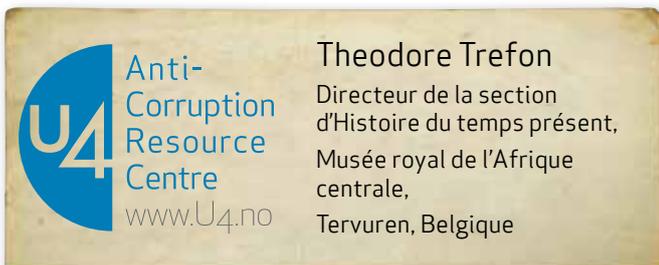


Gouvernance forestière au Congo : le règne de la corruption ?

La gestion innovante des forêts de la République démocratique du Congo (RDC) constitue une priorité internationale. Elle est importante pour la promotion du bien-être socio-économique et la protection de la biodiversité et essentielle pour lutter contre le changement climatique à l'échelle mondiale. Elle pourrait également représenter une source potentielle non négligeable de recettes nationales. Cependant, les codes et initiatives forestiers récents n'ont pas atteint les résultats escomptés, notamment pour cause de corruption et de mauvaise gestion. La gouvernance forestière – et plus généralement, la gouvernance environnementale –, renvoie à la façon dont les parties prenantes concurrentes se disputent le pouvoir sur la nature dans un secteur où dominent souvent rivalité et méfiance. Cette note de synthèse U4 situe le contexte et fournit l'analyse dont les donateurs internationaux ont besoin pour comprendre les défis en matière de gouvernance dans l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies pour les Nouveaux Services Environnementaux.¹ Dans la mesure où la corruption est profondément ancrée dans l'histoire du Congo à tous les niveaux de la société et du gouvernement, cette note vise à déterminer si l'environnement politique, institutionnel et social est en mesure d'améliorer la gouvernance forestière.



Politique et gouvernance

Les origines de la crise de l'économie politique au Congo remontent au système patrimonial institué par le roi Léopold II. Le monarque belge avait fait de ce pays sa propriété personnelle en 1885 afin d'en extraire du caoutchouc et de l'ivoire. Le président Mobutu allait exploiter les ressources naturelles selon un style patrimonial similaire un siècle plus tard. Il institutionnalisa la corruption avec son fameux slogan « débrouillez-vous ». La dictature de Mobutu pris fin avec la prise de pouvoir de Laurent-Désiré Kabila en 1997, au moment où la région des Grands Lacs se relevait du génocide rwandais ainsi que du conflit régional et de la crise des réfugiés qui s'ensuivirent. Joseph Kabila fut parachuté au palais présidentiel après l'assassinat de son père en 2001. Sous l'égide des partenaires internationaux du Congo, qui avaient largement contribué à sa légitimation, le jeune Kabila fut élu président en 2006. Bien que les élections se soient à peu près déroulées dans le calme, les violations des droits de l'homme se sont multipliées après les élections et sont toujours d'actualité.²

Forts de leur expérience des pays sortant de conflits, tels que le Libéria et le Sierra Leone, les partenaires internationaux du Congo ont aidé le gouvernement à créer un patchwork d'initiatives de réformes. Ont été jugés prioritaires les mesures

macro-économiques, la promotion des investissements privés étrangers, la réforme du secteur des ressources naturelles, la restructuration des entreprises publiques et les efforts de lutte contre la corruption. La stratégie implicite consistait à réhabiliter l'État tout en le maintenant dans une position de tutelle (neo-trusteeship). Dans ce contexte, le gouvernement et les partenaires internationaux ont constamment fait des concessions entre les prérogatives de souveraineté nationale et les défis de responsabilité politique.

Le processus de réforme est toujours freiné par des problèmes structurels écrasants, tels que le délabrement des infrastructures, l'insuffisance des fonds publics et la corruption des fonctionnaires. La réforme se heurte également à des obstacles d'ordre social : le positionnement au sein d'un réseau prime largement sur les qualifications ou le mérite, et l'origine ethnique est un facteur clé en politique.

