

LEVÉE DU MORATOIRE ET RECOMMANDATIONS AU GOUVERNEMENT : NOTE D'ORIENTATION POLITIQUE

La problématique

Rigobert MINANI, S.J.,
Phd Coordinateur.
rigomin@gmail.com

Kass MUTEBA,
Chercheur.

René NGONGO,
Consultant réviseur.

Depuis 2002, le gouvernement de la RD Congo a initié un processus de réforme forestière en établissant un moratoire sur l'allocation de nouveaux titres d'exploitation forestière¹ portant suspension de l'octroi de nouvelles allocations forestières.

C'est dans ce contexte que le Président de la République, en 2005, avait promulgué le décret présidentiel N°05/116 du 24 octobre 2005 portant conversion des anciens titres forestiers en contrat de concession forestière et portant extension du moratoire en matière d'octroi des titres d'exploitation forestière donnant l'étendue et fixant les conditions préalables de la levée du dit moratoire. Ce décret présidentiel prévoyait que :

Le moratoire instauré par l'arrêté ci-dessus reste en vigueur jusqu'à la réalisation des trois conditions supplémentaires suivantes : la publication de nouvelles règles d'adjudication en matière d'octroi des allocations forestières, la publication des résultats définitifs du processus de conversion y compris la résiliation effective des titres non convertis et, enfin, l'adoption, sur base d'un processus consultatif, d'une programmation géographique des futures allocations forestières (zonage forestier) à l'horizon de trois ans (article 23). Cette décision couvrait toute nouvelle acquisition de droit d'exploitation, y compris paréchange, relocalisation ou réhabilitation d'anciens titres.

1 Arrêté ministériel N° CAB/MIN/ A.F.F.-E.T/194/MAS/02 du 14 mai 2002.

Le processus de conversion des titres a été déclaré clos le 29/01/2011 par le Ministre de tutelle. Il a eu comme résultat :

Sur les 156 anciens titres forestiers couvrant 22,4 millions d'hectares, 80 titres ont été retenus, ramenant la superficie totale concédée à 12,2 millions hectares, soit 8,4% de la superficie forestière nationale de 155 millions hectares, soit la moitié de la superficie totale des anciens titres forestiers.

L'objectif de toute cette opération complexe était de :

1. Mettre en valeur des ressources forestières de l'État ;
2. Soutenir une activité économique prospère ;
3. Exploiter rationnellement et durablement des ressources forestières ;
4. Mettre en place de nouvelles règles d'adjudication en matière forestière.

2. État des lieux

La décision du gouvernement du 11 juillet 2021 de lever le moratoire soulève beaucoup de questions. Elle ne crée pas l'unanimité au regard, entre autres, des expériences malheureuses passées de la gestion forestière en RD Congo, mais aussi des engagements internationaux de la RD Congo pour l'assainissement du secteur forestier. Le débat est loin d'être fini et va probablement se prolonger dans les mois à venir. D'où, l'importance de concevoir une politique rationnelle et efficace de gestion forestière en RD Congo à laquelle voudrait participer cette note politique.

2.1. Les arguments des parties prenantes

– Le gouvernement de la RD Congo

Au cours de la réunion du Conseil des Ministres du 09 juillet 2021, présidée par le Président Felix Tshisekedi, 10 mesures dites « urgentes pour la gestion durable des ressources naturelles de la RD Congo » ont été prises dont celle de la « levée du moratoire ». Le moratoire de 2002, avait expliqué la Ministre de l'Environnement et Développement Durable, était une mesure conservatoire. Il n'était donc plus tenable pour le gouvernement de maintenir cette position qui a trop duré. Pour le gouvernement, le maintien du moratoire encourage l'expansion de l'exploitation artisanale illégale.

D'autre part, la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) qui fait la promotion de l'harmonisation des politiques nationales du secteur forestier en Afrique centrale n'a cessé de rappeler que la RD Congo demeure le seul pays du Bassin du Congo à observer un moratoire et que cela dure depuis plus de 20 ans. Ceci, selon la COMIFAC et le gouvernement de la

RD Congo, représente un manque à gagner considérable pour le pays et pour ce secteur d'activité.

– Le secteur privé de l'exploitation du bois

La majorité du secteur privé du bois, en particulier la Fédération des Industriels du Bois (FIB) sont favorables à la levée du moratoire. Ils attirent cependant l'attention sur les enjeux de Gouvernance et de fiscalité dans ce secteur.

**– L'initiative pour la forêt de l'Afrique centrale (CAFI)
et les partenaires internationaux avec le FONAREDD²**

Dans la lettre d'intention signée avec la RD Congo, CAFI a prévu plusieurs jalons avant la levée du moratoire dont, entre autres, la programmation géographique prévue dans le décret présidentiel de 2005. La position du FONAREDD et de CAFI attirent aussi l'attention sur les résultats issus de la « Revue des titres légaux des concessions forestières en RD Congo » dont l'objectif était de clarifier, au cas par cas, le statut juridique des 81 titres issus du processus de conversion, et de se prononcer sur la légalité des mutations dont ils ont été objets depuis 2014.

