte reprend l'ensemble des informations du domaine forestier permanent (permis forestiers, aires protégées, réserves et zones tampons). Les permis sont représentés selon l'état d'avancement de leur plan d'aménagement. Depuis 2007, le World Resources Institute (WRI) et le Ministère des Eaux, Forêts, Chasse, Pêche de la République Démocratique du Congo (MEFCP) ont conjointement travaillé à l'amélioration des capacités nationales de suivi de l'affectation forestière par l'utilisation des données et techniques modernes de gestion de l'information. Dans le cadre de cette collaboration, une cartographie conjointe et à jour des différents permis forestiers et aires protégées de la République Démocratique du Congo a été réalisée à partir des données existantes sur l'affectation forestière. À partir de données de terrain, de collecte et de traitement de l'information, il constitue un outil important d'aide à la décision et permet d'accéder à une quantité importante d'informations sur l'affectation et l'utilisation des forêts. Il est destiné à être largement diffusé auprès de l'ensemble des intervenants du secteur et du grand public. Cette carte constitue la mise à jour 2016 de l'AFW en Juin 2016.

LES FONDATIONS DE LA FORESTERIE COMMUNAUTAIRE EN RCA

Depuis l'introduction du concept de foresterie communautaire dans le Code forestier de 2008, diverses initiatives ont visé à le promouvoir. Entre 2009 et 2012, la foresterie communautaire a fait l'objet d'un processus de concertation avec l'ensemble des parties prenantes, sous l'impulsion du Ministère des Eaux, Forêts, Chasse et Pêche (MEFCP) et d'organisations de la société civile centrafricaine, dont la Maison de l'Enfant et de la Femme Pygmée (MEFP), et avec l'appui technique de la Rainforest Foundation UK (RFUK).⁵

L'Administration des forêts et la société civile, tant au niveau national que préfectoral et local, ont activement collaboré au sein d'une équipe technique et d'un comité de suivi pour mener un ensemble de travaux – consultation des communautés, formation des agents de l'Administration des forêts, réflexion stratégique, etc. – qui ont notamment aboutis à :

LA DÉFINITION DE LA FORESTERIE COMMUNAUTAIRE PAR ET POUR LES COMMUNAUTÉS

Dans les massifs du sud-est et du sud-ouest de la RCA, des missions de consultations ont permis à des communautés locales et autochtones de présenter leur vision de la foresterie communautaire :

*« Les populations consultées, dont des membres des communautés autochtones Bayaka, ont exprimé le souhait de revenir à une situation où les 'forêts locales' revenaient aux 'populations locales'. Elles considèrent les forêts communautaires comme un moyen officiel pour atteindre cet objectif, grâce à l'obtention d'un document écrit de l'état, ce qui leur permettrait de reprendre le contrôle de leurs territoires forestiers ».*⁶

Les communautés ont notamment présenté les diverses activités qu'elles souhaiteraient entreprendre de manière durable à travers la foresterie communautaire, dont des activités de protection de la biodiversité, de subsistance et/ou de production à des fins commerciales de produits forestiers – non ligneux dans la majorité des cas. La gestion des ressources forestières est un intérêt vital pour ces populations, dont la vie culturelle, spirituelle et socio-économique dépend étroitement de la forêt.

« CONCEPT & VISION DE LA FORESTERIE COMMUNAUTAIRE EN RCA » : UN DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

Adopté par le MEFCP en 2010, ce document fut élaboré sur base des consultations menées auprès des communautés et représente l'aboutissement d'une réflexion nationale. La vision décrite est celle d'un « secteur forestier qui contribue de manière appréciable au bien-être et à la satisfaction des besoins des populations actuelles et à venir, par le transfert de la propriété et de la gestion des forêts (y compris les savanes et autres terres où la réimplantation de la végétation est nécessaire) aux communautés villageoises et autochtones ».

Ce document met notamment en évidence l'importance de « fédérer les intérêts » des acteurs concernés en élaborant un Plan National de Développement de la Foresterie Communautaire, qui devrait être conçu comme un outil de réflexion, de planification stratégique et de suivi-évaluation pour l'ensemble des activités à mettre en œuvre. L'existence d'une telle stratégie nationale sera en effet déterminante et devrait constituer l'une des prochaines étapes.

⁵ Le projet de « Cartographie participative dans le bassin du Congo », financé par le Département britannique pour le Développement International (DFID) et mis en œuvre par RFUK, visait à promouvoir les droits des communautés forestières concernant l'accès, l'utilisation et le contrôle des forêts, dans les processus législatifs, politiques et stratégiques, dans trois pays du bassin du Congo (la RCA, le Gabon et la République du Congo).

