

Suivi des clauses sociales en République démocratique du Congo 2011-2020



Suivi des clauses sociales en République démocratique du Congo 2011-2020

Raphael Tsanga

Paolo Omar Cerutti

Inoussa Njumboket

Paolo Tibaldeschi

© 2021 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, Njumboket I et Tibaldeschi P. 2021. *Suivi des clauses sociales en République démocratique du Congo 2011-2020*. Rapport. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Photo de la couverture : WWF

Infrastructure scolaire réalisée dans le cadre d'une clause sociale en République démocratique du Congo

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

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

cifor.org

Nous tenons à remercier tous les donateurs qui ont soutenu cette recherche avec leurs contributions au Fonds du CGIAR. Pour une liste des donateurs au Fonds, s'il vous plaît voir : <http://www.cgiar.org/about-us/our-funders/>

Tous les points de vue figurant dans cet ouvrage sont ceux des auteurs. Ils ne représentent pas forcément les points de vue du CIFOR, des responsables de la rédaction, des institutions respectives des auteurs, des soutiens financiers ou des relecteurs.

Sommaire

Acronymes et abréviations	viii
Résumé exécutif	ix
1 Introduction	1
2 Méthodologie	3
2.1 Techniques et outils de collectes	3
2.2 Limites de l'étude	5
3 Résultats	6
3.1 Conditions de vie des communautés rurales	6
3.2 Emploi local	12
3.3 Gouvernance des institutions locales	13
3.4 Droits d'usage traditionnels	16
4 Conclusion et recommandations	18
Références	20
Annexe	21

Table des figures et tableaux

Figures

1.	Localisation des clauses sociales suivies par WWF	4
2.	Financement des clauses sociales dans les 5 provinces	7
3.	Domaines d'investissements prioritaires	9
4.	Qualité des infrastructures	9
5.	Auteurs de la construction/réhabilitation des infrastructures	10
6.	Responsables du fonctionnement des infrastructures sanitaires et scolaires	12
7.	Facilitation de la mise en place des institutions locales	13
8.	Représentativité des institutions locales	14
9.	Gouvernance des institutions locales	15
10.	Exercice des droits traditionnels	17

Tableaux

1.	Critères utilisés pour le suivi des clauses sociales	5
2.	Financements estimés et mobilisés pour les clauses sociales	7
4.	Contraintes rencontrées dans l'exécution des projets	11
5.	Contraintes rencontrées par les infrastructures sanitaires	11
6.	Contraintes rencontrées par les infrastructures scolaires	12

Acronymes et abréviations

ATIBT	Association technique internationale des bois tropicaux
CIFOR	Centre de recherche forestière internationale
CLG	Comité local de gestion
CLS	Comité local de suivi
CVPAF	Comité de Validation des Plans d'Aménagement Forestiers
FDL	Fonds de développement local
NORAD	Agence norvégienne de coopération pour le développement (Norwegian Agency for Development Cooperation)
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PA	Plan d'aménagement
PFNL	Produit forestier non ligneux
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SG-EDD	Secrétariat Général de l'Environnement et Développement Durable
WWF	Fonds Mondial pour la Nature