– La société civile congolaise en défaveur

Plusieurs groupes de la société civile environnementale se sont aussi à plusieurs reprises exprimés sur cette question :

Le Groupe de Travail Climat REDD Rénové (GTCRR) et la Coalition Nationale Contre l'Exploitation Illégale du Bois (CNCEIB) exigent que toute levée du moratoire soit conditionnée à la réalisation de la troisième condition légale de programmation géographique énoncée dans le décret présidentiel de 2005, de sorte qu'elle soit explicitement liée aux réformes d'aménagement du territoire en cours.

Ils affirment que seul un processus participatif et multisectoriel par nature permettra d'éviter les conflits et autres conséquences négatives dans le déroulé des opérations. Enfin, et dans le prolongement de l'analyse du GTCR-R, il est important de signaler le manque de cohérence et de séquençage des priorités dans la proposition du gouvernement par l'entremise de la Vice-Première Ministre. La société civile note aussi l'incompatibilité de la décision du gouvernement avec les engagements internationaux de la RD Congo sur la protection des forêts. Elle souligne également que c'est grâce au moratoire que les forêts de la RD Congo ont échappé aux pressions de leur conversion en plantations de palmier à huile et du soja par les entreprises asiatiques.

2 Fonds National pour la Réduction des Émissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des Forêts (FONAREDD).

Le Réseau des Organisations de la Société Civile pour l'Économie Verte en Afrique Centrale (ROSCEVAC) estime que le moratoire imposé dans le secteur forestier pour les futures allocations forestières ne peut être levé si toutes les trois conditions cumulatives respectivement fixées par l'arrêté ministériel N° CAB/MIN/AF.F-E.T/194/MAS/02 du 14 mai 2002 et le décret N°05/116 du 24 octobre 2005 ne sont remplies. Ce réseau rappelle que le gouvernement congolais doit encore publier de nouvelles règles d'adjudication en matière d'octroi des allocations forestières, publier les résultats définitifs du processus de conversion y compris la résiliation effective des titres non convertis, et par l'adoption, sur base d'un processus consultatif, d'une programmation géographique des futures allocations.

Tout en reconnaissant l'accomplissement de deux premières conditions, le ROSCEVAC remarque que la problématique reste entière sur la troisième. Il conclut qu'aucune raison, qu'elle soit politique ou économique, ne saurait justifier une quelconque démarche pour lever le moratoire. Et revenant sur la troisième condition du décret présidentiel de 2005, le ROSCEVAC affirme : « Cette programmation géographique des futures allocations est celle subordonnée au processus couramment appelé sous le vocable « zonage forestier » dont la réalisation a l'avantage de concourir à une meilleure planification et utilisation des espaces, identifiant ainsi les différentes proportions du domaine forestier à allouer notamment à des fins de conservation, à des fins d'exploitation forestière, ou à des fins d'usage communautaire. Il a également aussi l'avantage de prévenir différents conflits locaux qui peuvent naître entre les différents utilisateurs des espaces et les ressources ».

– La société civile congolaise favorable

L'initiative pour la Gestion Durable de l'Environnement (IGED) est plus favorable à la décision du gouvernement de lever le moratoire. Ceci au regard du contexte actuel et de la situation socio-économique des communautés locales de plus en plus insoutenable. Pour l'IGED, le maintien du moratoire contribue à aggraver la pauvreté et la précarité des communautés dépendantes des ressources forestières. Il ralentit la prise des mesures de gestion durable des forêts et viole les droits des communautés à bénéficier de l'exploitation des ressources naturelles.

Pour le Réseau Ressources Naturelles (RRN), la levée du moratoire est devenue une option soutenable eu égard aux préoccupations déjà soulevées par l'IGED. Et concernant la troisième condition qui bloquait encore cette levée du moratoire, à savoir, la programmation géographique, le RRN préconise des échanges entre parties prenantes qui auraient pour objectif d'aborder ses contours et de lever les zones d'ombres.

– Les Communautés locales et peuples autochtones (CL et PA)

D'après l'enquête que nous avons menée sur cette question dans la province de Tshopo auprès des communautés locales, il s'est avéré qu'elles n'avaient pas d'informations substantielles sur le processus du moratoire et sur la suspension de l'octroi des allocations forestières.

Toutefois, pour ces communautés, l'avènement de l'industrie forestière leur permet d'améliorer leurs conditions dans les domaines d'accès à l'éducation, à la santé, à l'eau, au moyen de transport et autres facilités. Selon ces communautés, le gouvernement tant national que provincial n'investit pas suffisamment pour le bien-être des communautés. Les quelques initiatives de développement, des infrastructures scolaires ou de santé au sein de ces communautés sont l'œuvre de l'industrie forestière. Quoique certains griefs à l'encontre des exploitants industriels du bois subsistent, les communautés locales enquêtées souhaitent que les attributions de nouvelles concessions forestières aux industries de bois continuent et se fassent dans le respect des obligations sociales et des droits des communautés.