⁶ Robert E. Moise / RFUK (à paraître), *Pour une foresterie communautaire bénéfique aux peuples autochtones : Des perspectives culturelles et historiques pour une stratégie d'intervention en République Centrafricaine*, partie 1, chapitre 1.

LE MANUEL DE PROCÉDURES D'ATTRIBUTION DES FORÊTS COMMUNAUTAIRES : DE LA PREMIÈRE L'ÉBAUCHE À SON TEST ET ADOPTION

Sur base des consultations et des travaux conjoints évoqués précédemment, une première version du « *Manuel de procédures d'attribution et des normes de gestion des forêts communautaires en RCA* » fut élaborée et adoptée en août 2010, afin d'être dans un premier temps testée et révisée sur base des leçons apprises de l'expérience.⁷

Pour ce faire, des agents de l'Administration des forêts ont été formés à Bangui et à Mbaïki en octobre 2010, en raison de leur rôle central relatif à l'accompagnement des communautés et afin que ces dernières soient en mesure de comprendre et suivre les procédures d'attribution et de gestion des forêts communautaires.

Le Manuel fut ensuite testé auprès de 18 communautés du sud-ouest et du sud-est de la RCA, avec la société civile centrafricaine et les services centraux et déconcentrés du MEFCP. Les procédures ont été vulgarisées au travers d'un guide relatif à l'attribution des forêts communautaires, et les communautés ont été accompagnées en fonction de leur intérêt pour le processus.

Par exemple, dans la sous-préfecture de Bangassou, dans le massif du sud-est, 10 villages se sont associés pour élaborer conjointement un Plan Simple de Gestion (PSG), qui est l'un des prérequis pour l'attribution d'une forêt communautaire selon les textes légaux en vigueur. Ce PSG décrit notamment les objectifs que cette communauté souhaiterait atteindre, ainsi que les activités correspondantes, à savoir :

- a) protéger la faune par un système de surveillance anti-braconnage ;
- b) faciliter la reproduction des espèces notamment par l'aménagement de salines ;
- c) créer des emplois et générer des revenus par l'organisation d'activités touristiques et l'appui aux activités agricoles ;
- d) créer des infrastructures pour la communauté (puits, salles d'écoles, etc.).

Un 'Comité de Gestion' a également été nommé afin d'informer la population et organiser des réunions de concertation.

Si cette première phase test n'a pu conduire à l'attribution officielle de forêts communautaires du fait que la législation y relative n'avait pas encore été adoptée, elle a néanmoins permis la révision du Manuel (dont les spécificités sont détaillées dans la section suivante), afin notamment d'en simplifier les procédures et d'en permettre une meilleure compréhension. Il a également été jugé préférable de revoir et finaliser les procédures d'attribution, et de reléguer les procédures de gestion à un document pouvant être élaboré ultérieurement au cours d'une prochaine phase de test.

⁷ Le Manuel a été testé d'octobre 2010 à mai 2011 afin de s'assurer que les procédures :
- soient claires et compréhensibles ;
- ne soient pas de nature à favoriser la discrimination et/ou la marginalisation des peuples autochtones dans l'accès à la propriété et au contrôles des ressources forestières ;

- permettent une attribution rapide et peu coûteuse de forêts communautaires (moins de 6 mois) ;
- garantissent l'autonomie des communautés dans l'attribution et la gestion des forêts communautaires.

LE CADRE LEGAL DE LA FORESTERIE COMMUNAUTAIRE EN RCA : EXPERIMENTATION ET PERFECTIONNEMENT

Les articles 133 à 139 du Code forestier de 2008 ainsi que les textes réglementaires de 2009⁸ déterminent certains principes et modalités relatifs à l'attribution et à la gestion des forêts communautaires.⁹ Le Décret N°15-463 du 3 décembre 2015, par ses propres dispositions et l'adoption du Manuel de procédures, est venu compléter le cadre légal et rendre possible l'attribution des forêts communautaires en RCA.

Bien que contenant de nombreuses garanties pour la protection des droits des communautés, les textes en vigueur demeurent perfectibles. Le Manuel prévoit à ce titre de nouvelles révisions de ses propres dispositions « au terme de chaque période de trois (03) ans à compter de la date de signature de son texte d'application » (art.7.33).

Une nouvelle phase d'expérimentation, par laquelle des forêts pourraient être officiellement attribuées à des communautés pilotes, devrait en effet permettre :

- a) la mise en lumière des carences et des imperfections du cadre légal existant et des procédures d'attribution en vue de leur révision ;
- b) l'élaboration des procédures de gestion.



⁸ La loi N.08-022 du 17 octobre 2008 portant Code forestier ; le Décret N°09-117 et l'Arrêté N°09-021, adoptés les 28 et 30 avril 2009 « fixant les modalités d'application » du code forestier.

