



RAPPORT

# Suivi non mandaté des clauses sociales en République Démocratique du Congo (2011-2015)

Raphael Tsanga  
Paolo Omar Cerutti  
Jean-Marie Bolika  
Paolo Tibaldeschi



RAPPORT

# **Suivi non mandaté des clauses sociales en République Démocratique du Congo (2011-2015)**

Raphael Tsanga

Paolo Omar Cerutti

Jean-Marie Bolika

Paolo Tibaldeschi

Rapport

© 2017 Centre de recherche forestière internationale (CIFOR)



Le contenu de cette publication est soumis à une licence des Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0), <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Tsanga R, Cerutti PO, Bolika JM, Tibaldeschi P. 2017. *Suivi non mandaté des clauses sociales en République Démocratique du Congo (2011-2015)*. Rapport. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Photos par Raphael Tsanga, Guillaume Lescuyer, COTREFOR.

CIFOR  
Jl. CIFOR, Situ Gede  
Bogor Barat 16115  
Indonesia

T +62 (251) 8622-622  
F +62 (251) 8622-100  
E [cifor@cgiar.org](mailto:cifor@cgiar.org)

[cifor.org](http://cifor.org)

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques du CIFOR, de WWF, ou leurs partenaires financiers.

# Sommaire

<b>Abréviations et acronymes</b>	<b>v</b>
<b>Remerciements</b>	<b>vi</b>
<b>Avant-propos</b>	<b>vii</b>
<b>Résumé exécutif</b>	<b>viii</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>1</b>
1.1 Objectifs	2
1.2 Méthodologie et analyse des données	2
<b>2 Généralités sur l'exploitation forestière</b>	<b>4</b>
2.1 Situation des concessions industrielles	4
2.2 L'exploitation artisanale	5
<b>3 Aspects sociaux de l'exploitation forestière</b>	<b>7</b>
3.1 Financement des clauses sociales	7
3.2 Suivi des clauses sociales	8
3.3 Conditions de vie des travailleurs	11
3.4 Conflits	11
<b>4 Discussion</b>	<b>12</b>
4.1 Légitimité du suivi forestier indépendant non mandaté	12
4.2 L'opérationnalisation difficile des clauses sociales par les concessionnaires	12
4.3 Pérennité du suivi forestier indépendant non mandaté	13
<b>5 Conclusion et recommandations</b>	<b>14</b>
<b>Annexe</b>	<b>16</b>

# Liste des figures et tableaux

## Figures

1	Situation de l'aménagement forestier en 2016	5
2	Nombre de permis de coupe délivrés par province et infractions (2012 - 2013)	6
3	Affectation prévisionnelle des dépenses des FDL (2011 - 2015)	7
4	Situation financière réelle des FDL (2011 - 2015)	8
5	Récapitulatif des réalisations sociales par secteur	9

## Tableaux

1	Acteurs rencontrés	2
2	Distribution des titres forestiers visités	3
3	Concessions forestières avec plans d'aménagement approuvés	4

# Abréviations et acronymes

ACIBO	Autorisation de Coupe Industrielle de Bois
APV	Accord de Partenariat Volontaire
CCF	Contrat de Concession Forestière
CCS	Cahier des Clauses Sociales
CIFOR	Centre for International Forestry Research
CLG	Comité Local de Gestion
CLS	Comité Local de Suivi
CNCEIB	Coalition Nationale contre l'Exploitation Illégale du Bois
FDL	Fonds de Développement Local
FHVC	Forêts à Haute Valeur de Conservation
FLEGT	Forest Law Enforcement Governance and Trade
GA	Garantie d'Approvisionnement
LI	Lettre d'Intention
MECNT	Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme
Norad	Norwegian Agency for Development Cooperation
PG	Plan de Gestion
PCPCB	Programme de contrôle de la production et de la commercialisation des bois
PNEFEB	Programme National Environnement Forêt et Biodiversité
REPALEF	Réseau des Populations Autochtones et Locales pour la gestion durable des Ecosystèmes Forestiers
WWF	World Wildlife Fund

# Remerciements

Ce rapport a été rédigé par Raphael Tsanga et Paolo Cerutti, chercheurs au Centre de Recherche Forestière Internationale avec la contribution de Jean-Marie Bolika et Paolo Tibaldeschi du Fonds Mondial pour la Nature. Le rapport fait une synthèse de cinq ans de mise en oeuvre de l'observation indépendante non mandatée et s'inscrit dans une logique similaire à celle des documents publiés par WWF en 2012 et 2013 sur le suivi forestier en RDC. Le rapport résulte des missions de suivi conduites par 21 organisations de la société civile congolaise dans le cadre du projet «Renforcement des capacités de la société environnementale» (SCAPE).

Les informations présentées dans ce rapport proviennent des synthèses de données de terrain recueillies par de multiples acteurs en collaboration avec les communautés locales et peuples autochtones. De ce fait, elles n'expriment pas nécessairement les opinions du WWF, de CIFOR ou de son partenaire financier. Par conséquent, le WWF, le CIFOR et Norad ne peuvent être tenus responsables des données, analyses et opinions exprimées dans ce document.

La rédaction de ce rapport n'aurait été possible sans les contributions humaine, matérielle et financière de nombreuses personnes et organisations qui ont participé à la collecte des données et à leur analyse et qui ont enrichi le rapport de leurs commentaires. Le WWF remercie l'Agence norvégienne pour le développement international (Norad) norvégienne

dont le soutien financier à la gestion durable des ressources forestières en République Démocratique du Congo a rendu possible la collecte des données. Bruno Perodeau (WWF RDC), Belmond Tchoumba (WWF Cameroun), Alain Huart (WWF RDC) dont les commentaires ont permis d'enrichir le présent document. Bienvenu Ngoy, Wissam Mayaka, Alphonse Longbango et Philippe Nzita pour la compilation des données.

Les organisations de la société civile partenaires de WWF doivent trouver ici la reconnaissance des auteurs pour la tâche délicate et souvent contraignante de collecte des données en zone rurale. Que soient remerciés : Alain Parfait Ngulungu (ACB), Guy Lyaki (ADPE), Joseph Nkoso et Me Muabokote (AEHD), Danny Fandu (AMAR), Fils Mambonzi (Avocats Verts), KIKWAYA Judith et Carmel Kifukieta (CAGDFT), Rigobert Mola (CAPID), Raphael Mboyo (CIDB), Olivier Kalamba & Yannick Ngwangu (DDFK), Philomène Mwamba (F&E), Tshotsho Nzombe (GAPE), Mélanie Kwigala & Ruphin Imbongo (GACC), Jean Bienvenu Ngoy et Souzi Binda (GTF), Jean Robert Bowela (IGED), Trésor Losale et Souzanne Linyonga (ILDI), Blandine Kongolo et Kass Alidor Muteba (OCEAN), Don de Dieu Katshunga (Codelt), Freddy Mumba (Cenadep), Louise Kavira (REPALEF), Thimothé Wakendakenda (OAN), Jibril Bisambu et Bruno Siasia (NTOMBOKOLO), Jean Pierre Mola (THALITAKHOUMI), Joseph Mputu et Elfils Nkumu (UDME) et Rachel Kipendo (UEFA).

# Avant-propos

Alors que les efforts de développement des cadres juridiques et politiques efficaces en rapport avec la gestion du patrimoine forestier de la République Démocratique du Congo sont notables, il faut constater que la mise en œuvre effective de la réglementation forestière s'est révélée être une tâche complexe à l'épreuve de la réalité. Cette application difficile du cadre juridique affecte globalement l'exploitation des ressources forestières, qu'elle se déroule dans le cadre des concessions industrielles ou des permis de coupe artisanaux. Les contraintes de mise en œuvre du droit forestier traduisent d'une part la fragilité du monopole de l'Etat sur les processus de surveillance de la gestion forestière et d'autre part la nécessité d'une action concertée qui mobilise aux côtés de l'Etat, la société civile, les partenaires techniques, et le secteur privé. Le suivi non mandaté de l'exploitation forestière conduit par la société civile congolaise ces dernières années s'inscrit par conséquent dans cette dynamique de consolidation du droit forestier congolais et d'amélioration de son niveau de mise en œuvre.

En s'intéressant particulièrement au respect des obligations sociales auxquelles les entreprises forestières sont légalement astreintes vis-à-vis des communautés locales et autochtones, le présent rapport se penche sur un aspect essentiel de la

gouvernance forestière en Afrique centrale trop souvent négligée. Le principe du partage des bénéfices de l'exploitation forestière entre tous les acteurs et notamment les plus fragiles que sont les communautés forestières est désormais consacré de manière irréversible dans la pratique juridique en Afrique centrale. En revanche, le contrôle forestier continue de traiter cet aspect de la gestion forestière de manière marginale voire comme une question périphérique.