Résumé exécutif

Les clauses sociales constituent un aspect majeur de l'aménagement forestier en République démocratique du Congo (RDC). Instituées par le Code forestier de 2002, elles instaurent un mécanisme de responsabilité sociale visant à garantir une contribution directe des entreprises forestières au développement des communautés forestières. Ce rapport présente le résultat du suivi de ces conventions réalisé par le Fonds Mondial pour la Nature en RDC (WWF-RDC) et ses partenaires entre 2011 et 2020. Les clauses sociales suivies sont localisées dans cinq provinces (Équateur, Mai-Ndombe, Mongala, Tshopo, Tshuapa) et leur empreinte géographique s'étend autour de 24 concessions forestières. Ces clauses fixent les orientations du développement socioéconomique entre 13 compagnies forestières, 380 villages et 87 groupements. Au total, c'est une population d'environ 1 700 728 personnes qui est théoriquement impactée par les investissements réalisés au titre de l'exécution des clauses sociales. Les résultats du suivi des 24 concessions montrent qu'environ 20 322 367 dollars USD auraient dû être investis dans les communautés locales et autochtones, alors que 7 810 037 USD (38 %) ont été effectivement investis. Environ 4 millions USD (74 %) de ces investissements ont été consacrés au secteur de l'éducation, suivis par 20 % dans les infrastructures sanitaires, 4 % dans les infrastructures routières et enfin 1 % dans le secteur de l'hydraulique villageoise. Dans le secteur de l'éducation, les bénéficiaires directs sont estimés à environ 36 446 élèves cumulés durant la période de suivi. Ainsi, c'est 127 écoles, 85 centres de santé, 27 bâtiments administratifs, 11 points d'eau et 436 kilomètres (km) de route qui ont été réalisés avec les budgets inscrits dans les clauses sociales sur la même période. Dans le même temps, environ 2 293 personnes ont bénéficié des facilités de transport offertes par les concessionnaires au titre des clauses sociales. À ces éléments, il faut ajouter la fourniture d'équipements divers et le soutien aux activités génératrices de revenus, difficilement quantifiables en termes monétaires.

Le système des clauses sociales trouve ses origines dans les accords (verbaux ou plus rarement écrits) que les exploitants des forêts du bassin du Congo arrêtaient avec les populations riveraines de leurs anciennes licences ou permis d'exploitation. Ce système existait bien avant que les lois forestières adoptées après le Sommet de Rio en 1992 viennent institutionnaliser cette pratique, inspirée d'une approche de financement du développement local par le biais de l'exploitation des ressources naturelles. Plus particulièrement, l'approche consiste à promouvoir la foresterie sociale – dans le cadre plus large du concept de gestion durable mise en œuvre à travers l'adoption du plan d'aménagement forestier – par le recours aux contributions financières des concessionnaires forestiers.

Dans le cas de la RDC, le modèle adopté se différencie de celui du Cameroun (basé plutôt sur une redevance de superficie), et se réfère à celui du Gabon (Nguimbi et al., 2010). En l'espèce, l'exploitant conduit l'inventaire d'exploitation et détermine les volumes commercialement exploitables par essence forestière. Une fois la liste complétée, il divise les essences forestières en classes (première, deuxième, etc. selon la valeur commerciale des essences), et attribue une valeur en dollars américains (USD) pour chaque classe (l'annexe 14 de l'arrêté ministériel n° 072 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière instaure une répartition des essences forestières par classe). Ainsi, la valeur par mètre cube des essences de la classe 1 comme le Wengé (*Millettia laurentii*) et l'Afrormosia (*Pericopsis elata*) est fixée à 5 USD, et celle des autres essences de la même catégorie à 4 USD. Les essences de la classe 2 ont une valeur de 3 USD, tandis que les essences des catégories 3 et 4 ont une valeur de 2 USD.

C'est le montant total de ces prélèvements par mètre cube de bois roulé qui est prévu chaque année en vue du financement de projets d'intérêt collectif, généralement dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'entretien routier. Cependant, ce montant total reste « estimé » ou « attendu » jusqu'à l'exploitation effective, laquelle permet à l'exploitant de comptabiliser les mètres cubes effectivement roulés. Ce n'est qu'à ce moment que les montants sont « mobilisés » et donc disponibles pour la réalisation des projets.

Le financement des infrastructures est orchestré via un fonds de développement local (FDL) constitué par les contributions financières des concessionnaires. L'approvisionnement de ce fonds de développement est lié à l'activité des concessions forestières. Avant le démarrage des activités d'exploitation forestière, le montant des contributions attendues est conjointement validé par les communautés locales riveraines et les entreprises, en fonction des objectifs de production de ces dernières. Cela implique le fait que la mise en œuvre des clauses sociales ne peut intervenir que dans l'hypothèse où la concession forestière est effectivement entrée dans sa phase de production.