Faiblesses institutionnelles et programme de réformes

La RDC de l'après-conflit peine à surmonter les défis liés à la pauvreté, l'insécurité régionale, l'héritage colonial et l'exploitation illicite de ses richesses naturelles. Aujourd'hui, les partenaires internationaux expérimentent diverses formules de renforcement des structures étatiques. De nombreux experts estiment que le programme de réformes doit s'attaquer en priorité aux problèmes de mauvaise gouvernance et de corruption endémique. L'impunité, toutefois, continue de renforcer les mécanismes de corruption et nuit gravement à tout autre effort de réforme (Stearns 2007). Les politiques de réforme répondent généralement aux symptômes sans se préoccuper des causes profondes de problèmes telles que le caractère historique de la mauvaise gouvernance, la fragmentation sociale, la faiblesse des institutions et les perceptions divergentes concernant le

besoin de changement. Bien que la RDC se relève d'un passé violent récent, le bilan du programme de réformes reste assez négatif (Trefon 2009).

Les partenaires internationaux et les autorités congolaises sont conjointement responsables de l'échec de la mise en oeuvre de changements significatifs. Une réforme digne de ce nom permettrait de réduire les opportunités de nombreux dignitaires, fonctionnaires et représentants d'ONG du pays de bénéficier de commissions, du suremploi, de pots-de-vin et d'autres formes de corruption. Les partenaires internationaux du Congo ne parviennent pas à convenir d'un schéma directeur de réformes et instaurent fréquemment des programmes incohérents, voire contradictoires : les stratégies de réforme du secteur de la sécurité et de décentralisation en sont deux exemples.

Outre l'insuffisance des incitations, la mise en oeuvre de réformes ne s'est pas matérialisée principalement du fait de l'absence d'une structure administrative fiable. La corruption, l'exploitation et la prédation occupent une place prépondérante au sein de l'administration publique congolaise. La logique de survie personnelle explique la résilience des hautes sphères de l'administration et des bureaucrates de bas échelon. Ils ont « privatisé » ce qui constitue officiellement une prestation de service public et répondent de manière pragmatique à leurs propres besoins, avant de répondre à ceux des services qu'ils sont supposés fournir.

La société civile congolaise n'a pas particulièrement bien réussi à jouer le rôle de contrepoids au gouvernement. Elle est loin de constituer une véritable force politique et ne forme pas une entité homogène : c'est une arène où les parties intéressées conspirent et rivalisent en vue d'obtenir projets et financements. Les stratégies devront être revues et largement renforcées avant que la société civile ne soit capable de jouer un rôle significatif dans l'amélioration de la transparence politique et la prévention de la corruption.

Panorama macro-économique

Le revenu par habitant en 2009 était estimé à 171 USD, mais là encore, ce chiffre est trompeur car il ne reflète pas les immenses disparités entre les très riches et les plus démunis. Le déclin économique a commencé du fait des conséquences de pratiques économiques abusives, de la mauvaise gouvernance et de la faiblesse des investissements sous Mobutu, à savoir l'ensemble des problèmes qui subsistent aujourd'hui. Dans son rapport intitulé « Doing Business 2010 », la Banque mondiale place la RDC à l'avant-dernière place, soit 182^{ème} sur 183. Ce classement est imputable à la corruption, la fiscalité arbitraire et la lourdeur administrative ainsi qu'à l'absence de conditions propices à l'investissement. Le gouvernement poursuit ses pratiques de recherche de rentes, bien que celles-ci soient de plus en plus limitées par la surveillance internationale telles que l'Observatoire indépendant établi afin d'examiner les demandes de concessions forestières³ ou l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE).

En 2002, le gouvernement, en partenariat avec la Banque mondiale et le FMI, a lancé un programme de réformes visant à restaurer la stabilité macro-économique. Le budget national de 2010 a accordé la priorité aux salaires de la police, de l'armée, des fonctionnaires et des enseignants.