Le suivi des accords montre le potentiel des clauses sociales à impulser le développement dans le secteur forestier si elles sont correctement mises en œuvre. De même, l'accompagnement dont les communautés ont bénéficié dans la négociation des clauses sociales avec les entreprises forestières et le renforcement des compétences des organisations locales dans le suivi de l'exécution des projets de développement permettent de mettre en évidence, s'il en était encore besoin, le rôle indispensable de la société civile nationale et internationale dans la mise en œuvre du volet social de l'aménagement forestier.

**Bruno Perodeau**  
Directeur de la conservation WWF

# Résumé exécutif

L'amélioration de la gouvernance forestière en République Démocratique du Congo est un défi permanent pour les acteurs publics, les bailleurs de fonds et les organisations de la société civile. Le code forestier de 2002 et les textes d'application subséquents ont posé les bases d'une gestion forestière axée sur les principes d'aménagement des concessions industrielles, d'inclusion des acteurs et de partage équitable des bénéfices générés par l'exploitation forestière. L'enjeu fondamental de l'arsenal juridique national et de l'engagement du pays dans la négociation d'un accord de partenariat volontaire avec l'Union européenne est l'amélioration de la gouvernance forestière à travers la lutte contre l'exploitation illégale des ressources forestières. Les réformes en matière de gestion forestière se sont concrétisées ces dernières années par la fin en 2014 du processus de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière et la signature des textes relatifs à l'opérationnalisation des forêts des communautés locales.

Le suivi forestier indépendant non mandaté mis en œuvre par des organisations de la société civile congolaise avec l'appui de WWF et du Norad montre que les efforts engagés par les autorités congolaises et les acteurs non étatiques depuis bientôt quinze ans commencent à être assimilés par les exploitants forestiers formels, même si les actions entreprises peinent encore à stopper l'exploitation forestière illégale à l'échelle du pays. Ce rapport présente la synthèse des missions de suivi forestier indépendant non mandaté conduites en RDC entre 2011 et 2015. Au terme du processus de conversion, 57 titres forestiers ont été convertis en contrat de concession parmi lesquels 23 ont été suivis dans le cadre du projet, tandis que 85 clauses sociales ont été signées avec les communautés locales.

Les points essentiels du suivi forestier indépendant non mandaté soulignent que :

- Dans les 23 concessions forestières actives dans la période 2011-2015, des efforts ont été fournis par les exploitants forestiers pour répondre à leurs obligations légales relatives à l'exécution des clauses sociales. L'action de WWF a contribué à la signature de 45 clauses sociales sur un total de 85 clauses sociales pour l'ensemble des titres convertis en RDC. Les missions de suivi ont fait état de 27 écoles construites, 7 centres de santé et 14 locaux à usage administratif et plusieurs kilomètres de routes réhabilitées. A une échelle plus globale, depuis 2010, les retombées directement liées à la mise en œuvre des 85 conventions relatives aux clauses sociales en RDC, portent sur le financement des projets d'infrastructures socioéconomiques à hauteur de 13.6 millions de dollars autour de 57 concessions forestières. Renforcement des capacités.
- Le projet a réalisé des sessions de formation sur les activités génératrices de revenus à l'intention d'environ 38,000 individus issus des communautés locales.
- Le montant prévisionnel des financements dédiés à l'exécution des clauses sociales des 23 titres forestiers suivis se chiffre à 5,6 millions de dollars américains pour un montant réel estimé à 2 millions de dollars soit moins de la moitié de ce qui a été budgétisé dans les conventions entre les concessionnaires et les communautés locales. Ce différentiel significatif entre prévisions et recettes effectives a des répercussions sur le niveau de réalisation des clauses sociales.
- L'exploitation forestière et l'exécution des clauses sociales dans les zones rurales constituent une opportunité d'induction du développement local dans une dynamique qui, idéalement, devrait être pilotée par l'Etat et inscrite dans la durée. Dans un environnement où les politiques publiques sont difficilement mises en œuvre, la réalisation des travaux d'infrastructures par les entreprises s'apparente à un transfert de responsabilité du public vers le privé. La réalisation de certains travaux demande une expertise et des compétences dont ne disposent pas toujours les concessionnaires, ce qui constitue un obstacle à l'exécution optimale de certaines infrastructures.
- En dépit des formations dispensées aux comités locaux de gestion et de suivi, ces institutions

demeurent fragiles et parviennent difficilement à assurer leurs missions de supervision et de suivi de la mise en œuvre des infrastructures socio-économiques. L'implication active des autorités locales dans ces mécanismes et un accompagnement plus efficace des populations locales et autochtones permettrait de créer une dynamique communautaire susceptible de pérenniser les acquis sociaux obtenus jusqu'ici.

- Le processus d'aménagement des concessions forestières industrielles évolue très lentement avec seulement 8 plans d'aménagement approuvés par l'administration forestière. Cependant, les 57 titres convertis en contrat de concession forestière disposent de plans de gestion d'une durée de 4 ans, période au cours de laquelle ils doivent élaborer des plans d'aménagement. Force est de constater que ce délai légal d'élaboration des plans d'aménagement est largement dépassé pour la plupart des concessions forestières.
- L'exploitation artisanale sous différentes formes demeure une source préoccupante d'illégalité dans les concessions forestières converties et bien plus encore dans celles déclarées inaptes à la conversion.<sup>1</sup> De la même manière, le développement d'une exploitation forestière dite "semi-industrielle"<sup>2</sup> pratiquée en violation de la réglementation forestière est une tendance qui progresse.<sup>3</sup>

---

1 Rapport de suivi forestier. La longue marche vers une gestion responsable des forêts en RDC. WWF, 2012.

2 Rapport de suivi forestier. La longue marche vers une gestion responsable des forêts en RDC. WWF, 2012.

3 Cette forme d'exploitation implique l'acquisition de permis de coupe et des agréments dédiés à l'exploitation artisanale tout en mobilisant des équipements en principe réservés à l'exploitation industrielle en violation de la réglementation qui dispose que l'exploitation artisanale se fait à l'aide d'une scie de long ou d'une tronçonneuse comme équipements de base.



# 1 Introduction

La République Démocratique du Congo est engagée depuis une quinzaine d'années dans une démarche d'amélioration de la gouvernance dans le secteur forestier. Ce processus engagé en 2002 avec l'élaboration d'une nouvelle loi forestière, vise à améliorer les performances économiques du secteur forestier tout en respectant les exigences de durabilité sociale et environnementale. Les évolutions consacrées par la loi forestière et les textes subséquents tiennent essentiellement à l'instauration du régime de la concession forestière industrielle, le principe de l'aménagement forestier, la gestion inclusive du patrimoine forestier et une redistribution équitable des bénéfices de l'exploitation forestière à l'ensemble des acteurs. La mise en œuvre de la réforme s'est appuyée sur deux leviers complémentaires à savoir l'instauration en 2002 d'un moratoire sur l'attribution de nouveaux titres forestiers et en 2005, la mutation des titres précédemment en vigueur (garanties d'approvisionnement et lettres d'intention) en contrats de concession forestière.

L'aménagement des forêts de production s'est déclinée au plan social par l'introduction en annexe du contrat de concession forestière, des clauses sociales qui sont des conventions négociées entre les communautés locales et les concessionnaires en vue de la réalisation des infrastructures socio-économiques. L'objectif des clauses sociales est d'améliorer le bien-être des populations locales et autochtones par la mise en place d'un système de financement du développement local qui s'appuie sur l'exploitation forestière.

Les efforts engagés par les autorités publiques congolaises pour moderniser le cadre juridique tardent à donner des résultats probants. En effet, plus d'une décennie après le lancement du processus de conversion des anciens titres forestiers, le nombre de concessions disposant d'un plan d'aménagement valide reste limité. Parallèlement, l'exploitation forestière illégale demeure une préoccupation à laquelle les acteurs intéressés à la gestion du secteur forestier essaient d'apporter des réponses pertinentes. C'est notamment le cas des organisations non gouvernementales qui ont occupé une place déterminante dans la réforme du secteur

forestier. Dans ce contexte, le Fonds Mondial pour la Nature (WWF) avec l'appui financier de Norad (Norwegian Agency for Development Cooperation) a mis en place des actions de plaidoyer et des appuis techniques multiformes destinés à rendre opérationnel le cadre juridique.

