

Banque Mondiale

BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION
ET LE DEVELOPPEMENT
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DEVELOPPEMENT

Avenue WAGENIA No. 4847
Kinshasa-Combe
République démocratique du Congo

Tél: (243) 994 - 9008 / 9011
Fax: (243) 997 - 5019

Kinshasa, le 11 mars 2004

Centre National d'Appui au Développement et à la Participation Populaire
CENADEP /Kinshasa

Conseil National des Organisations Non Gouvernementales de Développement du Congo
CNONGD/Kinshasa

*Objet : Votre lettre du 12 février 2004 sur le devenir des forêts de la République
Démocratique du Congo et des populations vivant dans ces forêts*

Messieurs les Représentants,

Nous accusons réception de votre correspondance du 12 février 2004 et vous en remercions. Cette lettre s'adresse prioritairement à Son Excellence le Ministre de l'Environnement, chargé de définir les objectifs et termes de la politique forestière en République Démocratique du Congo. Toutefois, elle soulève aussi des questions essentielles qui nous interpellent, et qui nous offrent l'occasion de clarifier le travail de la Banque mondiale dans le secteur des forêts et de l'environnement en République Démocratique du Congo.

D'une manière générale, nous sommes heureux de constater la convergence profonde qui existe entre les préoccupations soulevées dans votre lettre et les objectifs des réformes soutenues par notre institution. Votre lettre soulève des questions sur lesquelles nous sommes heureux de vous fournir les éléments de réponse et les clarifications sollicitées.

Les réformes en cours, et le pillage des ressources naturelles de la RDC. Depuis 1999, le Gouvernement a constaté que, malgré les contraintes physiques qui entravaient l'exploitation du bois, l'ancien système d'attribution des concessions créait un risque de spéculation sur de vastes surfaces de forêts, et donc de spoliation au détriment du peuple congolais. En 2001, alors que l'activité réelle était à son plus bas niveau, environ 45 millions d'hectares représentant la majorité des forêts de production durable étaient concédés sous forme de contrats de 25 ans, octroyés par voie discrétionnaire, sans consultation préalable avec les populations riveraines, sans garantie d'aménagement durable, et sans compensation financière équitable pour le Gouvernement, les provinces, les territoires et les communautés. Comme vous le savez, l'immobilisation d'une concession de 200,000 hectares coûtait 286 dollars par an, un prix sans mesure avec la valeur réelle d'une telle forêt et de ses richesses. Cette déconnexion était propice à toutes actions de spéculations et de détournement des richesses forestières de leur véritables finalités. Si elle avait duré, cette situation risquait de détourner hors des mains du peuple congolais une partie des bénéfices socio-économiques futurs de la forêt et de provoquer des conflits sociaux sur le terrain au moment du re-démarrage effectif des activités. Le Gouvernement a pris, dans le cadre de son Agenda Prioritaire, quatre mesures visant à protéger l'intérêt national :

(i) En avril 2002, un premier effort de révision des contrats a conduit à reverser dans le domaine public près de 25 millions d'hectares de concessions pour lesquelles les clauses contractuelles n'étaient pas respectées.

(ii) En mai 2002, un Moratoire sur toute allocation a été instauré jusqu'à la mise en œuvre des procédures d'adjudication publique prévues par le nouveau code forestier de 2002.

(iii) Depuis 2003, le loyer annuel des concessions est graduellement rehaussé afin de dissuader la spéculation, et 40% des revenus de cette taxe sont destinés aux entités locales conformément au nouveau code forestier.

(iii) Enfin, le Gouvernement a aussi sollicité le concours de la Banque mondiale pour achever la vérification et la conversion des anciens contrats restés en vigueur, avec l'appui d'un expert indépendant.

Il nous semble qu'il s'agit là d'actes concrets, qui expriment une volonté de remettre en cause des pratiques illégitimes et de promouvoir une meilleure gouvernance dans le secteur des forêts en évitant que les richesses de la République Démocratique du Congo ne se marchandent à l'extérieur du pays, hors du contrôle du Gouvernement et de la Société Civile. Ces actions ont fait l'objet de publication dans la presse nationale en avril 2002 et en mai 2003 ; elles ont été présentées lors de la conférence AFLEG en octobre 2003. Notre institution les a discutées lors de rencontres avec des représentants du Gouvernement et de vos organisations notamment lors des réunions de décembre 2003 et février 2004 à Kinshasa.