1 Introduction

Les réformes juridiques engagées dans les pays du bassin du Congo au milieu de la décennie 1990 ont progressivement rééquilibré – au moins au niveau théorique – les dimensions économiques, environnementales et sociales de la gestion des forêts. En particulier, les aspects sociaux se sont traduits par le développement de dispositifs fiscaux spécifiques dont l'ambition était de mieux prendre en compte les aspirations des communautés locales à de meilleures conditions de vie (Bigombe Logo, 2008). Sur le plan pratique, il s'agissait pour les États d'augmenter la contribution des entreprises du secteur forestier au développement local.

Par exemple, c'est dans cette perspective que les redevances de superficie, dont une part était dédiée aux gouvernements et l'autre aux communautés riveraines des sites d'exploitation forestière ont émergé, d'abord au Cameroun en 1994 – avec des résultats mitigés - et ensuite dans les autres pays du bassin du Congo, avec des modalités parfois différentes mais des objectifs communs (Cerutti et al., 2010). En principe, le versement d'une redevance dont une partie conséquente est destinée à la réalisation des œuvres sociales peut être assimilée à la contribution des concessionnaires au développement local (ATIBT, 2005).

L'observation des mécanismes de développement local via des dispositifs de redistribution de la fiscalité forestière a montré que ceux-ci peuvent devenir, si des conditions appropriées de bonne gouvernance sont en place, des sources de revenus majeurs pour les collectivités territoriales décentralisées des zones forestières (Cerutti et al., 2010). Dans le même temps, les communautés locales directement liées à ces entités territoriales n'ont pas véritablement vu leurs conditions de vie progresser de manière substantielle.

Ainsi, en complément des mécanismes fiscaux de contribution au développement local, des approches orientées vers la contribution directe des concessionnaires à la réalisation des œuvres sociales – déjà présentes sous la forme de promesses ou contrats entre les exploitants et les populations locales avant l'adoption des lois forestières plus

récentes – ont été maintenues et formalisées (Cerutti et al., 2014). Ces approches qui sont désignées sous le terme générique de « cahier des charges », fixent les obligations des entreprises en matière socioéconomique.

La RDC a suivi ce mouvement de formalisation de la contribution des entreprises forestières au développement local à travers l'insertion du concept de clause sociale dans son Code forestier de 2002. La contribution des concessionnaires au développement des communautés locales riveraines tire son fondement juridique des dispositions de l'article 89(c) du Code forestier. Selon les dispositions de cet article, le cahier des charges du contrat de concession forestière contient une clause particulière portant sur la « réalisation d'infrastructures socio-économiques au bénéfice des communautés locales ». Le Code forestier énumère de manière précise le type d'infrastructures concernées. Il s'agit en l'occurrence de « la construction, l'aménagement des routes ; la réfection, l'équipement des installations hospitalières et scolaires ; les facilités en matière de transport des personnes et des biens ». La première génération des clauses sociales (2011-2015) ayant connu des dysfonctionnements relatifs à l'éligibilité de certains projets, l'arrêté ministériel de 2018 a renforcé la clarté du contenu des investissements socioéconomiques élargissant son champ d'application aux activités génératrices de revenus (Tsanga et al., 2017). Dans le même temps, le texte énonce le type de projets qui sont exclus des clauses sociales. Il s'agit notamment des projets à caractère politique, corporatif et individuel. Le cadre juridique des clauses sociales a été complété par l'arrêté ministériel n° 023 du 7 juin 2010 qui fixe le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière. Ce cadre juridique initial a été renforcé par un nouvel arrêté ministériel en 2018.

Les clauses sociales constituent un aspect important du développement socioéconomique pour les populations locales et plus généralement pour la concrétisation du développement durable. La

mise en œuvre de ces évolutions normatives a démarré avec quelques années de retard en raison des lenteurs dans l'application du Code forestier. Les cahiers de charges ont mis du temps à démarrer, ce qui a créé un manque à gagner pour les populations riveraines. C'est dans ce cadre que le Fonds Mondial pour la Nature (WWF) s'est engagé à soutenir le suivi indépendant des clauses sociales.