Les principaux résultats de cette implication dans la gouvernance forestière ont été la contribution à l'élaboration et la vulgarisation des textes d'application auprès de la société civile, les communautés locales et autochtones, l'administration forestière et les compagnies forestières, le renforcement des lieux d'échanges multi-acteurs via la mise en place des plateformes de la société civile notamment le réseau sur les populations autochtones (REPALEF) et la Coalition Nationale contre l'Exploitation Illégale du Bois (CNCEIB) ainsi que la facilitation de la signature et du suivi des clauses sociales entre concessionnaires et communautés locales.

La mise en place d'un système de suivi forestier fait partie la seconde génération d'initiatives dédiées au contrôle de la mise en œuvre du cadre juridique et institutionnel. Le suivi forestier vise à vérifier que les entreprises forestières respectent effectivement les engagements pris en termes de réalisation des infrastructures à caractère sociale et économique vis-à-vis des communautés locales et autochtones. L'action de la société civile, s'inscrit dans une dynamique sous régionale, qui reconnaît et légitime l'importance de la société civile environnementale en matière de surveillance des activités d'exploitation forestière.<sup>4</sup> Au plan légal, le suivi s'appuie principalement sur l'article 24 du code forestier de 2002 qui élargit la responsabilité de la gestion et la surveillance des forêts aux organisations non gouvernementales. Cette disposition légale est complétée par celles de l'arrêté 102 du 16 juin 2009 fixant les règles et les formalités du contrôle forestier. Le texte impose en effet aux organisations nationales ou internationales œuvrant dans le secteur forestier une obligation de dénonciation des activités illicites. Mis en œuvre par les acteurs de la

---

<sup>4</sup> Article 27 de l'accord sous régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale.

société civile congolaise avec le concours de WWF, le suivi des obligations sociales des concessionnaires intervient dans un contexte interne marqué par une inflation des normes tendant à réguler les pratiques des opérateurs de la filière bois doublé d'un constat global de mise en œuvre difficile, et celui de la relance des discussions sur la signature éventuelle d'un accord de partenariat volontaire entre la République Démocratique du Congo et l'Union européenne.

Le présent rapport fait la synthèse de cinq années d'expérimentation de l'observation indépendante non mandatée et s'inscrit dans la dynamique des documents précédemment publiés par WWF en 2012 et 2013 sur le suivi forestier en RDC.

## 1.1 Objectifs

L'observation indépendante non mandatée conduite par des ONG locales et lancée en 2011 avait pour but général de vérifier le respect des exigences légales et réglementaires auxquelles sont soumises les concessionnaires, avec un accent particulier sur les clauses sociales des cahiers de charges. Le cahier des charges renvoie à l'annexe du contrat de concession forestière qui indique les infrastructures socioéconomiques convenus de commun accord entre les communautés riveraines et le concessionnaire. Le suivi des pratiques des entreprises du secteur forestier retenues dans l'échantillon avait pour objectifs de:

- Collecter, analyser et diffuser des informations sur l'application de la réglementation forestière en général et sur les clauses sociales des cahiers de charge en particulier ;
- Suivre les impacts des réalisations sociales des entreprises forestières sur les conditions de vie des populations bénéficiaires ;
- Inciter et encourager les entreprises forestières à respecter leurs engagements sociaux ;
- Documenter et diffuser des informations sur l'exploitation forestière illégale ;
- Amener le gouvernement à prendre des mesures appropriées pour mettre fin à l'exploitation illégale du bois dans les concessions forestières et leurs environs ;
- Contribuer à la réflexion sur l'amélioration de la gouvernance forestière en RDC.

## 1.2 Méthodologie et analyse des données

Le présent rapport s'appuie essentiellement sur les données collectées par la société civile et mises à la disposition du CIFOR par le WWF. La nécessité d'une vision globale du processus a cependant exigé que le CIFOR effectue au préalable une mission de dix jours en RDC afin de comprendre le contexte dans lequel s'est déroulé le suivi forestier indépendant non mandaté au cours des cinq dernières années. A cette occasion, divers acteurs concernés directement ou indirectement par la gestion forestière ont été rencontrés afin de recueillir leur perception sur la méthodologie du suivi, son caractère inclusif et sa viabilité à long terme. Les rencontres se sont déroulées à Kinshasa et dans la province de la Tshopo où certaines réalisations sociales ont pu être visitées.

Tableau 1. Acteurs rencontrés

Acteurs	Nombre	Localisation
Secteur privé	8	Kinshasa, Kisangani
Autorités provinciales	1	Kisangani
ONG	10	Kinshasa, Kisangani
Comités locaux de gestion	4	Kisangani
<b>Total</b>	<b>21</b>	

Source: CIFOR

Le suivi forestier indépendant non mandaté des opérations forestières s'est opéré en plusieurs séquences comprenant au préalable la formation des organisations de la société civile aux techniques de l'observation indépendante. Au total 21 organisations de la société civile ont été mobilisées en raison de leur expérience avérée sur les aspects sociaux de l'exploitation forestière et de leur intervention effective dans les sites concernés par le projet d'appui à la société civile. Sur l'ensemble de la période concernée, 72 missions de suivi et d'appui aux négociations des clauses sociales ont été effectuées à travers 27 territoires.

Pour la programmation des activités de suivi, un large échantillon de titres forestiers a été pris en compte, convertibles<sup>5</sup> ou non en contrat de concession

5 Selon le décret n° 05/116 du 24 octobre 2005, la convertibilité des anciens titres repose sur (i) la validité juridique des conventions dont la conversion est sollicitée, (ii) le respect des obligations juridiques, environnementales, sociales et fiscales découlant de la convention, (iii) l'existence et le maintien en fonctionnement effectif de l'unité de transformation conformément aux termes de la garantie d'approvisionnement ou de la lettre d'intention du titre et (iv) l'analyse du plan de relance proposé par le détenteur.

**Tableau 2. Distribution des titres forestiers visités**

N°	Provinces <sup>1</sup>	Titres convertibles		Titres non-convertibles		Total des Titres visités / existants	
		Visités	Existants	Visités	Existants	Visités	Existants
1	Bas-Congo	4	4	11	12	15	16
2	Bandundu	5	18	13	17	18	33
3	Equateur	18	33	13	38	33	71
4	P. Orientale	13	23	6	6	19	29
5	Kasaï Oriental	0	2	0	5	0	7
<b>Total des titres en RDC</b>		<b>40</b>	<b>80</b>	<b>43</b>	<b>78</b>	<b>85</b>	<b>156</b>

Source: WWF

Note:

<sup>a</sup> Le rapport ne tient pas compte du nouveau découpage administratif de la RDC dont le nombre est passé de 10 provinces à 26 actuellement. .

forestière à la date de démarrage des activités du projet (Tableau 2). Des paramètres tels que l'accessibilité du site, et les possibilités de collaboration offertes par le concessionnaire ont également été pris en compte dans la détermination des concessions forestières suivies. Pour ce qui est spécifiquement du suivi des clauses sociales, les activités ont porté sur 35 clauses sociales représentant les 23 concessions forestières actives en RDC pendant la période 2011-2015.

Après la sélection, des échanges directs ont eu lieu avec les concessionnaires, les autorités coutumières et publiques locales ainsi que les responsables des entités en charge au niveau local de la gestion des revenus générés par l'exploitation forestière au bénéfice des communautés locales et des populations autochtones. Les rencontres avec les différentes catégories d'acteurs ont porté entre autres sur la gestion des fonds versés par les entreprises forestières, la réalisation des infrastructures socioéconomiques, les facilités de transport, les conflits entre les parties prenantes sur le partage des bénéfices issus de l'exploitation forestière.

En théorie chaque concession visitée devait faire l'objet d'un suivi avec une fréquence programmée d'une mission par an. En pratique, le nombre et la fréquence des missions n'ont pas été rigoureusement respectées, essentiellement en raison des contraintes financières et logistiques. Lors des missions de suivi, les données ont été collectées sur la base de fiches de suivi comprenant la situation des clauses sociales, les conditions de vie des travailleurs dans les bases-vie, les processus de certification, la situation des peuples autochtones et l'état d'avancement de l'aménagement forestier.

Ensuite, les fiches étaient ramenées au siège du WWF à Kinshasa et les données rentrées dans une base des données (en format MS Excel©) créée spécifiquement pour pouvoir suivre l'évolution de la mise en œuvre des clauses sociales en plus d'autres paramètres. L'analyse des données devait donner lieu à la production de rapports annuels sur l'état de la mise en œuvre. Dans la pratique, cette série d'opérations n'a pas toujours suivi un flux régulier ou optimal. Les analyses présentées ci-dessous se basent donc uniquement sur les données existantes selon les rapports des ONG à la date de décembre 2015.