Le budget ne dépasse pas 6 milliards USD, soit l'équivalent du budget d'une ville européenne de taille moyenne. Les donateurs internationaux contribuent à près de la moitié de ce budget, et les négociations auprès des donateurs demeurent une priorité constante du gouvernement. La RDC est en situation de surendettement : l'encours de la dette extérieure s'élève à près de 13,1 milliards USD alors que le service de la dette représente un quart du montant total des dépenses. Il convient, cependant, de considérer les statistiques économiques avec prudence car la RDC n'a pas bonne réputation en matière de collecte et d'analyse de données macro-économiques.

Quelques jours à peine après la célébration du cinquantième anniversaire de son indépendance, fin juin 2010, le Congo a atteint le point d'achèvement de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Ceci se traduit par un programme d'allègement de la dette d'une valeur de 12,3 milliards USD, effaçant à peu près 90 % de la dette extérieure du pays. Le gouvernement fait ainsi des économies exceptionnelles de l'ordre de 300 millions USD par an. Bien que l'Initiative PPTE soit conçue pour transformer la dette en programmes sociaux, développement économique et réformes gouvernementales, des membres de la société civile et de l'opposition craignent que Kabila utilise ce pécule pour consolider son propre pouvoir politique.

Ressources naturelles et environnement

Il y a un siècle, les richesses minérales du Congo lui ont valu le surnom de « scandale géologique ». Le pays est le plus grand producteur de minerai de cobalt au monde et un grand producteur de cuivre et de diamants industriels. Il recèle du cadmium, de la cassitérite, de l'or, de l'argent, du tantale, de l'étain, du zinc et de l'uranium, parmi d'autres minéraux. Néanmoins, cette richesse minérale ne profite pas aux Congolais ordinaires. Cet immense territoire peut aussi être perçu comme un « scandale de la biodiversité ». La couverture forestière du Congo, diverse et multifonctionnelle, s'étend sur 1,5 million de km². Sa dense forêt tropicale est la deuxième plus vaste au monde après celle de l'Amazonie, et héberge plus de cinq cent espèces de mammifères, un millier de types d'oiseaux et une centaine d'espèces de primates. Les espèces endémiques telles que l'okapi et le bonobo vivent dans l'habitat menacé de cette région équatoriale. La moitié des ressources en eau de l'Afrique se trouvent au Congo et constituent un des plus grands atouts du pays. Les barrages hydroélectriques d'Inga situés sur le fleuve Congo, dont la capacité est deux fois supérieure au barrage des Trois-Gorges en Chine, sont une source potentielle de revenus conséquents, propre et renouvelable.

L'exploitation industrielle des forêts revêt également un grand potentiel mais, là encore, il s'agit d'un secteur dont les gens ordinaires n'ont pas recueilli les fruits. L'abattage du bois génère des recettes importantes pour une vingtaine de sociétés d'abattage industriel officielles mais leur contribution à l'État est anecdotique, soit moins d'1 % du PNB. Les modèles de gestion forestière alternatifs tels que les concessions de conservation, le marché du carbone, les projets visant à Réduire les émissions provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD) et l'écotourisme sont encouragés par la Banque mondiale, la Commission européenne et d'autres bailleurs de fonds, bien que leur impact sur le terrain soit jusqu'à présent limité.

Une grande majorité des congolais sont tributaires des ressources naturelles pour leur survie quotidienne et leur bien-être. Mais pour des raisons allant de la pauvreté à une mauvaise réglementation, ils ne recourent pas toujours à des pratiques respectueuses de l'environnement. Les forêts, les rivières et même les parcs nationaux sont souvent perçus par les populations rurales comme des sources de revenus faciles. Des négociants installés en région urbaine organisent des réseaux pour approvisionner les villes en produits issus de la forêt. Les menaces environnementales émanent de la chasse professionnelle au gibier de brousse, la production de charbon de bois, les activités d'extraction de produits forestiers non ligneux contraires au développement durable et l'exploitation forestière illégale.