⁹ En dehors des textes nationaux relatifs à la foresterie communautaire, la RCA a aussi ratifié des instruments juridiques internationaux et régionaux qui renforcent les droits des communautés locales et autochtones, y compris : le Pacte International relatif aux droits civiques et politiques (PIDCP, ratifié en 1981) ; le Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC, ratifié en 1981) ; la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination

raciale (CEDR, ratifiée en 1971) ; la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF, ratifiée en 1991) ; la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE, ratifiée en 1992) ; la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP, ratifiée en 1986) et la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail ratifiée en 2010. Ces textes n'ont pas encore été pris en compte pour la révision des lois actuelles, mais sont néanmoins contraignants sur le plan juridique. Par conséquent, les dispositions relatives aux forêts communautaires doivent s'analyser dans la perspective de ces normes.

L'analyse suivante, relative aux forces et aux faiblesses du cadre légal, vise à identifier les écueils potentiels qui devraient faire l'objet d'une réflexion approfondie.

1 LA RECONNAISSANCE DU DROIT AUX RESSOURCES

Le Code forestier reconnaît le droit de propriété des communautés sur les ressources des forêts qui leur sont attribuées, à savoir des produits forestiers de toute nature qui leur « appartiennent entièrement », à l'exception des espèces protégées (art.39). Les dispositions relatives à la foresterie communautaire vont donc au-delà des droits coutumiers « d'usage » issus du régime général du code forestier, en ce qu'elles n'autorisent pas seulement les activités de subsistance, mais également l'exploitation contrôlée des ressources pour en tirer des revenus durables.

2 LA NON-RECONNAISSANCE DU DROIT À LA TERRE

Les communautés qui en font la demande peuvent, selon le code forestier, se voir confier une portion de forêt « en vue de sa gestion, sa conservation et de son exploitation dans l'intérêt de cette communauté » (art.134). La terre reste cependant la propriété de l'Etat dans le « domaine forestier non permanent » (art.133),¹⁰ du fait que la législation foncière nationale¹¹ ne reconnaisse pas le droit de propriété coutumière sur les terres.

Le régime foncier en RCA devrait par conséquent être révisé pour reconnaître aux populations centrafricaines leur droit à la terre. La législation foncière devrait notamment se conformer à la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les peuples indigènes et tribaux, ratifiée par la RCA en 2010, et à laquelle se réfèrent le préambule de la Constitution (promulguée le 27 mars 2016) et le Manuel de procédures. L'article 14 de la Convention 169 reconnaît particulièrement à ces peuples « *les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement* ».

3 LES DÉTENTEURS DE DROITS ET LEUR REPRÉSENTATIVITÉ

Les forêts communautaires sont attribuées aux communautés riveraines qui sont « organisées et intéressées » et qui entreprennent, dans les forêts qu'elles souhaitent demander, des activités de subsistance (art.136 du Code forestier). Dans ce contexte, « organisées » signifie qu'elles doivent être représentées par une « structure organisationnelle composée d'un Conseil Coutumier, d'un Comité de gestion et, selon le cas d'un Conseil autochtone » (art.7 du décret de 2015). Le respect des structures communautaires traditionnelles est néanmoins un principe fondamental, en conjonction avec les critères de légitimité, de représentativité, de fonctionnalité et d'autonomie pour les membres de ces structures (chapitre 2 du Manuel).

L'Administration des forêts doit particulièrement veiller à ce que les peuples autochtones, qui pourraient demander l'attribution d'une forêt conjointement avec des communautés bantou, soient représentés par leurs propres membres. Le Manuel précise ainsi un ensemble de mesures afin de garantir la participation effective de ces peuples à la prise de décisions (chapitre 3).

¹⁰ Il faut cependant relever une contradiction juridique qui consiste à placer les forêts communautaires dans la catégorie de domaine forestier non permanent – signifiant l'impossibilité d'entreprendre l'exploitation forestière (art.123 du Code forestier) – alors que l'article 134 notamment autorise l'exploitation des forêts communautaires par les communautés.

¹¹ En particulier : la loi n°139-60 du 27 mai 1960 portant Code domaniaux et foncier, la loi n°63/441 du 9 janvier 1964 relative au domaine national, l'ordonnance n°71/015 du 11 février 1971 fixant la procédure d'attribution des terrains domaniaux, et l'ordonnance 76/01 du 8 janvier 1976 portant modification de certaines dispositions du décret du 28 mars 1899 fixant le régime de la propriété foncière.