## 2 Généralités sur l'exploitation forestière

### 2.1 Situation des concessions industrielles

Le processus de conversion des anciens titres en contrat de concessions forestière (CCF) engagé en 2005 est finalement parvenu à son terme en 2014.<sup>6</sup> A l'issue du processus, sur 81 titres jugés convertibles, 57 titres ont été effectivement convertis en contrats de concession forestière et 5 titres d'exploitation forestière ont été résiliés et convertis en concessions de conservation. Quinze (15) autres titres ont été reversés au domaine privé de l'Etat, 1 titre résilié pour défaut de présentation d'un plan de gestion et d'une clause sociale et 3 titres ont été mis en sursis pour raison de force majeure. L'absence d'attributaire officiel expose les titres résiliés et reversés au domaine privé de l'Etat à une exploitation illégale importante.<sup>7</sup>

Selon l'article 19 du décret n° 05/116 du 24 octobre 2005 fixant les modalités de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière et portant extension du moratoire en matière d'octroi des titres d'exploitation forestière, les concessionnaires disposent d'une période transitoire de 4 ans pour doter leur concession d'un plan d'aménagement approuvé par l'administration forestière. Le plan d'aménagement est un document technique qui décrit et programme les modalités

gestion d'un massif forestier à long terme. L'aménagement des forêts de production n'a pas connu d'évolution significative au cours des cinq dernières années comme le montre la figure 2. A l'état actuel, 8 concessions forestières disposent des plans d'aménagement (PA) approuvés, pour une superficie de 1,7 million d'hectares.



Photos: Raphael Tsanga/CIFOR

Le nombre relativement faible de plans d'aménagement approuvés ne doit cependant pas occulter les progrès réalisés ces dernières années avec environ 10,7 millions d'hectares de forêts dont les plans de gestion ont été validés. Le plan de gestion est un document de planification d'une durée de 4 ans, période au cours de laquelle le concessionnaire

**Tableau 3. Concessions forestières avec plans d'aménagement approuvés**

	Nom	N° CCF	SUPERFICIES	TERRITOIRE
1	CFT	046/11	146551	Ubundu
2	CFT	047/11	257219	Ubundu
3	COTREFOR	018/11	219722	Bafwasende
4	COTREFOR	009/11	275064	Befale
5	MOTEMA	025/11	210247	Ingende
6	MOTEMA	024/11	179473	Ingende
7	SODEFOR	039/11	238 896	Oshwe
8	SODEFOR	035/11	200 144	Kutu
	<b>Total</b>		<b>1 727 316</b>	

Source: MECNDD

<sup>6</sup> Note technique du 26 août 2014 portant clôture du processus de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière, MECNT 2014.

<sup>7</sup> Rapport de suivi forestier, WWF 2013

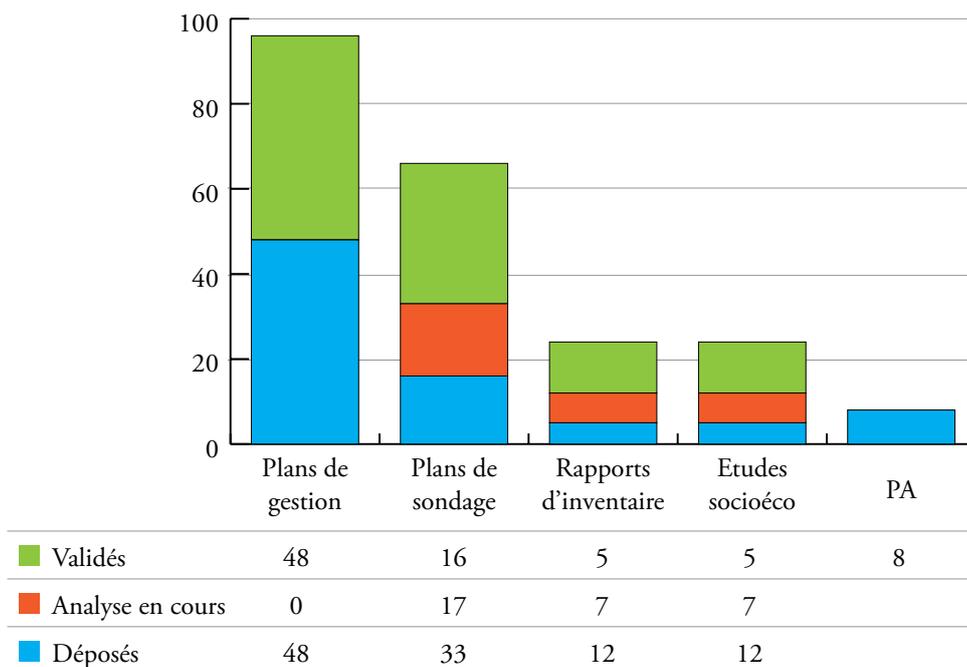


Figure 1. Situation de l'aménagement forestier en 2016

est tenu d'élaborer un plan d'aménagement. Le suivi réalisé par la société civile rapporte également que la totalité des 57 titres convertis en contrats de concession forestière sont dotés de plans de gestion validés par l'administration forestière. Ces plans de gestion organisent actuellement à titre transitoire l'exploitation forestière.

Quelques sociétés tentent de s'engager dans des processus de certification privés. Il apparaît que 6 compagnies forestières ont pris attache avec des bureaux d'audits en vue de s'engager dans des processus de bois contrôlé ou de vérification de l'origine légale du bois. Les différents processus sont en cours bien que leur état d'avancement réel soit méconnu faute d'informations dans la base de données de variables comme l'existence d'un pré-audit ou d'un audit initial.

## 2.2 L'exploitation artisanale

L'exploitation artisanale illégale est une réalité constante qui ressort sous plusieurs formes dans les rapports des différentes missions de suivi ainsi que des observations pendant la mission CIFOR. Cette tendance a été confirmée par le programme de contrôle de la production et de la commercialisation des bois (PCPCB) qui montre que 97% des grumes



Photo: Guillaume Lescuyer/CIFOR

issues de l'exploitation artisanale contrôlée en 2013 sont frappées d'illégalité.<sup>8</sup>

Outre la question de l'exploitation artisanale en l'absence de permis de coupe de bois ou d'agrément, trois principaux constats peuvent être relevés:

<sup>8</sup> Ministère de l'environnement, Conservation de la Nature et Tourisme. Programme de contrôle de la production et de la commercialisation des bois (PCPCB). 2013. Rapport PCPCB Mai à septembre 2013.

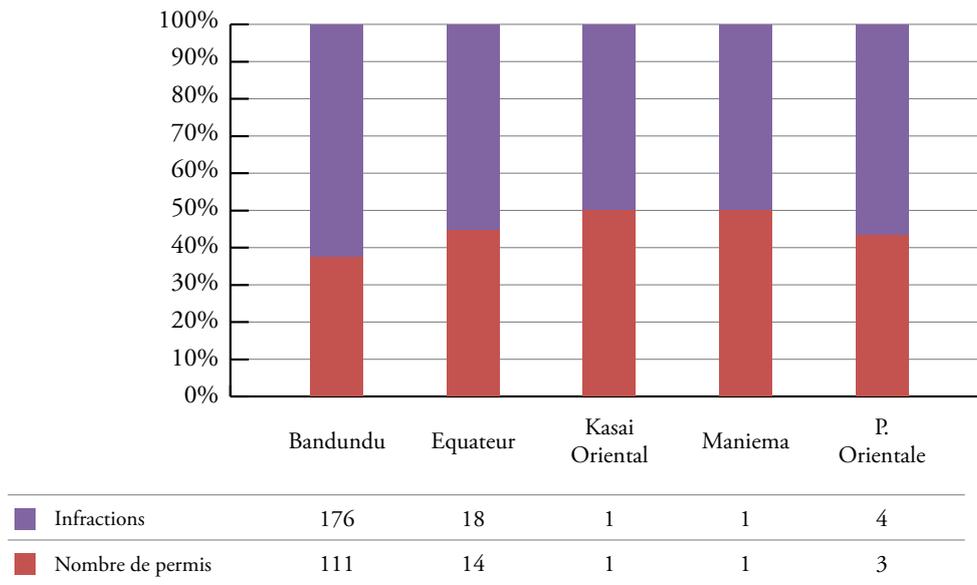


Figure 2. Nombre de permis de coupe délivrés par province et infractions (2012 - 2013)

Premièrement, les atteintes à la réglementation se déroulent indifféremment à l'intérieur des concessions convertibles actives et autour de ces dernières, ce qui démontre que la mise en œuvre effective de l'exploitation forestière industrielle ne prémunit que partiellement les titres forestiers des pratiques illégales. Par ailleurs une partie des titres déclarés inaptes à la conversion sont toujours actifs par le recours à l'exploitation artisanale.