– Les ONG internationales

Les organisations Greenpeace Africa, la Rainforest Foundation UK et la Rainforest Foundation Norway (et Forest Peoples Programme, Global Witness, Minority Rights Group) ont exprimé leurs inquiétudes sur le plan annoncé par la Ministre de l'Environnement de la RD Congo visant à lever l'interdiction de nouvelles concessions d'exploitation forestière dans la deuxième plus grande forêt tropicale du monde.

Pour les ONG internationales, une levée du moratoire contredirait l'engagement du Président de la RD Congo à réduire les émissions de gaz à effet de serre de la RD Congo de 17% et de restaurer sa couverture forestière à 63,5% d'ici 2030. Elles appellent le Président de la république à renforcer le décret présidentiel de 2005 prorogeant le moratoire. Certains représentants de ces ONG ont déclaré que la levée du moratoire n'a rien à voir avec la volonté de mettre en place une bonne gouvernance dans le domaine forestier.

Ce serait, selon eux, « un plan cynique qui ne ferait que céder encore le territoire de la RD Congo à des entreprises étrangères désireuses de saccager la forêt, ouvrant un nouveau boulevard aux forestiers ». C'est pour arrêter ce drame annoncé que, le 11 novembre 2021, Greenpeace Afrique a déposé au bureau du Premier Ministre une pétition contre la levée du moratoire forestier signée par plus de 100.000 personnes.

Les autorités congolaises et une frange de la société civile congolaise proclament haut et fort le secteur forestier comme un domaine de souveraineté et que les questions liées aux forêts congolaises puissent

avant tout être discutées et traitées en RD Congo en vue de se préserver des dictats et dépendances de l'extérieur sous formes de menaces d'embargo intempestif initié par les ONG internationales. Il n'est pas de doute que cette question relève de la souveraineté nationale. Mais, la RD Congo ne peut pas non plus faire fi de ses engagements internationaux.

2.2. Recommandations

Après 20 ans d'attente, la décision du gouvernement de lever le moratoire se défend. Cependant pour que la levée du moratoire profite au secteur forestier et au pays, le gouvernement doit aller plus loin et explorer les éléments fondamentaux de la réforme forestière en RD Congo et explorer attentivement les raisons qui ont rendues jusqu'à présent difficiles, le respect même du moratoire malgré les multiples législations promulguées depuis sa proclamation en 2002.

- Le gouvernement doit s'atteler d'abord à mettre de l'ordre et assainir le secteur forestier en balisant suffisamment les étapes successives de la gouvernance forestière.
- Le gouvernement doit consolider les atouts et les opportunités du secteur forestier à travers, entre autres, la finalisation du processus de définition de la politique forestière aujourd'hui toujours en chantier.
 - L'existence dans la législation du concept « Foresterie communautaire » comme mode de gestion durable ;
 - Le potentiel de la forêt de production en bois d'œuvre élevé ;
 - Son immense potentiel des produits forestiers non ligneux ;
 - Son vaste réseau d'aires protégées pour la conservation de la biodiversité, etc.

Le gouvernement doit s'adresser aux contraintes actuelles de la gouvernance forestière dont :

- Une faible connaissance de la ressource forestière ;
- La dualité entre droits fonciers moderne et coutumier ;
- Le chevauchement entre les lois sectorielles (foncières, forestières, minières, etc.) ;
- La multiplicité des taxes et redevances forestières ;
- La faible capacité de transformation locale de bois d'œuvre ;
- Une exploitation sélective des essences de bois d'œuvre ;
- Une exploitation artisanale insuffisamment encadrée sur le plan technique.

Le gouvernement doit relever les défis de la gouvernance des terres forestières en RD Congo :

- Finaliser la réforme de l'administration territoriale et forestière ;
- Finaliser un plan directeur d'affectation des terres et préciser les espaces de production forestière, de conservation de la nature, de l'agriculture, du développement rural, des mines, des hydrocarbures, etc.

La RD Congo doit construire une gouvernance forestière forte et transparente et mettre fin à l'opacité dans ce secteur. Elle doit comprendre les mobiles de violations répétitives du moratoire par des personnes sensées les mettre en œuvre, l'extension et les mécanismes du laxisme dans l'application du moratoire, le mécanisme de la corruption dans l'administration forestière et comment y mettre fin.

Lever le moratoire, sans pour autant régler en aval tous ces problèmes risquerait d'ouvrir un boulevard à une déforestation sauvage dont les conséquences pourraient être néfastes pour la forêt et pour les populations qui en dépendent. ■



Abonnez-vous ou offrez un abonnement
à la revue *Congo-Afrique*