4 LE SUIVI DES PROCÉDURES ET LE BESOIN D'UN ACCOMPAGNEMENT DES COMMUNAUTÉS

L'administration des forêts est tenue de soutenir, à titre gratuit, les communautés dans la préparation de leur dossier et l'élaboration de leur « Plan Simple de Gestion » (art.135 du Code forestier et art.6.1 du Manuel). Le rôle de la société civile est également valorisé (art.14 du décret de 2015) et pourrait s'avérer indispensable du fait que le suivi des procédures administratives demeure un processus complexe, en particulier pour des communautés qui ne sont que très rarement confrontées aux rouages bureaucratiques de l'Etat.

Le dossier de demande d'attribution doit notamment être composé d'une Convention de Gestion et d'un Plan Simple de Gestion – contenant, entre autres, un diagnostic socio-économique de la communauté, une description des activités entreprises et envisagées pour les cinq prochaines années, les modalités de la gestion traditionnelle des ressources, etc.

Au cours de la prochaine phase de test, des efforts devraient à nouveau être entrepris pour s'assurer que ces procédures ne constituent pas des barrières administratives trop contraignantes pour les communautés forestières, et que l'Administration et la société civile centrafricaine disposent de capacités techniques et matérielles suffisantes pour les accompagner.

5 LA PROTECTION DES COMMUNAUTÉS CONTRE LES RISQUES DE CAPTATION

Le phénomène de 'captation des élites' est un problème qui a été abondamment documenté au Cameroun.¹² En RCA, du fait que les communautés sont exemptées de taxes pour l'exploitation de leurs forêts (chapitre 7 du Manuel), il existe un risque d'attirer des exploitants cherchant à conclure des accords avec les élites locales, qui pourraient ne pas suffisamment consulter les communautés et faire primer leurs intérêts personnels sur l'intérêt collectif.

Par conséquent, si une communauté décide d'autoriser un tiers à exploiter sa forêt, il est nécessaire qu'elle bénéficie d'un soutien lors de la négociation des termes de l'accord, et que de nouvelles dispositions légales assurent une plus grande protection des droits des communautés. Les dispositions 5.13. et 7.7. du Manuel de procédures, liées à la répartition des bénéfices par des structures locales et autochtones, devront également être strictement respectées afin de prévenir la monopolisation des bénéfices par les élites ou autres acteurs.

6 LE BESOIN DE PRÉCISER LA DURÉE D'ATTRIBUTION

Le code forestier octroie des permis d'exploitation et d'aménagement (PEA) aux sociétés industrielles « pour une période égale à la durée de vie de la société ». Par contraste, pour les forêts communautaires, il n'existe aucune mention concernant la durée d'attribution. Ce manque de précision pourrait être problématique, car les communautés ont besoin d'une garantie relative à la pérennité de leurs droits, afin d'établir des stratégies économiques et/ou de conservation sur le long terme, en vue d'une foresterie communautaire durable.¹³

¹² Cuny P. (2011), *Etat des lieux de la foresterie communautaire et communale au Cameroun*, Wageningen, Pays-Bas, Tropenbos International.

¹³ Notons à ce titre que le décret adopté le 2 août 2014 par la République Démocratique du Congo définissant les modalités relatives à l'attribution des concessions forestières aux communautés locales stipule que les droits de concessions sont des prérogatives 'perpétuelles'.

7 LA LIMITATION DES FORÊTS COMMUNAUTAIRES À 5 000 HECTARES

Selon l'article 9 du décret de 2015, la superficie des forêts communautaires est limitée à 5 000 hectares, soit 50km². Ceci pourrait être préjudiciable à certaines communautés, dont les peuples autochtones Bayaka et Mbororo, qui souhaiteraient par exemple contribuer à la conservation durable de vastes étendues de territoires tout en préservant leur droit d'accès aux ressources. Cette limitation empêcherait également plusieurs villages de gérer conjointement de vastes zones forestières où ils ont des intérêts communs, ce qui pourrait accroître la fragmentation du territoire et affaiblir la capacité des communautés à résister à des facteurs externes potentiellement dommageables.