Avec l'appui financier de l'Agence norvégienne de coopération pour le développement (*Norwegian Agency for Development Cooperation* ou NORAD), des actions de plaidoyer et des appuis techniques multiformes destinés à rendre opérationnel le nouveau cadre juridique

ont été mis en place. Cette organisation a facilité les négociations de plusieurs accords, l'organisation de cinq conseils consultatifs provinciaux et supporté l'élaboration des plans locaux de développement durable¹. En outre, le WWF a contribué à mettre en place un système permettant de suivre la mise en œuvre des clauses sociales. Ledit système s'est appuyé sur les organisations de la société civile (OSC) qui inscrivent leur action dans le cadre du suivi non mandaté de l'exploitation forestière.

Le présent rapport présente le bilan du suivi des clauses sociales entre 2011 et 2020. La section suivante expose la méthodologie qui a été adoptée, puis viennent les résultats et enfin les remarques conclusives.

1 <https://pgfrc.org/en/nouvelles/>.

2 Méthodologie



2.1 Techniques et outils de collectes

L'objectif visé par le suivi des clauses sociales était d'évaluer leur niveau de mise en œuvre par rapport aux ressources financières et aux résultats attendus, ainsi que leur impact sur le bien-être des communautés locales et autochtones riveraines. À cet effet, 24 concessions forestières actives au moment de la conduite des missions de suivi (entre 2011 et 2020) ont été retenues pour l'analyse. Ces concessions ont été ciblées par le projet de gouvernance forestière du WWF et sont réparties entre les cinq grands massifs forestiers qui font l'objet d'une exploitation forestière en RDC (Équateur, Mai-Ndombe, Mongala, Tshopo, Tshuapa).

Le suivi des clauses sociales a été marqué par plusieurs étapes. La première étape a consisté à déterminer les thèmes et les variables à suivre dans le cadre de l'étude. La détermination et la validation des thèmes et des variables s'est faite en concertation avec les OSC et le secteur privé (tableau 1), à travers la tenue de sessions de travail ad-hoc à Kinshasa en 2016 et 2018.

La deuxième étape a consisté à sélectionner les experts de la société civile congolaise. Les acteurs sélectionnés ont vu leurs aptitudes renforcées dans l'utilisation d'un outil de collecte de données en temps réel (application KoBoCollect), simple d'utilisation sur des téléphones portables ou des tablettes, et ne nécessitant pas une connexion