Deuxièmement, les règles d'attribution des permis de coupe artisanaux ont tendance à être dévoyées. Aux termes de l'article 8 de l'arrêté 035 du 5 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière abrogé en 2015, le permis de coupe artisanale autorise une personne physique à prélever du bois d'œuvre dans les forêts des communautés locales ou dans les concessions forestières attribuées aux communautés locales dans une portion du domaine forestier protégé (art. 22 du code forestier). Ces deux dispositions posent des restrictions sur les bénéficiaires et l'étendue du permis de coupe dont l'utilisation en dehors des espaces limitativement énumérés est illégale. Dans la pratique il est avéré que des personnes morales

se sont prévaluées de ces titres exclusivement réservés aux personnes physiques selon la loi. Il est à souligner que la réglementation sur l'exploitation artisanale a substantiellement évolué ces dernières années s'agissant précisément des acteurs susceptibles d'en être bénéficiaires. En 2016, l'article 5 de l'arrêté 084 portant conditions et règles d'exploitation des bois d'œuvre met en place une exploitation artisanale de deuxième catégorie à laquelle peuvent désormais prétendre les sociétés de droit congolais aux côtés des personnes physiques de nationalité congolaise. Cette évolution de la réglementation formalise d'une certaine manière, a posteriori, la pratique qualifiée d'exploitation semi-industrielle, jadis illégale.

Le dernier constat est celui du détournement des permis artisanaux à des fins d'exploitation forestière industrielle. Cette forme d'exploitation implique l'acquisition de permis de coupe et des agréments dédiés à l'exploitation artisanale tout en mobilisant des équipements en principe réservés à l'exploitation industrielle alors que la réglementation affirme que l'exploitation artisanale se fait à l'aide d'une scie de long ou d'une tronçonneuse comme équipements de base.

# 3 Aspects sociaux de l'exploitation forestière

## 3.1 Financement des clauses sociales

Le développement des clauses sociales rentre dans le cadre de la mise en place de la foresterie sociale en RDC. L'option consacrée dans le code forestier de 2002 est celle de la contribution du secteur forestier à l'amélioration du bien-être des populations locales et autochtones. La mise en œuvre de cet engagement de l'Etat a pris la forme d'un transfert de responsabilité des autorités publiques vers les opérateurs forestiers nouvellement attributaires de contrats de concession forestière. En ce sens, la convention établie entre les communautés locales et le concessionnaire fait partie intégrante des clauses particulières du contrat de concession forestière.<sup>9</sup> La signature des premières clauses sociales est intervenue en 2011 à l'occasion de la finalisation du processus de conversion de certains titres par le biais des contrats de concession forestière (CCF). Au terme de ce processus en 2014, 85 clauses sociales ont été signées par les titulaires des 57 titres convertis en contrat de concession forestière. Cette évolution tient au fait qu'une compagnie forestière

peut signer plusieurs clauses sociales en fonction du nombre de communautés riveraines de la concession.

Le mécanisme de financement se décline sous la forme d'un fonds de développement local (FDL) approvisionné par les contributions des compagnies forestières. A ce jour, les efforts conjugués des ONGs et de l'administration en charge des forêts en vue d'opérationnalisation de l'arrêté 023 ont contribué à la mise en place des Fonds de développement locaux. La contribution des concessionnaires aux FDL est déterminée sur la base des volumes de bois déclarés trimestriellement à raison de 2 à 5 dollars par mètre cube selon l'essence considérée. Le système prévoit également le versement de l'équivalent de 10 pour cent du montant total aux communautés dès la signature de la clause sociale. Les ressources financières sont allouées sur la base de l'importance de la zone occupée par les communautés locales et autochtones à l'intérieur ou autour de la concession forestière. Les ressources financières prévisionnelles attendues par les fonds de développement des 23 titres suivis ont été estimées à 5,6 millions de dollars

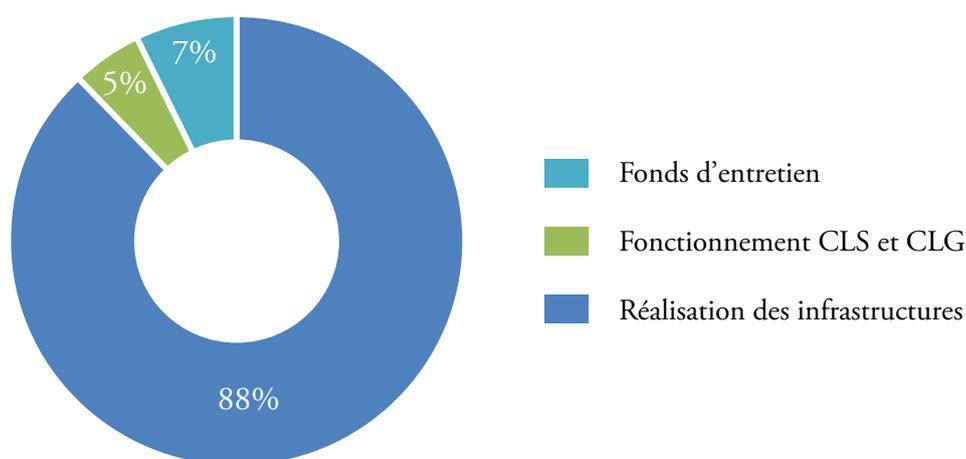


Figure 3. Affectation prévisionnelle des dépenses des FDL (2011 - 2015)

<sup>9</sup> Voir l'arrêté 023 du 7 juin 2010 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière.

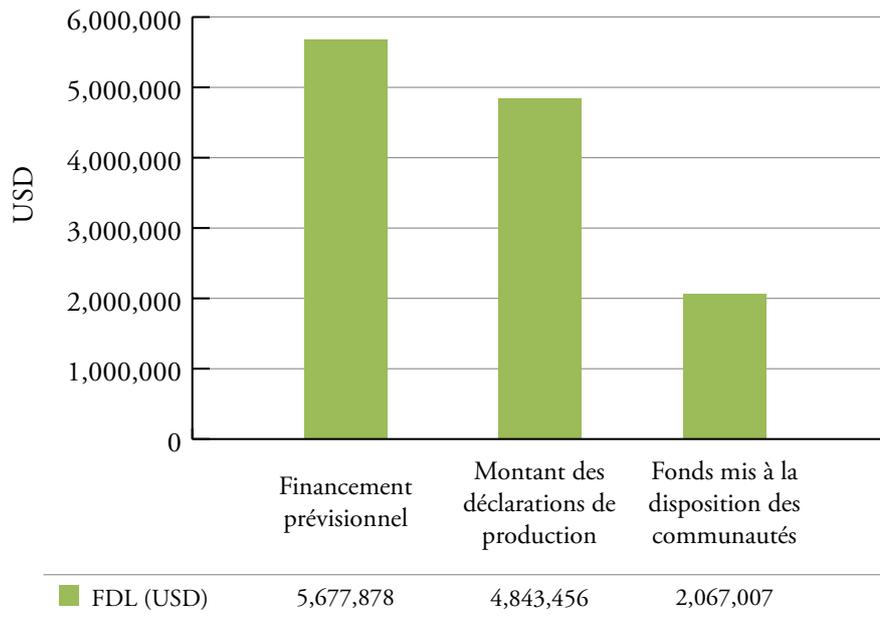


Figure 4. Situation financière réelle des FDL (2011 - 2015)

américain. La distribution des dépenses entre les principales rubriques montre une tendance affirmée pour la réalisation des infrastructures sociales.

Sur la période considérée, les fonds effectivement mis à la disposition des communautés locales et autochtones se révèlent en deçà des prévisions. Environ un tiers seulement des ressources financières planifiées sont réellement mobilisées.

Le décalage entre prévisions et recettes tient principalement à deux raisons. Premièrement, la détermination des prévisions financières part de l'hypothèse selon laquelle les volumes des autorisations de coupes industrielles de bois pour chaque titre et pour chaque année sont très similaires aux volumes annuels effectivement coupés et déclarés par les concessionnaires auprès de l'administration forestière. Ceci n'est pas souvent le cas, puisque en général le concessionnaire inventorie toutes les espèces commerciales lors de l'inventaire d'exploitation mais finalement il ne coupe pas toute la possibilité lors de l'exploitation (par ex. pour des raisons de marché, ou des malformations, etc.).

Secondement, certaines concessions restent inactives, parfois pour plusieurs années et pour plusieurs raisons. Il s'est écoulée en moyenne deux années entre la date de signature des clauses sociales et le début effectif de l'exploitation forestière dans les concessions retenues. Donc pas d'activités, pas de volumes officiellement exploités et déclarés, pas de financement pour le FDL.