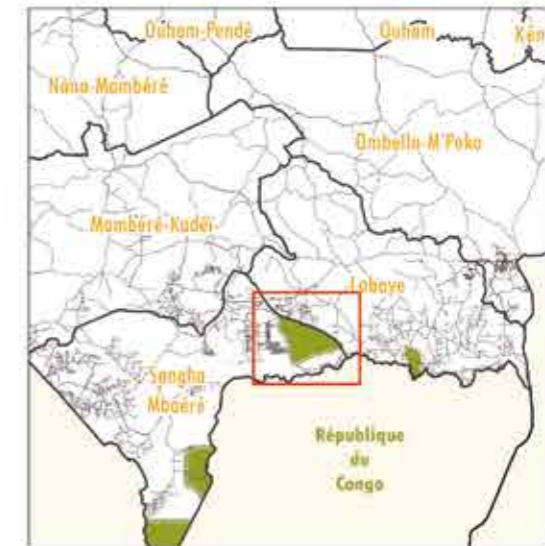
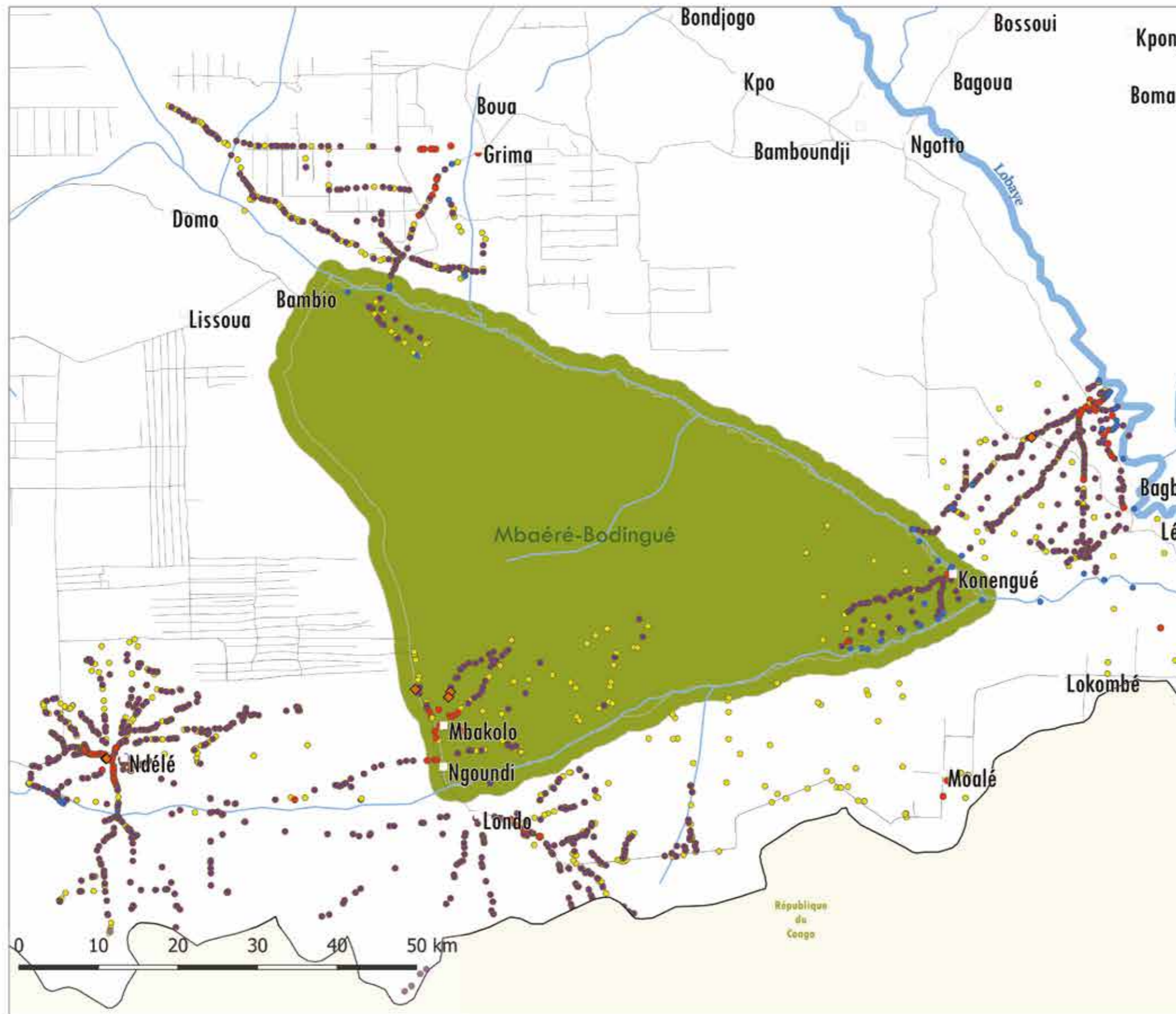
8 OÙ CRÉER LES FORÊTS COMMUNAUTAIRES ?

L'article 8 du décret de 2015¹⁴ autorise leur création au sein de tous types de forêts et savanes, à l'exception des concessions d'exploitation forestière disposant d'un PEA. Au sein de ces concessions, certaines portions mineures appelées 'séries agricoles' – qui sont généralement des petites parcelles de terre dégradée autour des habitations –, peuvent aussi être allouées aux communautés. Lorsqu'une forêt communautaire est créée au sein d'une série agricole, l'article 11 du décret de 2015 impose l'existence d'un partenariat entre la communauté et la société d'exploitation. Cela semble contradictoire avec la reconnaissance de la foresterie communautaire comme mode alternatif de gestion des forêts, et incite à une réflexion plus large sur l'affectation des espaces forestiers.



