

La conversion des titres forestiers en RDC: une histoire classique de l'exclusion des communautés locales

Note d'Information de Greenpeace International, juillet 2008

Introduction

Le 24 Octobre 2005, le Président de la RDC, sous forte pression de la Banque Mondiale, a promulgué un décret (PD50/116) pour reconfirmer la validité juridique du moratoire sur l'octroi de nouveaux titres d'exploitation industrielle du bois promulgué en 2002. Cette reconfirmation a été provoquée par des violations flagrantes et continues du moratoire par les exploitants industriels et les autorités de la transition. Ces dernières ont continué à destiner des millions d'hectares de la forêt à l'exploitation industrielle, sans consulter les communautés locales et autochtones. Le décret de 2005 a également initié le processus de conversion des anciens titres forestiers en contrats concessions forestières, comme prévu par le nouveau Code Forestier de 2002.¹

Un processus loin d'être équitable

Le processus de conversion qui a ensuite démarré a été caractérisé par de nombreuses faiblesses, comme indiqué par le WRI et Agreco, qui ont été contractés comme Observateurs Indépendants du processus. Une de leurs principales préoccupations est le fait que dans toute la conception et l'implémentation du processus, les intérêts des communautés locales ainsi que celles des peuples autochtones n'aient pas le même poids que ceux des entreprises forestières. En effet, les communautés ont été exclues de toutes les dimensions et de presque toutes les phases du processus de conversion des titres forestiers.

Une des raisons de ce déséquilibre est l'utilisation des critères extrêmement limités pour juger de la convertibilité d'un titre: les aspects sociaux et environnementaux de l'exploitation n'ont pas été pris en compte dans l'évaluation. En plus, le Groupe de Travail Technique chargé de la première phase d'analyse des contrats forestiers n'a eu ni le temps ni les ressources pour aborder ces questions efficacement.²

¹Le Code Forestier de 2002 introduit un nouveau modèle de contrat forestier, la soi-disant concession. L'article 155 stipule que les titres forestiers existants doivent être convertis en ce nouveau type de contrat, pourvu qu'ils remplissent les conditions prévues par la nouvelle législation

² Le Décret Présidentiel de 2005 stipule que les requêtes de conversion doivent être vérifiées dans un délai de 4 mois par un groupe des experts techniques des Ministères de l'Environnement et des Finances, avec l'assistance de l'Observateur Indépendant. Le Groupe de Travail Technique (GTT) établi pour faire ce travail a limité son analyse aux critères mentionnés en article 5 du DP, à savoir 1) le paiement de taxe de superficie depuis 2003 2) le respect pour les limites du titre 3) l'existence et l'opération continue d'une unité de transformation. Bien que le GTT a fait quelques visites sur le terrain, il n'avait ni le temps ni les moyens pour visiter systématiquement tous les titres ou consulter un grand

Les visites de terrain de ce Groupe Technique n'ont pas été effectuées d'une façon systématique et cohérente. En plus, elles ont été faites tellement rapidement qu'elles n'ont pas laissé le temps pour des consultations convenables avec les communautés locales. Une consultation effective était également rendue impossible par le manque de sensibilisation et de préparation adéquate.

On trouve les mêmes faiblesses dans les consultations que les exploitants forestiers devaient faire avant de soumettre leur requête de conversion. Chaque requête devait être accompagnée d'un plan de relance pour la future concession ainsi que des preuves que celle-ci faisait l'objet d'une consultation de la population locale. Toutefois, le délai de trois mois accordé aux exploitants pour soumettre leurs requêtes n'a pas permis des consultations profondes. Les efforts sincères pour y arriver n'étaient pas visibles non plus.

La prochaine phase: plus de participation symbolique?

En utilisant des informations sélectives et subjectives, le GTT a terminé ses travaux fin 2006. Ses conclusions n'ont jamais été rendues publiques. Une Commission Interministérielle (CI) aurait dû être convoquée toute de suite après la révision technique. Toutefois, ce n'est que peu avant le 10 mai de cette année que le Ministre de l'Environnement a promulgué un décret nommant les membres de la CI. Après une forte pression de la part de la société civile, la composition de la CI a été modifiée, afin de garantir l'inclusion d'un représentant permanent des peuples autochtones, en plus de deux représentants de la société civile déjà prévus. En outre, chaque fois qu'on discute d'un titre appartenant à une zone où il y a des peuples autochtones, ces derniers ont maintenant le droit d'envoyer leurs propres délégués auprès de la CI, en plus d'un représentant des communautés locales habitant la même zone.