## 3.2 Suivi des clauses sociales

### 3.2.1 Mise œuvre des infrastructures socioéconomiques

L'article 89 du code forestier énumère les obligations auxquelles sont astreints les concessionnaires en matière de réalisation des infrastructures socio-économiques dans les communautés villageoises. Il s'agit notamment de la construction et l'aménagement des routes, la réfection, l'équipement des installations hospitalières et scolaires et les facilités en matière de transport des personnes et des biens. La formalisation des clauses sociales constitue une avancée importante par ce qu'elle permet d'une part de promouvoir le développement local par le secteur privé et d'autre part de privilégier la réalisation des infrastructures collectives, élargissant ainsi le nombre de bénéficiaires potentiels. L'autre atout des clauses sociales réside dans le fait qu'il s'agit d'une expression des besoins des communautés. En cela l'approche se démarque des pratiques antérieures qui consistaient pour les entreprises, à négocier principalement avec les chefs de territoires pour s'inscrire dans une démarche inclusive impliquant à la fois les concessionnaires, les communautés villageoises, les services déconcentrés de l'Etat et les organisations de la société civile. Dans ce registre, l'action de WWF a contribué à la signature de 39 clauses sociales sur un total de 85 accords pour l'ensemble des titres convertis en RDC.

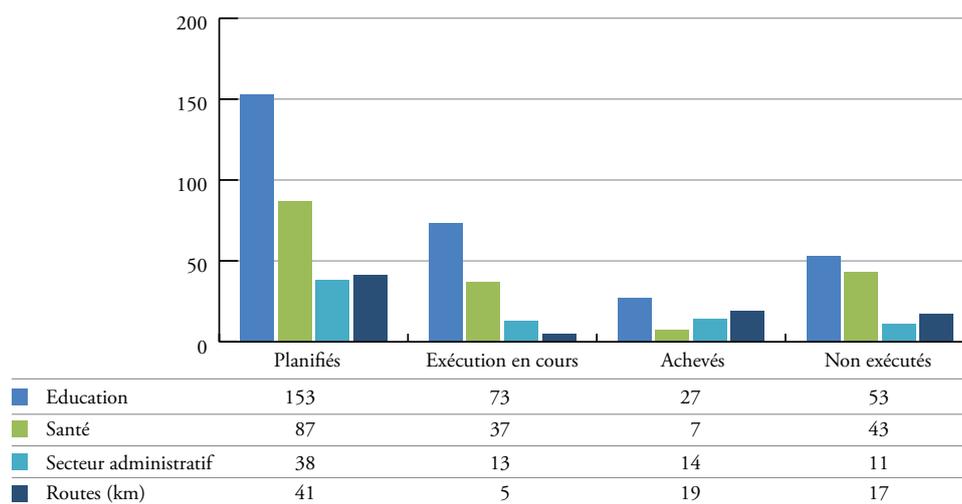


Figure 5. Récapitulatif des réalisations sociales par secteur

Les missions de suivi ont montré que les entreprises du secteur forestier s'investissent progressivement dans la mise en œuvre effective des infrastructures socioéconomiques. Les réalisations portent majoritairement sur la fourniture des services indispensables à la satisfaction des besoins de base des communautés locales et des peuples autochtones. Dans cette rubrique, les secteurs de la santé et de l'éducation sont ceux qui se dégagent comme étant prioritaires pour les populations locales et autochtones. S'agissant spécifiquement de l'éducation des efforts sont réalisés pour améliorer la qualité des infrastructures scolaires comme illustrés ci-dessous.

On retrouve également des travaux de réhabilitation des routes préexistantes parmi les éléments contenus dans le cahier de charge. Des investissements plus ponctuels interviennent également dans les villages riverains. Il en est ainsi de l'achat des feuilles de tôles, l'acquisition des moyens de locomotion, l'aménagement des points d'eau, des générateurs électriques, la construction de logements pour les chefs de groupement et la fourniture d'équipements divers.

On peut constater dans le récapitulatif ci-dessus que les ambitions des entreprises sont importantes en termes de contribution à l'amélioration du bien-être des populations riveraines notamment par le nombre de projets dont la réalisation est projetée durant les 4 années suivant la signature de la convention. Au total, 453 projets devaient être exécutés dans 23 concessions forestières représentant 35 clauses sociales. A l'issue des missions de suivi, il apparaît que les taux de réalisation des infrastructures sont très faibles. A titre d'illustration, seul 11% des projets

dans le secteur de l'éducation ont été entièrement réalisés, 5% dans le secteur de la santé, 22% pour ce qui est infrastructures administratives et 29% dans le secteur des infrastructures routières. Cela veut dire qu'en moyenne, seulement 38% des projets planifiés dans la période 2011-2015 ont été soit intégralement exécutés, soit encore en cours de réalisation.

Plusieurs raisons peuvent expliquer le faible niveau et les retards dans la réalisation des infrastructures socioéconomiques. La première raison est liée aux contraintes de l'exploitation forestière précédemment évoquées. Il existe en effet toujours une différence significative entre la production autorisée et production réelle de grumes. En RDC comme ailleurs dans le bassin du Congo, le volume des prélèvements réels est très souvent en deçà des prévisions.

Sur le plan interne, Il ressort également que les contraintes financières peuvent conduire les entreprises forestières à exercer leur activité par intermittence ou à rester inactif entre la signature du contrat de concession forestière et le début effectif de l'exploitation forestière. Aux difficultés financières, éventuelles, il faudrait ajouter un problème de compétences internes aux entreprises pour réaliser les clauses sociales. Cette faiblesse des compétences entraîne parfois la sous-estimation du coût de réalisation de certaines infrastructures, ce qui entrave la réalisation optimale des infrastructures prévues dans les clauses sociales. De la même manière, les communautés locales sont parfois chargées de désigner les prestataires pour la construction des infrastructures, mais dans bien des cas, ces derniers sont très peu outillés pour faire face à leurs



Photos: Raphael Tsanga/CIFOR

engagements. Les efforts consentis par les entreprises se trouvent dans d'autres cas limités par la mise en service des infrastructures. L'affectation et la prise en charge des personnels de santé ou enseignant demeure de la responsabilité de l'Etat ce qui n'est pas toujours le cas.

Depuis 2010, les retombées directement liées à la mise en œuvre des 85 conventions relatives aux clauses sociales en RDC, portent sur le financement des projets d'infrastructures socioéconomiques à hauteur de 13.6 millions de dollars autour de 57 concessions forestières. Ces projets, s'ils sont bien réalisés, ont le potentiel d'impacter les conditions de vie 16 millions d'individus environ. A cela il faut ajouter les formations dispensées par WWF et ses partenaires dans environ 500 communautés sur le développement des activités génératrices de revenus alternatives à l'exploitation forestière.

### 3.2.2 Fonctionnement des institutions locales : CLG ET CLS

Le comité local de gestion et le comité local de suivi sont des instances représentatives des populations locales et autochtones respectivement chargées de la gestion du fonds de développement local et du suivi de l'exécution des clauses sociales. La mise en place des CLG et des CLS a bénéficié du soutien des ONGs locales en termes de formation et de renforcement des capacités des membres. Comme résultat de cet appui de la société civile, 30 comités locaux de gestion et 30 comités locaux de suivi couvrant 75% des titres convertis ont été mis en place durant la période de suivi.

A l'observation, les missions de suivi ont établi que les comités locaux de gestion et de suivi parviennent difficilement à remplir les missions de supervision et de suivi qui leur sont attribuées. Le déploiement des comités est entravé par plusieurs facteurs : l'autonomie financière des CLS et CLG dépend

étroitement de l'approvisionnement effectif du FDL. Cela suppose qu'en l'absence d'exploitation forestière ou en cas de retard dans le versement des quotes-parts dédiées aux communautés, les comités restent globalement des structures quasi végétatives. Dans les hypothèses où ces instances connaissent un début de fonctionnement, la faiblesse des capacités des membres les rend inaptes à gérer efficacement le FDL, d'où les manquements observés par les missions de suivi dans la gestion financière et la tenue des réunions statutaires. Concrètement, les comités locaux de gestion reproduisent au niveau local les pratiques de mal gouvernance telles que les détournements des fonds, la distraction du matériel et la surfacturation des ouvrages.

### 3.2.3 Des populations autochtones en quête de visibilité

La question de la prise en compte des populations autochtones dans les processus d'aménagement reste certes une préoccupation majeure, mais des évolutions sont perceptibles dans le déploiement des activités de gestion forestière des entreprises. Les populations autochtones ont été répertoriées autour de 14 concessions forestières sur les 63 titres forestiers constituant l'échantillon. Sur la période 2011 – 2015, l'existence d'une politique spécifique pour les peuples autochtones a été identifiée dans 3 compagnies forestières sur les 26 attributaires de titres d'exploitation forestière. L'existence d'une politique spécifique ne signifie cependant pas une mise en œuvre effective. L'intégration de la question autochtone dans les stratégies des entreprises doit être mise en rapport avec le dépôt et la validation des plans de gestion (PG), étape intermédiaire dans la marche vers la mise en place des plans d'aménagement. La marche vers l'aménagement sert donc d'une certaine manière de catalyseur pour une plus grande considération des populations autochtones notamment en ce qui concerne la sécurisation de leurs droits d'usage.