¹⁴ L'article 8 du décret présidentiel de décembre 2015 est une reprise de l'article 87 de l'arrêté ministériel de 2009 fixant les modalités d'application du code forestier.

UTILISATION DES RESSOURCES FORESTIÈRES PAR LES COMMUNAUTÉS RIVERAINES DU PARC NATIONAL MBAÉRÉ-BODINGUÉ



- | | |
|-------------------|-------------------|
| □ Villages | ■ Aires Protégées |
| ◆ Sites culturels | — Rivières |
| ● Chasse | — Routes |
| ● Agriculture | |
| ● Pêche | |
| ● Cueillette | |

Cette carte a été réalisée par les communautés Bilo et Aka des Préfectures de la Lobaye et de la Sangha-Mbaéré, dans le cadre d'un projet de cartographie participative dans le bassin du Congo, avec l'appui technique de la Rainforest Foundation UK (données collectées en 2010). Source: MappingForRights/Maison de l'Enfant et de la Femme Pygmées (MEFP).

DEFIS ET OPPORTUNITES POUR UN NOUVEL ELAN

SITUATION ACTUELLE DANS LE MASSIF DU SUD-OUEST DE LA RCA

Ce massif de 3 787 000 ha,¹⁵ qui comprend également des zones urbaines, est presque intégralement alloué comme suit :

SURFACE OFFICIELLEMENT ALLOUÉE AUX COMMUNAUTÉS :
0 %

SURFACE ALLOUÉE AUX AIRES PROTÉGÉES :
14.8 %¹⁶

SURFACE ALLOUÉE À L'EXPLOITATION INDUSTRIELLE DU BOIS :
80 %¹⁷

Dans le **sud-est** du pays, où l'ensemble du massif forestier demeure non-attribué, les communautés locales ont désormais la possibilité d'élaborer et de soumettre des dossiers de demande d'attribution d'une forêt communautaire. Les questions relatives à l'information, à la participation et au renforcement des capacités des parties prenantes, tant des communautés que de l'Administration des forêts et de la société civile devront cependant constituer un préalable.

Dans le **sud-ouest** en revanche, la situation est plus complexe du fait de la saturation des espaces forestiers et de leur allocation à des exploitants industriels et à des aires protégées. Dans la zone de Dzanga-Sangha par exemple, dans la préfecture de Sangha-Mbaéré, des concessions forestières sont superposées sur la zone tampon du parc national, réduisant davantage les espaces disponibles pour les communautés.

Le test de la foresterie communautaire au sein de sites pilotes sera une étape importante, tandis que des solutions durables pour une mise en œuvre de la foresterie à grande échelle devront être identifiées et développées dans le cadre de processus politiques plus larges.

Depuis 2016 et avec l'appui du Département britannique pour le développement international (DfID), un consortium d'organisations internationales et d'Afrique centrale, intitulé «CoNGOs»,¹⁸ s'est engagé à soutenir les initiatives relatives à la gestion communautaire des forêts dans le bassin du Congo. Ce projet devra ainsi permettre de :

- Soutenir le développement de modèles viables de foresterie communautaire en cohérence avec les attentes et les capacités des communautés forestières, notamment grâce à la mise en œuvre de projets pilotes d'attribution de forêts communautaires ;
- Contribuer au renforcement des capacités des parties prenantes, en particulier des communautés, de l'Administration des forêts et la société civile centrafricaine ;
- Appuyer la révision et le développement du cadre légal de la foresterie communautaire, ainsi que son intégration à des processus de réformes politiques et légales plus larges, visant notamment la reconnaissance des droits coutumiers des populations locales et autochtones sur les terres et les ressources qu'elles occupent traditionnellement.

¹⁵ Selon le décret N°09-117 de 2009.

¹⁶ - 18 200 ha pour la réserve de biosphère de Basse Lobaye, voir <http://www.unesco.org/mabdb/br/brdir/directory/biores.asp?mode=all&code=CAF+01>
- 86 690 ha pour le Parc National Mbaéré-Bodingue, selon la Loi N°07.008 de 2007,
- 120 000 et 335 000 ha pour le Parc Dzanga-Sangha et la réserve spéciale, selon la Loi N°90-017 de 1990.

¹⁷ Agence Française de Développement, *Etudes de cas AFD/PRS sur les objectifs du millénaire pour le développement, Fiche 5/10 : appui à l'aménagement forestier en RCA.*

¹⁸ Consortium intitulé « Collaboration d'ONG en faveur de moyens de subsistance communautaires équitables et durables dans les forêts du bassin du Congo » (CoNGOs), dont les membres sont : Well Grounded, Fern, Forest People Programme (FPP), Client Earth, la Rainforest Foundation UK et l'Institut International pour l'Environnement et le Développement (IIED).