Gouvernance forestière

Les populations locales font partie intégrante des écosystèmes de la forêt tropicale. Depuis le Sommet de la terre à Rio en 1992, il est de plus en plus admis que les populations doivent être consultées, informées et impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de gouvernance forestière. Bien que le gouvernement et les partenaires internationaux aient accepté les principes de consultation et de participation, les moyens conceptuels et financiers permettant de faire appliquer ces principes font défaut. Le ministère de l'Environnement (et ses services spécialisés) souffre d'une insuffisance de financement, de personnel et d'experts dotés de compétences professionnelles à jour. Les bureaux ne disposent pas de systèmes de gestion de données et d'équipements de base tels que des téléphones et des ordinateurs. Les employés sont mal payés et ne sont pas motivés à accomplir leurs tâches professionnelles.

L'amélioration de la gouvernance forestière revêtant toujours un caractère prioritaire à l'échelle internationale, de nombreux partenariats ont été établis. La Banque mondiale apporte un support technique et contribue au renforcement des capacités institutionnelles. Le Fonds mondial pour la nature - Belgique est particulièrement actif dans la gestion des parcs et fournit un soutien institutionnel à l'Institut congolais pour la conservation de la nature (ICCN). L'Agence allemande de coopération technique (GTZ) met au point des stratégies de développement en matière d'écotourisme avec des retombées directes pour les populations locales en aidant les projets d'infrastructures sociales, et les campagnes de sensibilisation et d'éducation environnementale. En outre, l'Union européenne est un acteur majeur, qui appuie un large éventail de projets et programmes destinés à renforcer les capacités nationales en termes de gestion de la protection environnementale. L'UNESCO soutient l'ICCN dans la gestion des sites du patrimoine mondial au Congo et mène des actions de renforcement des capacités grâce à des formations universitaires.

Par ailleurs, il convient de souligner l'existence d'un certain nombre d'initiatives visant à optimiser la gouvernance forestière. Le Partenariat pour les forêts du Bassin du Congo est une initiative bénévole multipartite, qui comprend une quarantaine de partenaires. Des organismes donateurs, organisations internationales, ONG, institutions scientifiques et représentants du secteur privé se sont associés pour rassembler leurs forces en vue de soutenir la Commission des forêts d'Afrique centrale

(COMIFAC). Leur objectif est de promouvoir la protection et la gestion durable des écosystèmes des forêts du Bassin du Congo. Le Fonds forestier du Bassin du Congo (CBFF), lancé en 2008, propose des financements accessibles et vise à (i) soutenir les initiatives qui développent la capacité des peuples et des institutions du Bassin du Congo à gérer leurs forêts, (ii) aider les communautés locales à subvenir à leurs besoins tout en préservant les forêts, et (iii) réduire le taux de déforestation. Les gouvernements britannique et norvégien ont accordé au CBFF une subvention initiale de 100 millions GBP, mais l'absence de capacité d'absorption a ralenti le calendrier des versements.

Cette foule d'engagements bien intentionnés, de partenariats et de financements donne à penser que la gouvernance forestière en RDC est sur le point d'évoluer dans un sens positif. Il est vrai que le pays vient de surmonter des décennies de problèmes, mais la réalité est un peu plus complexe. Plusieurs exemples concrets viennent, en effet, étayer cette interprétation :