En 2012, les populations autochtones ne disposaient pas de représentants dans les comités locaux de gestion et de suivi, bien qu'ayant pris part aux négociations des clauses sociales de 10 titres sur les 14 concessions dans lesquels leur présence a été recensée. Une évolution significative a eu lieu entre 2013 et 2015 avec l'intégration de représentants des populations autochtones dans tous les comités locaux de gestion et de suivi des 14 concessions.

Si l'objectif initial qui consistait à permettre aux populations autochtones d'intégrer les CLS et les CLG a été effectivement atteint, le rôle joué par les populations autochtones au sein de ces différents comités est relativement modeste. Au niveau des structures de prise de décision on observe encore une participation fragile et une prise en compte difficile des préoccupations des peuples autochtones. Dans les hypothèses où cette catégorie de population se retrouve impliquée soit dans la négociation des clauses sociales, soit dans les CLG et les CLS, leur présence participe davantage d'une stratégie de légitimation des actions et processus initiés et portés par les groupes dominants. On est donc davantage en face de stratégies d'affichage plutôt que de participation réelle.

### 3.3 Conditions de vie des travailleurs

Les missions de suivi suggèrent que les conditions de vie des employés sont variables suivant les entreprises. Certaines entreprises mettent à la disposition des travailleurs un ensemble de commodités de nature à améliorer le cadre de vie, tandis que d'autres, s'en tiennent au strict minimum. Sur les 33 titres dont les données ont été analysées environ 85% disposent d'un camp de travailleurs dont l'état est qualifié par les enquêteurs de bonne, moyenne ou médiocre. L'accès à l'eau potable est globalement limité si on considère que 24% des titres disposent une adduction d'eau potable à l'intention des travailleurs. En matière de santé, on note que 55% des titres disposent d'un centre de santé et 93% ont une cantine.

Sur un plan général les informations contenues dans les rapports 2012 et 2013 sur les conditions de vie des travailleurs ne transparaissent pas clairement dans la base de données. Il en est ainsi du respect de la réglementation du travail, de la fréquence de l'approvisionnement des cantines en produits de première nécessité. S'agissant spécifiquement de la qualité du logement, en plus du type de matériaux utilisés, la collecte de l'information devrait prendre

en compte des variables telles que les normes fixées pour les logements des travailleurs déplacés. Sans ces informations, on ne peut objectivement établir une distinction entre les exigences respectées et celles qui le sont moins.

### 3.4 Conflits

Les désaccords portent essentiellement sur la contestation des limites des concessions forestières et impliquent deux grands groupes d'acteurs à savoir les populations et les concessionnaires. Les conflits prennent la forme de confrontations entre les deux groupes, mais il peut aussi s'agir de tensions à l'intérieur de chaque groupe. De manière non exhaustive, les conflits concernent le non-respect des limites des concessions, la confusion des titres et des limites, l'intrusion des exploitants artisanaux sur les espaces concédés aux opérateurs industriels. La récurrence des différends opposant les communautés locales et les concessionnaires forestiers sur la question des limites souligne la prégnance, toujours d'actualité, des logiques verticales dans la détermination des titres forestiers. La question des limites s'étend aux titulaires des titres forestiers entre eux, mais aussi entre des groupements.

Au sein des communautés, l'enjeu des disputes sur les limites est à mettre en rapport avec les évolutions réglementaires concernant la mise en place de la foresterie communautaire. La perspective de pouvoir disposer d'une forêt susceptible de générer des revenus substantiels, en théorie tout au moins, contribue dans une certaine mesure à exacerber les tensions entre les groupements sur l'étendue des terroirs respectifs des uns et des autres. De manière marginale surviennent des désaccords liés au non-respect des accords passés ou en raison de la méconnaissance de la réglementation forestière.

Des cadres de concertation dédiés à la résolution des conflits existent, bien que peu opérant selon ce qui transparaît des discussions avec le secteur privé et les ONG locales. Cette responsabilité échoit aux autorités locales que sont les administrateurs de territoire. Il ressort également des échanges que leur niveau d'implication dans la gestion des conflits est assez timide. La stratégie de gestion des conflits doit autant que possible limiter la survenance des litiges. A cet effet les instances de concertation doivent certes intégrer un aspect curatif mais ils doivent davantage s'appesantir sur les méthodes préventives, seule issue vers des voies durables de sortie des crises.

## 4 Discussion

### 4.1 Légitimité du suivi forestier indépendant non mandaté

Le suivi de la mise en œuvre des clauses sociales des cahiers de charge met en évidence le rôle de la société civile environnementale dans le processus d'amélioration de la gouvernance forestière en République Démocratique du Congo. D'autres pays de la sous-région, comme le Cameroun ou la République du Congo, expérimentent depuis plusieurs années une observation indépendante mandatée. Les résultats de cette observation mandatée ainsi que la vérification conduite par la société civile, s'ils sont surement positifs en termes du nombre des cas d'infractions trouvés sur le terrain, ne semblent pas probants en termes des mesures prises à l'égard des infractions constatées, de réduction de l'exploitation forestière illégale ou d'amélioration de la mise en œuvre des exigences légales et réglementaires. L'action des ONG non mandatés introduit donc une strate supplémentaire dans la stratégie de contrôle forestier.

Le suivi non mandaté présente plusieurs atouts : premièrement, mis à part la problématique des droits des populations autochtones qui fait l'objet d'une attention soutenue depuis plus d'une décennie, il prend en compte les préoccupations sociales comme les droits des travailleurs, leurs conditions de vie dans les chantiers forestiers, les retombées effectives de l'exploitation forestière sur les populations locales. L'expérience en RDC comme dans les autres pays d'Afrique centrale montre que le contrôle forestier orchestré par les administrations publiques accorde une attention marginale aux aspects sociaux de l'aménagement forestier. Deuxièmement, le fait de faire reposer le suivi non mandaté sur plus d'une vingtaine d'organisations opérant déjà dans les zones cibles permet une couverture plus large des titres forestiers et théoriquement plus efficace. Troisièmement, l'approche qui se veut inclusive à travers des interactions avérées avec le secteur privé, les administrations locales et les autorités coutumières tend à augmenter la légitimité de l'intervention des organisations impliquées dans le suivi des clauses sociales. L'observation de la mise en œuvre du suivi des clauses sociales laisse cependant transparaître quelques faiblesses au niveau méthodologique, de

la pérennité du suivi et son inscription dans des dynamiques plus larges de type FLEGT.

### 4.2 L'opérationnalisation difficile des clauses sociales par les concessionnaires

Les concessionnaires éprouvent des difficultés à mettre en œuvre les engagements consentis au bénéfice des populations locales et autochtones. Les difficultés s'expriment en termes de retards dans l'exécution du programme des réalisations sociales par manque de ressources financières ou de périodes d'inactivité prolongées. Au-delà de ces difficultés d'ordre technique et financier, l'obstacle majeur concerne l'habileté des opérateurs du secteur forestier à réaliser des infrastructures sociales. Les entretiens avec le secteur privé ont établi que les concessionnaires ne sont pas suffisamment outillés pour réaliser des missions de développement. La mise en œuvre du volet social de l'aménagement implique la disponibilité d'équipes spécifiquement dédiées à cette tâche, formées et disposant des moyens logistiques. L'absence de formation et donc de capacités constitue un handicap et pour cela devrait être prise en compte en vue d'un accompagnement des concessionnaires.

Le transfert de cette fonction régalienne des autorités publiques vers des entreprises privées du secteur forestier soulève la question de leur légitimité et de leur capacité à mettre en œuvre ce type de mission. Fondamentalement, le transfert de responsabilité pose la question du phénomène de « l'Etat dans l'Etat »<sup>10</sup> qui a déjà été observé dans plusieurs pays du bassin du Congo et qui consiste pour l'Etat à décharger ses fonctions régaliennes sur le secteur privé. L'éventail des responsabilités imposées au secteur privé par l'arrêté du 023 du 7 juin 2010 tend à institutionnaliser une pratique expérimentée par plusieurs compagnies forestières afin d'apaiser leurs relations avec les communautés riveraines. Il n'est pas certain que le secteur privé dispose

---

10 Cerutti PO, Lescuyer G, Tacconi L, Eba'a Atyi R, Nasi R, Tabi Ekebil PP and Tsanga R. 2016. "Social impacts of the Forest Stewardship Council certification in the Congo Basin." *International Forestry Review* 18(S1): 1-14.

de l'expertise nécessaire pour gérer les problèmes complexes du développement là où l'Etat lui-même a quasiment failli. Il faudrait certainement réfléchir à des schémas intermédiaires de type agences spécialisées qui seraient responsables de l'exécution des infrastructures socio-économiques sous le contrôle conjoint de l'Etat, du secteur privé et des représentants des communautés locales.