RECOMMANDATIONS

Le gouvernement de la RCA, ainsi que la société civile centrafricaine qui a travaillé à ses côtés, doivent être félicités pour l'adoption d'une législation qui offre la possibilité de confier la gestion forestière aux communautés locales et autochtones intéressées. Certaines conditions doivent cependant être réunies pour que ce processus puisse aboutir :

BÂTIR UN CONSENSUS ET UNE STRATÉGIE NATIONALE À LONG TERME

La mise en œuvre d'un processus de forêt communautaire durable et intégré en RCA devra bénéficier d'investissements conséquents. Cela ne sera possible qu'avec l'assurance de niveaux élevés d'engagement et de coordination des agences gouvernementales, des ONG et des partenaires au développement, et dépendra de l'application d'une approche consensuelle. Les précédentes initiatives mentionnées ci-haut, ayant abouti à l'adoption d'un cadre légal opérationnel sur base de la consultation de l'ensemble des parties prenantes, est un signe positif d'une volonté de coopérer dans cette entreprise.

En vue d'apporter un cadre d'action aux différents acteurs impliqués, une stratégie nationale devrait guider la mise en œuvre de la foresterie communautaire. Afin notamment de remédier à la saturation du massif du sud-ouest et d'envisager la mise en œuvre de la foresterie communautaire à grande échelle de manière cohérente, cette stratégie devrait inclure l'identification et la cartographie participative des terres communautaires, ainsi que la révision des titres forestiers, de la politique d'aménagement du territoire, des lois foncières et du mode d'accès aux ressources au sein des concessions d'exploitation forestière et des aires protégées.

UNE CONSTRUCTION PROGRESSIVE BASÉE SUR L'EXPÉRIENCE DES COMMUNAUTÉS

Compte tenu des imperfections du cadre légal soulignées plus haut, il est souhaitable qu'une approche progressive pour le développement des forêts communautaires en RCA soit adoptée. Une « phase expérimentale » devrait permettre l'attribution de forêts communautaires à un certain nombre de communautés pilotes, qui puissent représenter différents contextes sociaux et géographiques.

Lors de la mise en œuvre de projets pilotes, les équipes chargées d'accompagner les communautés dans la reconnaissance de leurs droits devraient au préalable :

- a) chercher à mieux comprendre la gouvernance traditionnelle et la manière dont les droits coutumiers sont reconnus au sein de chacune de ces communautés ;
- b) veiller à la représentation et à la participation équitable des différents 'clans', ainsi que des femmes et des peuples autochtones, pour les prises de décisions et la gestion des bénéfices ;
- c) s'assurer que des pressions ne sont pas exercées par certains membres, afin de se prémunir du phénomène de la 'capture des élites'.

Le suivi et l'évaluation des résultats de ces projets pilotes devraient faciliter la révision du Manuel de procédures d'attribution, ainsi que l'élaboration des procédures de gestion, le renforcement des institutions pertinentes et la redéfinition de la législation.

Le code forestier devrait en ce sens être révisé, en fonction des résultats de cette expérience, et afin de le rendre plus cohérent avec la législation foncière en cours de révision, et avec ses propres dispositions, notamment quant à la question de l'affectation des forêts communautaires dans le domaine forestier non permanent de l'Etat.

CRÉER UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE POUR LE CHANGEMENT

Les autorités nationales et déconcentrées doivent s'engager effectivement dans une nouvelle phase du processus de foresterie communautaire en RCA. L'apport de ressources appropriées est nécessaire pour un transfert réel des responsabilités et un appui optimal aux communautés par l'Administration des forêts.

Différentes actions devraient également être envisagées, comme des conditions préalables au rééquilibrage des politiques publiques en faveur des communautés locales et autochtones. Il s'agirait notamment de :

- Renforcer les capacités institutionnelles de l'administration forestière au niveau central et déconcentré, afin qu'elle soit en mesure d'accompagner les communautés dans le processus d'attribution et de gestion des forêts communautaires ;
- Accompagner et renforcer les capacités des communautés locales et autochtones, pour qu'elles acquièrent les connaissances et les compétences nécessaires en vue d'assurer une gestion maîtrisée et intégrée de la foresterie communautaire ;
- Identifier et suivre les menaces potentielles pesant sur les forêts communautaires, provenant d'autres revendications pour l'utilisation des terres, et informer l'échec de ces modèles concurrents dans leur mission de lutte contre la réduction de la pauvreté et/ou de conservation des forêts ;
- Analyser les impacts socio-économiques et environnementaux, en termes de coûts/avantages, de l'exploitation forestière industrielle et de la stricte conservation de la nature, afin que les concessions existantes ne répondant pas à leurs obligations (notamment relatives aux bénéfices locaux équitables) puissent être réaffectées à la foresterie communautaire ;
- Intensifier la surveillance et l'application de la loi dans le contexte de l'exploitation forestière illégale, y compris l'utilisation de techniques émergentes de surveillance communautaire ;
- Poursuivre la cartographie participative en vue de l'identification des territoires communautaires traditionnels et d'un réaménagement du territoire ;
- Développer des mesures d'incitation pour des investissements publics et privés responsables dans les forêts communautaires, afin de renforcer l'accès des communautés intéressées aux micro-crédits et aux marchés, et de contribuer au développement par des initiatives émanant de ces communautés.