Si vos organisations pensent que ces mesures sont de nature à protéger l'intérêt public du peuple congolais, nous serions contents qu'elles encouragent le Gouvernement à maintenir ce Moratoire, à remettre en cohérence le régime fiscal forestier, à conduire la conversion des anciens contrats de façon transparente et à consulter les collectivités et communautés locales préalablement à la ré-attribution progressive de certaines concessions par adjudication publique. Comme vous le savez, une grande pression s'exerce actuellement sur le gouvernement pour remettre en question le Moratoire. Les nouvelles allocations, si elles ne sont pas encadrées juridiquement et soutenues socialement, risqueraient à nouveau de se faire au détriment de l'intérêt à long terme de la communauté congolaise.

La relance de l'industrie du bois et sa contribution au développement socio-économique. Nous partageons votre analyse selon laquelle la relance de l'industrie du bois en République Démocratique du Congo pourrait, si elle n'est pas bien encadrée, contribuer peu au développement de la population et de ses franges les plus défavorisées. C'est d'ailleurs cette analyse qui justifie notre appui à l'Agenda Prioritaire mentionné dans le paragraphe précédent et à la mise en œuvre du nouveau code forestier. Avec le retour de la paix, il est vraisemblable que la relance de l'industrie du bois aura lieu avec ou sans politique sectorielle adéquate, et avec ou sans l'appui de notre institution. Par contre, le vrai défi pour le pays et ses partenaires est d'assurer que cette relance s'accompagne de bénéfices durables pour les populations riveraines des forêts et pour l'ensemble du pays, tout en assurant la pérennité des écosystèmes sur lesquels elle s'appuie.

Nous sommes également conscients que, bien encadrée, la relance de l'industrie du bois peut générer des bénéfices socio-économiques importants et durables pour le peuple congolais et pour les communautés locales, tout en respectant les fonctions environnementales de la forêt.

La République Démocratique du Congo a besoin des entreprises privées – aussi bien les entreprises déjà présentes que de nouveaux investisseurs – qui sont prêtes à assumer leurs responsabilités sur la base de droits et d'obligations de type fiscal, social et environnemental, bien définis et mis en œuvre. C'est pour cela que notre institution appuie des réformes qui visent à assainir le régime forestier et à faire appliquer les mêmes règles pour tous les opérateurs sur des bases transparentes, et que nous appuyons la mise en œuvre du nouveau code forestier.

Le nouveau code forestier de la RDC. Le code forestier de 2002 remplace une réglementation qui date de 1949. Il contient des innovations qui, si elles sont bien mises en œuvre dans la pratique, contribueront à la gestion durable des forêts et à la lutte contre la pauvreté. Il prévoit des mécanismes de consultation locale, l'aménagement durable, l'accès aux ressources de façon plus transparente, la rétro-cession de 40% des recettes des adjudications aux Provinces et aux Territoires, les cahiers des charges comme instrument de développement rural, le maintien des droits d'usage et la gestion de certaines forêts par les communautés locales elles-mêmes. Ce nouveau code se limite, dans la plupart de ses articles, à poser des principes dont les modalités concrètes de mise en œuvre restent à déterminer par voie réglementaire. Le code forestier ne nous semble pas contenir de dispositions contraires aux conventions internationales, et il ne nous semble pas que l'absence de référence explicite à chaque disposition de la Convention de Rio sur la diversité biologique constitue un manquement à leur égard. Le Gouvernement a par ailleurs sollicité l'assistance de la Banque mondiale pour mettre à jour la loi sur la conservation de la nature, et bénéficiera dans ce sens d'une assistance financière de la Banque. Ceci permettra d'assurer l'application complète de tous les principes fondamentaux qui découlent des différentes conventions relatives à la protection de la diversité biologique et auxquelles la RDC est partie.

L'élaboration des textes d'application et la participation de la société civile. Nous notons que le Comité de Pilotage du projet TCP/FAO chargé d'accompagner l'élaboration des textes d'application du nouveau code forestier contient depuis sa mise en place deux représentants de la société civile ; et nous notons que votre requête d'introduire trois représentants supplémentaires, formulée le 19 novembre 2003, a reçu, dès le 19 décembre 2003, une réponse favorable de la part du Ministère de l'Environnement. Cette réaction rapide semble confirmer la volonté du Gouvernement d'impliquer activement la Société Civile dans la préparation de ces textes, et nous encouragerons cette tendance pour toutes les activités relatives à la mise en œuvre du Code Forestier. Il nous semble que cette approche participative rend inutile une interruption dans la préparation des textes d'application, laquelle aurait pour effet de maintenir un statu-quo qui ouvre la voie à la perpétuation des distorsions héritées du passé et de ralentir la mise en pratique du nouveau code sur le terrain, au détriment des populations et de l'Etat congolais eux-mêmes. Nous avons constamment recommandé au Gouvernement de concentrer tous ses efforts sur les textes qui sont nécessaires pour achever l'assainissement des anciennes concessions, et de poursuivre le travail sur les autres textes de façon progressive, à la lumière des consultations locales, des études en cours et des expériences d'autres pays.