- Le **code forestier de 2002, assorti du décret présidentiel de 2005**, n'a rencontré que peu de succès dans l'amélioration de la gouvernance dans le secteur de l'exploitation industrielle du bois puisqu'ils n'a pas permis de gérer la nature composite et ambiguë du régime foncier et les deux visions opposées sur la propriété foncière. Selon les représentants du gouvernement, en vertu de la Loi Bakajika 1966, la terre appartient à l'État. Cependant, les populations peuplant les forêts estiment que la Loi Bakajika est une fiction politique inventée à Kinshasa et que la forêt constitue le patrimoine de leurs ancêtres et l'avenir de leurs enfants. En effet, la forêt leur fournit de la nourriture, des matériaux, des médicaments et un espace rituel.
- Le nouveau cadre réglementaire forestier fixe des exigences majeures de **consultation publique et de prise en compte des facteurs sociaux et environnementaux** dans le processus d'attribution des concessions forestières. En théorie, ce cadre constitue un progrès important par rapport aux lois et pratiques antérieures, dont l'un des avantages consiste à réduire l'écart entre loi coutumière et loi moderne. Parallèlement, il accentue certains déséquilibres sociaux. Les hommes Bantu mariés monopolisent le pouvoir, et eux seuls décident de la manière dont la communauté doit préserver son passé et organiser l'avenir, à la différence des femmes et des peuples autochtones qui n'ont guère voix au chapitre.
- Les **mécanismes de contrôle administratif, logistique et institutionnel** envisagés en matière de gestion forestière sont soit inexistantes soit insuffisants. Cela signifie que le cadre réglementaire n'est pas en mesure d'empêcher les exploitants forestiers industriels de poursuivre les pratiques de corruption qui caractérisaient le secteur dans le passé. L'attribution de nouvelles concessions d'exploitation forestière pendant le moratoire en place depuis quelques années à peine en est un exemple.
- Les habitants des zones forestières sous concession ont souvent des **attentes peu réalistes en matière d'investissements socio-économiques**. De même que certains exploitants tentent de s'en tirer à bon



U4 est un centre de ressources en ligne pour les praticiens du développement qui sont confrontés aux questions de corruption dans leur travail. Le centre est géré par Chr. Michelsen Institute, centre de recherche indépendant spécialisé sur le développement et la coopération internationale. U4 est financé par AusAID (Australie), BTC/CTB (Belgique), ACIDI/CIDA (Canada), DFID (Royaume Uni), GIZ (Allemagne), Norad (Norvège), Sida (Suède) et le ministère néerlandais des Affaires étrangères (NimBuZa). Toutes les opinions exprimées dans cette publication n'engagent que son ou ses auteur(s) et ne reflètent ni l'opinion des agences partenaires de U4 ni celle de CMI/U4 (© 2011 - CMI/U4)

compte avec un minimum d'investissements dans les établissements scolaires, les services ou infrastructures de santé, certaines communautés, elles, attendent des universités, des pistes d'atterrissage et même des canaux, en contrepartie de l'abattage de bois sur les terres qu'elles perçoivent comme leur appartenant. De manière générale, les besoins en investissements socio-économiques de ces communautés sont élémentaires, mais celles-ci sont souvent incapables de décider, de manière participative, des priorités à soumettre aux gestionnaires travaillant avec les exploitants forestiers.

- Les **recettes fiscales** issues de l'activité forestière, qui devraient être reversées aux communautés, demeurent souvent illusoire car les exploitants paient leurs impôts à un gouvernement central qui n'a pas de tradition de transparence ou de responsabilité. En outre, les dispositions juridiques relatives à la rétrocession fiscale, telle que stipulée dans la constitution de 2005 et concernant le processus de décentralisation, ne sont pas appliquées.

Conditions préalables à l'amélioration de la gouvernance forestière

Le gouvernement congolais et la plupart des partenaires internationaux s'accordent à dire que la forêt "debout" vaut davantage qu'abattue. Mais la sylviculture, à l'instar de l'exploitation minière, est une activité à fort enjeu qui ouvre la voie à des arrangements entre acteurs sans scrupules et fonctionnaires corrompus, régis par des règles, codes et normes pratiques constamment renégociés. La gouvernance environnementale, cependant, n'est pas essentiellement une question technique en RDC, il s'agit d'un défi politique et social qu'il convient d'envisager de manière holistique.