RECOMMANDATIONS

DES RÉFORMES POLITIQUES ET LÉGALES INTÉGRALES

Une vision intégrale de la gestion communautaire des forêts doit inclure des considérations plus larges que celles du cadre légal actuel de la foresterie communautaire, qui est à ce jour exclusivement centré sur les droits d'accès et d'utilisation des ressources forestières. Les droits communautaires sur la terre doivent également être promus, dans le cadre de la réforme foncière en cours et d'un plaidoyer pour la révision de la politique d'aménagement du territoire notamment.

Les droits d'être consultés, informés, associés à la prise de décision et bénéficiaires d'une partie des profits générés par des activités menées par des tiers sur les terres coutumières des communautés, devraient être promus en développant des interactions avec d'autres processus politiques en cours, notamment :

- l'intégration dans la législation nationale des dispositions de la convention 169 de l'OIT (ratifiée par la RCA en 2010) ;
- la mise en conformité des politiques nationales aux directives sous régionales de la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique centrale (adoptées par la RCA en 2005) ;¹⁹
- le suivi de processus tels que REDD+ et APV-FLEGT.²⁰

Il s'agirait notamment de prendre les mesures suivantes :

- La réforme foncière doit mettre fin au monopole de l'État sur les terres et permettre la diversification du classement des terres au-delà de la simple distinction domaine public / domaine privé, afin d'inclure une catégorie qui permette aux communautés locales de faire valoir leurs droits coutumiers de propriété ou de possession, conformément à la convention n°169 de l'OIT ;
- Conformément à la convention n°169 de l'OIT, le gouvernement doit également veiller à ce que les institutions traditionnelles de gouvernance des peuples autochtones, et leur rôle dans la prise de décision sur la législation et son application, soient dûment reconnus et sollicités dans le contexte de toute évolution concernant les forêts communautaires ;
- La promotion de droits fonciers devrait être une exigence juridique des APV, ainsi que la simplification et l'ajustement des processus de définition et de vérification de la légalité aux besoins et aux contraintes des communautés forestières locales ;
- Les normes internationales ainsi que les traités et accords ratifiés – concernant les droits des communautés aux terres et aux ressources, leur participation, le respect du principe de consentement libre, informé et préalable (CLIP) et le partage des bénéfices – doivent être incorporés dans les cadres juridiques nationaux.

¹⁹ Voir également les Directives sous-régionale de la COMIFAC relatives à la gestion durable des produits forestiers non-ligneux d'origine végétale d'Afrique Centrale.

²⁰ Accord de Partenariat Vontaire - Forest Law Enforcement, Governance and Trade. RFUK (Novembre 2011), *Central African Republic : linking rights, capacity strengthening, REDD and FLEGT.*



Le projet CoNGOs: Collaboration d'ONG en faveur de moyens de subsistance communautaires équitables et durables dans les forêts du bassin du Congo, est géré par un consortium d'ONG, dirigé par IIED, dont l'objectif est de contribuer, par le développement d'une foresterie communautaire équitable et durable, à l'amélioration de la gouvernance et des moyens d'existence des communautés forestières dans le Bassin du Congo. Le projet est mis en œuvre au Cameroun, en République centrafricaine, en République du Congo et en République démocratique du Congo (RDC), et dans une certaine mesure au Gabon. Un dialogue, des activités d'échanges d'expérience et de plaidoyer seront également entrepris au niveau régional. Les membres du consortium CoNGOs sont International Institute for Environment and Development (IIED), ClientEarth, Fern, Forest Peoples Program (FPP), Rainforest Foundation UK (RFUK) et Well Grounded.



Cette recherche a été financée par UK Aid, l'agence d'aide du gouvernement britannique, cependant les opinions exprimées ne représentent pas nécessairement le point de vue du gouvernement du Royaume-Uni.

**R RAINFOREST
FOUNDATION UK**
SECURING LANDS, SUSTAINING LIVES

233A Kentish Town Road
Londres NW5 2JT
+44 (0)20 7485 0193
info@rainforestuk.org

Rainforestfoundationuk.org