De façon pragmatique, nous pensons que le réel défi qui se pose au peuple congolais et à ses partenaires consiste à traduire les orientations du code en règlements opérationnels et à les mettre en œuvre dans la pratique, pour résorber les distorsions héritées du système antérieur, et de sorte que les communautés locales et l'ensemble du peuple congolais puissent désormais tirer parti, pleinement et durablement, des opportunités qu'offre la paix pour réduire la pauvreté.

Comme vous le savez, l'expertise d'organisations non gouvernementales a aussi été sollicitée dans le cadre de la revue économique du secteur forestier conduite en 2003, et nous confirmons que nos institutions sont disposées à continuer à soutenir cette participation active de la société civile dans l'élaboration et le suivi des politiques forestières en RDC, par exemple en ce qui concerne: les modalités concrètes de la foresterie communautaire, de la rétro-cession de 40% des recettes et du mécanisme des cahiers des charges. Nous avons également encouragé le Gouvernement à associer les organisations que vous représentez dans l'élaboration du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté.

Le processus de zonage forestier et la prise en compte des droits coutumiers. La Banque mondiale apportera son appui au Ministère de l'Environnement pour conduire un processus participatif d'aménagement du territoire forestier. Comme vous le savez, cette activité n'a pas encore commencé, et les termes de référence dont une première ébauche a été communiquée par nous-mêmes à vos représentants en décembre 2003, placent un accent particulier sur la consultation des populations locales afin de préserver les droits coutumiers, notamment ceux des populations autochtones. Nous sommes convaincus que le Ministère de l'Environnement serait content de connaître vos suggestions quant à ces termes de référence.

La préparation du Plan Forestier National - Programme National Forêt et Conservation. Nous sommes d'accord avec vous que la préparation du Plan Forestier National (ou Programme National Forêts et Conservation de la Nature) doit associer la Société Civile, et nous appuyons le processus de consultation que le Ministère de l'Environnement a déjà lancé depuis 2003. En effet, deux ateliers de concertation multi-acteurs ont été organisés dans les Provinces: dans l'Equateur en septembre 2003 et dans le Bas-Congo en octobre 2003. Un atelier national sur la stratégie de conservation de la nature a également eu lieu en octobre 2003. D'autres consultations provinciales et thématiques sont prévues, et notre institution continuera à les appuyer. Nous conseillons au gouvernement que ces consultations sur le Plan Forestier National soient conduites de façon conjointe avec la campagne de vulgarisation du code et les consultations sur les textes d'application.

Respect par la Banque mondiale de ses politiques et directives internes. Nos interventions dans le domaine forestier en RDC, décrites ci-haut, sont bien conformes à la nouvelle stratégie forestière de la Banque mondiale et à nos politiques de sauvegarde. La Banque mondiale ne finance pas d'exploitation forestière en RDC, et jusqu'à présent elle a surtout appuyé des services de consultants, ateliers, formations et renforcement institutionnel.

Nous vous remercions pour les échanges francs que nous avons eus le 23 février et le 1^{er} mars 2004, dans le cadre des consultations sur l'Analyse du Secteur Forestier que prépare actuellement notre équipe technique. Nous souhaitons que ces échanges se poursuivent régulièrement, notamment pour faire le point sur le bon fonctionnement des différents mécanismes mis en place pour faciliter la participation de la société civile dans la définition et la mise en oeuvre de la politique de gestion des forêts et de réduction de la pauvreté en RDC.

Notre institution est déterminée à œuvrer de façon constructive et dans un climat de confiance réciproque avec le Gouvernement et la Société Civile Congolais, et avec toutes les parties intéressées par la gestion durable des forêts, par le bien-être des populations qui y vivent, et par l'intérêt à long-terme du peuple congolais dans son ensemble.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Représentants, l'expression de nos sentiments distingués.



Onno Rühl
Représentant Résident

CC :

- S.E. Mr. Jean Pierre Bemba, Vice-Président Chargé des Questions Economiques et Financières
- S.E. Mr. André-Philippe Futa, Ministre des Finances
- S.E. Mr. Anselme Emerunga, Ministre de l'Environnement
- Monsieur Evariste Boshab, Directeur du Cabinet du Chef de l'Etat
- Monsieur Olivier Kamitatu Etsu, Président de l'Assemblée Nationale
- Mgr. Marini Bodho, Président du Sénat
- Mr. Herbert M'Cleod, Représentant du PNUD
- Mr. Ad Spijkers, Représentant de la FAO