Lectures complémentaires

Pour de plus amples informations relatives au sujet de cette Note de synthèse U4, veuillez consulter la thématique de notre site Internet intitulée : La corruption dans la gestion des ressources naturelles : www.U4.no/themes/natural-resources

Debroux, L., T. Hart, D. Kaimowitz, A. Karsenty and G. Topa (eds) (2007) Forests in Post-Conflict Democratic Republic of Congo: Analysis of a Priority Agenda. CIFOR/The World Bank/CIRAD: Bogor, Indonesia.

de Wasseige C., D. Devers, P. Marcken, R. Eba'a Atyi, R. Nasi and Ph. Mayaux (eds) (2009) Congo Basin Forests -State of Forests 2008. European Union: Luxembourg.

Engelbert, P. and D. Tull (2008) "Postconflict reconstruction in Africa: Flawed ideas about failed states" International Security, vol.32, n° 4.

Greenpeace (2007) Carving up the Congo. Disponible sur : www.greenpeace.org.uk/media/reports/carving-up-the-congo.

Hoare, A., D. Macqueen, Muzong Kodi, S. Counsell, C. Long and P. Hardcastle (2008) Towards Sustainable Management and Financing of the Democratic Republic of Congo's Forests. Chatham House: London.

International Crisis Group (April 2010) Congo: l'enlèvement du projet démocratique. Africa Briefing N° 73. Disponible sur : <http://www.crisisgroup.org>

Les démarches à suivre devraient comprendre :

L'éducation environnementale et des campagnes de sensibilisation sur les droits et les responsabilités pour aider les populations locales à participer à la négociation des stratégies de gouvernance forestière.

La création de **conditions permettant d'attirer des partenaires du secteur privé responsables** afin d'aider à remettre l'économie forestière du Congo sur la bonne voie.

Un plus grand **respect des systèmes de pensée et de croyance locaux**. Les stratégies de gouvernance forestière doivent par conséquent prendre en compte une série de clivages, tensions, problèmes de méfiance, ainsi que les inégalités entre les sexes et entre les générations qui caractérisent les communautés forestières.

Un **renforcement des capacités et une formation plus systématiques** de l'ensemble des parties prenantes impliquées dans la gouvernance forestière.

Il est également nécessaire de réduire les écarts qui séparent les partenaires internationaux publics et privés, les autorités nationales et les populations locales. Lorsque les parties intéressées conviendront d'un ensemble d'intérêts communs, l'amélioration de la gouvernance forestière sera un travail de longue haleine, et nécessitera le soutien permanent de la communauté internationale avec des attentes réalistes. Elle nécessitera, en outre, un fort engagement de la société civile qui, aujourd'hui, n'est pas à la hauteur. Pour que les choses changent, les professionnels du développement, qui peinent à conceptualiser les Nouveaux Services Environnementaux, devront insérer leurs stratégies au cœur du paysage politique de la RDC, et tirer les enseignements des tentatives précédentes d'amélioration de la gouvernance forestière.

Stearns, J. (2007) "Congo's Peace: miracle or mirage?" Current History, vol.106, n°700.

Trefon, T. (ed.) (2009) Réforme au Congo: Attentes et désillusions. Tervuren/Paris: Cahiers Africain/L'Harmattan.

Trefon, T. (2007) "Industrial logging in the Democratic Republic of Congo: Is a stakeholder approach possible?" South African Journal of International Affairs, Issue 2, The Politics and Governance of Africa's Resources: 101-114.

Notes

1. Les « Nouveaux Services Environnementaux » constituent une nouvelle approche privilégiant la gestion forestière grâce à des stratégies alternatives, telles que le marché du carbone, les concessions de conservation, l'écotourisme, les fonds fiduciaires et les programmes de Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD). L'objectif consiste à aider les gouvernements nationaux à générer des recettes issues de sources autres que l'exploitation forestière.
2. Par exemple, Floribert Chebeye, un militant des droits de l'homme, a été retrouvé assassiné en juin 2010. Voir : <http://news.bbc.co.uk/2/hi/world/africa/10236747.stm>
3. Des informations sur l'observatoire indépendant sont disponibles sur : http://observatoire-comifac.net/pages/nationalSummary_COD.php