Malgré ces modifications, la représentation de la société civile et des communautés locales au sein de la CI en général reste faible. De plus, il y a de grandes préoccupations par rapport à la qualité de la participation des délégués des communautés locales et autochtones. Le processus de révision est extrêmement compliqué et une participation effective nécessite un degré élevé de connaissance technique et juridique. Une autre complication est que la plupart des informations est seulement disponible en français. En plus, il est fort probable que les représentants des communautés locales et autochtones soient soumis à une pression considérable, étant donné les enjeux très élevés du processus de conversion. C'est pourquoi il est de grande importance que les délégués des communautés soient soutenus et bien préparés pour leur participation à la CI.

nombre des parties prenantes dans chaque territoire. Pour cette raison, une vraie vérification des quelques critères comme le respect pour les limites du titre ou des obligations sociales ou environnementales n'était pas possible, voir le rapport d'Observateur Indépendant sur http://www.rdc-conversiontitresforestiers.org/documents/rapports/rapport-des-missions-de-lobservateur-independant-prov.-equateur-orientale-bandundu-et-bas-congo-/view_2.html

Le droit de contestation: inutile sans moyens

Une autre inégalité manifeste se trouve au niveau du droit de contester les décisions finales de la CI. Le DP de 2005 ne donne la possibilité de contester les décisions de la CI qu'aux exploitants industriels, sans prendre en compte les droits des parties prenantes les plus importantes. Pour les communautés locales, la seule possibilité de contester les jugements de la CI est de faire recours aux mesures juridiques sous l'article 134 du Code Forestier. Toutefois, ni le Gouvernement de la RDC, ni les bailleurs de fonds n'ont mis en disposition des moyens pour permettre aux communautés lésées d'interjeter leurs recours contre les décisions de la CI. Sans une assistance technique, financière et juridique, cette option restera effectivement fermée pour les communautés locales et peuples autochtones. C'est la raison pour laquelle les recours des communautés sont destinés à rester une lettre morte.

Annulation sans récompensation: une recette pour les conflits sociaux

Une des omissions les plus préoccupantes dans le processus de conversion et qui est censée avoir des conséquences graves, est l'absence des provisions portant sur l'annulation des titres. Il est fort probable que les annulations puissent aboutir à une perte d'emplois considérable à court terme, ce qui peut provoquer des troubles dans les zones où l'exploitation industrielle est aujourd'hui une activité économique importante. En dépit du fait qu'une augmentation soudaine du chômage et la disparition des infrastructures sociales puissent générer des privations et provoquer l'instabilité, on a omis de faire des études d'impacts socio-économiques. Des provisions pour compenser des travailleurs ou des programmes de transition manquent également. Malgré le fait que la nécessité de développer des alternatives à l'exploitation industrielle des forêts est largement reconnue aujourd'hui, il n'existe pas de programmes pour accompagner les communautés locales dans ce processus. Les appels répétés à l'adresse de la Banque Mondiale et au Gouvernement de la RDC pour aborder cette question potentiellement explosive sont tombés dans l'oreille d'un sourd.

Rétablir l'équilibre (tant soit peu)

La convocation de la CI étant prévue avant le 31 juillet, il ne reste pas beaucoup de temps pour rectifier les déséquilibres dans le processus. Néanmoins, il faut faire le peu qu'on puisse encore faire. C'est pourquoi Greenpeace recommande à toutes les organisations œuvrant en RDC :

- D'assister les communautés locales affectées par le processus de conversion avec tous les moyens possible, spécifiquement en:
 - garantissant l'accès aux informations sur le processus de conversion, afin qu'ils puissent mieux défendre leurs droits
 - soutenant les délégués des communautés locales au sein de la Commission Interministérielle pour assurer leur participation effective
 - donnant un soutien technique, financier et juridique aux communautés de sorte qu'elles puissent contester les décisions de la CI quand c'est nécessaire

- atténuant les impacts négatifs résultants des annulations des titres, en assistant la recherche de moyens d'existence alternatives et en assurant l'entretien et l'opération ininterrompue des infrastructures sociales existantes
- De soutenir la commission de la société civile de la RDC récemment créée qui s'occupe de la surveillance du processus de conversion et qui assiste les communautés locales en les préparant pour leur participation dans le CI et les recours éventuels. Cette commission manque actuellement de moyens pour pouvoir remplir convenablement sa tâche.
- De faire pression sur les bailleurs de fonds pour :
 - Mettre en disposition, en toute promptitude, des moyens pour faciliter une participation effective des délégués des communautés au processus de conversion, surtout pour leur donner la possibilité de contester les décisions de la CI
 - Insister sur la publication immédiate du rapport du Groupe de Travail Technique, afin d'assurer une transparence adéquate et de restaurer la crédibilité du processus
 - Demander au Gouvernement de la RDC d'adopter avec urgence un décret spécifiant les modalités d'annulation des titres
 - Demander au Gouvernement de la RDC de mener une étude sur les impacts socio-économiques de l'annulation des titres et préparer un plan de transition afin de minimiser les effets de l'annulation des titres sur la vie des communautés
 - Fournir l'assistance financière, technique et légale pour la mise en œuvre d'un tel plan
 - Encourager le Gouvernement de la RDC à doter la CI de temps et moyens suffisants pour analyser minutieusement chaque requête de conversion, afin de garantir que les considérations sociales, environnementales et des droits de l'homme soient prises en compte

Pour plus d'informations, contactez:

Judith Verweijen, Greenpeace International, judith.verweijen@greenpeace.org
 NL: +31 641304587, DRC +243 990078627

Michelle Medeiros, Greenpeace International, michelle.medeiros@greenpeace.org
 NL: +31 646 162041

Abbé Willy Loyombo, COSCIPROF, Commission de la société civile pour le suivi du processus de conversion des titres forestiers
 DRC: +243 994535744, osapyrdc@yahoo.fr

Cette note d'information est également disponible en anglais sur :
<http://www.greenpeace.org/international/campaigns/forests/africa>