#### **4.3 Pérennité du suivi forestier indépendant non mandaté**

Le renforcement des capacités dont les observateurs de la société civile ont bénéficié est un atout pour la poursuite des missions de suivi. En revanche des inquiétudes subsistent sur la capacité des organisations de la société civile à déployer leur action en l'absence du soutien technique et financier de WWF. Il ne semble pas certain que ces structures disposent de planning d'activités et de lignes de financement autonomes spécifiquement dédiés au suivi des infractions forestières et des clauses sociales.

Au-delà de la question financière, la durabilité du suivi non mandaté dépend de sa capacité à

amener les autorités publiques à s'approprier les recommandations formulées dans les divers rapports de suivi. Ces cinq dernières années l'action de la société civile a mis en évidence les lacunes de l'administration forestière en matière de contrôle forestier. Les atteintes à la réglementation identifiées ont très peu été suivies d'effet en termes de sanctions infligées aux contrevenants. La logique d'affrontement latente qui oppose société civile, administration et concessions forestières sur ces éléments limite en l'état actuel l'efficacité potentielle des recommandations proposées à l'issue des missions. L'un des défis majeurs consiste à faire évoluer la perception relativement mitigée que les autorités publiques et le secteur privé ont rôle du suivi non mandaté, de manière à en faire une force de proposition. Dans cette perspective, le secteur privé doit être une partie prenante essentielle et accepter de jouer le jeu de la transparence par la mise à disposition des informations sur leur activité. Des possibilités de collaboration existent déjà et le secteur privé semble favorable à une telle évolution, à condition que les recommandations formulées à l'issue des missions de suivi se déroulent suivant une approche inclusive et que les recommandations s'appuient sur des données crédibles.

# 5 Conclusion et recommandations

Le suivi non mandaté des activités d'exploitation forestière est un phénomène qui fait partie intégrante du train de mesures mises en place pour tenter de juguler l'exploitation illégale et améliorer la gouvernance dans le secteur forestier. En ce sens, il s'agit là d'une démarche complémentaire à celle de l'administration forestière et des observateurs indépendants mandatés par les autorités publiques et les partenaires techniques et financiers. L'action impulsée par WWF RDC et mise en œuvre par la société civile nationale s'inscrit à cet effet dans une dynamique sous régionale à laquelle la RDC ne saurait légitimement se soustraire. Dans le contexte de la RDC, la solidité et la crédibilité du suivi sont largement tributaires de la solidité de la démarche et la crédibilité des données et l'adhésion des autorités publiques et du secteur privé à la démarche. Les missions d'observation conduites entre 2011 et 2015 ont permis de montrer que l'aménagement forestier qui est l'un des piliers de la gestion durable des forêts dans le bassin du Congo, tarde encore à prendre corps en RDC à cause du processus de conversion des anciens titres qui est arrivé à son terme presque 10 ans après son lancement en 2005. Sur 57 titres convertis, seuls 8 concessions disposent à ce jour des plans d'aménagement approuvés par l'administration forestière. Dans le but de ne pas stopper l'exploitation forestière l'administration a institutionnalisé le plan de gestion et la signature des clauses sociales comme préalables à l'exploitation forestière. L'exploitation forestière illégale continue d'être une préoccupation majeure du fait de la persistance de l'utilisation frauduleuse des permis artisanaux à des fins industriels, des incursions des exploitants clandestins dans les concessions converties ou non. Au niveau des clauses sociales, il apparaît que le niveau de signature des clauses sociales entre communautés et entreprises est en augmentation constante depuis 2011. Des réalisations visibles dans le secteur des infrastructures de santé et d'éducation traduisent les efforts consentis par les concessionnaires pour répondre à leurs engagements vis-à-vis des populations locales.

En dépit de ces avancées, le taux d'exécution des clauses sociales est marginal si on le met en rapport avec les prévisions conjointement arrêtées par les concessionnaires et les populations locales. Ce différentiel a cependant du sens puisque les prévisions

ne reflètent presque jamais l'exploitation réelle comme l'ont montré les études sur le l'exploitation forestière au Cameroun. L'enjeu de la participation des populations autochtones dans la gestion de toutes ces retombées reste un défi aussi bien pour les ONG qui conduisent le suivi que pour l'administration censée assurer l'accès équitable des acteurs locaux aux bénéfices de l'exploitation forestière.

L'évolution future des clauses sociales dépendra de l'engagement des autorités publiques, associée à l'implication des ONG nationales et internationales, du secteur privé et des communautés locales et autochtones dans la consolidation des acquis obtenus jusqu'ici grâce à l'observation indépendante non mandaté. Dans cette optique, les actions conjuguées des différents acteurs devront concourir à :

Pérenniser les acquis des clauses sociales. L'exploitation forestière et l'exécution des clauses sociales dans les zones rurales constituent une opportunité d'induction du développement local dans une dynamique, qui idéalement devrait être portée par l'Etat afin de garantir ses impacts dans la durée. De ce fait, le principe des clauses sociales doit évoluer de manière à établir un équilibre subtil entre les aspirations légitimes des populations locales et autochtones à l'amélioration de leurs conditions de vie et la durabilité économique des entreprises forestières.

Améliorer les aptitudes des membres des comités locaux de gestion et de suivi à assumer les responsabilités qui leur sont dévolues. Cela nécessite plus de temps de formation à consacrer à la gestion des associations et des ressources financières.

Accompagner les concessionnaires dans la réalisation des infrastructures sociales. A côté des aspects financiers de la mise en œuvre des clauses sociales, le soutien à apporter au secteur privé est tout aussi crucial eu égard à la complexité des missions de développement qui lui incombent au regard de la loi. Les entités territoriales décentralisées (ETD) doivent jouer à ce niveau un rôle d'accompagnement des entreprises forestières et de suivi efficace des prestataires désignés par les communautés, même si l'évolution politique du processus de décentralisation

a ne facilite pas les choses. Parallèlement, l'Etat doit être remis au centre du jeu pour assurer le fonctionnement des écoles et hôpitaux dont la mise en service est liée à son intervention effective.

Instituer et consolider le suivi forestier indépendant non mandaté comme une démarche citoyenne complémentaire aux missions de contrôles exécutés par l'administration forestière, admise et acceptée par les autorités publiques et le secteur privé. Une partie du secteur privé a pris part à la première phase du projet. Il serait souhaitable d'étendre le vivier d'entreprises qui s'implique volontairement dans le suivi de manière à en faire d'une part une démarche réellement inclusive et qui permettrait d'autre part de rectifier les insuffisances des industriels vis-à-vis de la réglementation.

Consolider et perpétuer la collaboration entre ONG internationales et nationales. L'équilibre de

« l'échafaudage » d'appui, constitué d'une ONG internationale (WWF), d'ONG nationales, de communautés locales et de représentants des peuples autochtones autour des sociétés forestières, reste très fragile et organisé dans une perspective temporelle à court et moyen terme. L'enjeu essentiel est donc d'évoluer vers plus de durabilité de ce partenariat afin de dégager des moyens pour le renforcement des communautés, avec un accent spécifique sur les peuples autochtones.

Renforcer la crédibilité du suivi forestier non mandaté. L'efficacité de l'intervention de la société civile dépend de sa capacité à surmonter certaines faiblesses d'ordre méthodologique constatée dans cette première phase. Il faudrait spécifiquement revoir la fréquence de collecte des données, les variables à renseigner, les techniques de collecte et surtout la centralisation et l'enregistrement et l'analyse des données.





Norad



**Centre de recherche forestière internationale (CIFOR)**

Le CIFOR contribue au bien-être humain, à l'équité et à l'intégrité de l'environnement en réalisant des travaux de recherche novateurs, en renforçant les capacités de ses partenaires et en nouant le dialogue avec tous les acteurs afin d'éclairer les politiques publiques et les pratiques qui touchent les forêts et les populations. Le CIFOR est un centre de recherche du CGIAR et dirige le Programme de recherche du CGIAR sur les forêts, les arbres et l'agroforesterie (FTA). Le siège du CIFOR est à Bogor, Indonésie, avec des bureaux à Nairobi, Kenya, Yaoundé, Cameroun, et Lima, Pérou.