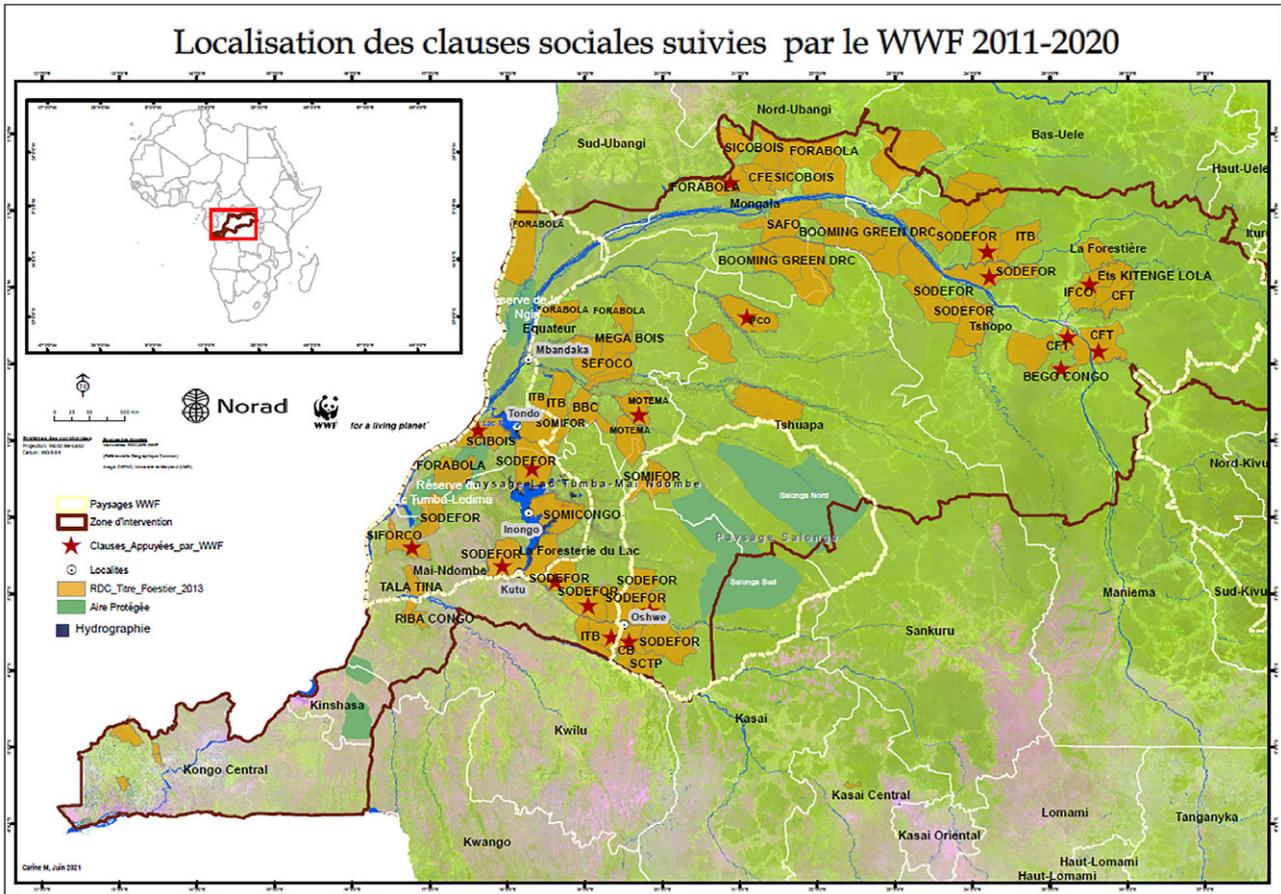


Figure 1. Localisation des clauses sociales suivies par WWF

Internet régulière, comme c’est souvent le cas en zone rurale. Ces sessions de formation des OSC se sont déroulées avant les phases de collecte des informations dans les différentes provinces.

La troisième étape est relative à la collecte des informations. Cette dernière phase a connu plusieurs perturbations en lien avec la tenue des élections présidentielles et plus tard la survenance de la pandémie de la maladie à coronavirus (COVID-19). La collecte des données a été assurée par 18 OSC ayant pris part dans le passé à l’accompagnement des populations locales dans

la négociation des clauses sociales. Préalablement aux descentes sur le terrain, des rencontres ont eu lieu avec les équipes de gestion des concessions concernées afin qu’elles soient informées sur la mission de suivi, les objectifs poursuivis, et que soient recueillies les informations relatives à la mise en œuvre des clauses sociales selon la perspective du concessionnaire. S’agissant des infrastructures, les informations sur leur existence et leur niveau de fonctionnalité (active, terminée, etc.) ont été recueillies auprès des membres des comités locaux de gestion (CLG) et complétées par des visites des infrastructures, incluant la collecte des informations sur leur géolocalisation.

Tableau 1. Critères utilisés pour le suivi des clauses sociales

Thèmes	Concessions	Conditions de vie dans les communautés locales et autochtones	Participation des populations locales et autochtones dans la gestion des affaires locales	Droits d'usage traditionnels des ressources forestières	Emploi local
Variables	Statut (active/inactive) Existence de clauses sociales Existence d'un plan d'aménagement (PA)	Disponibilité et qualité des services de santé Disponibilité et qualité des infrastructures scolaires Disponibilité et qualité des adductions d'eau Facilité en matière de transport des biens et des personnes Aménagement des infrastructures routières	Institutions locales et gouvernance Existence des mécanismes de consultations publiques et leur effectivité Procédure formelle de résolution des conflits entre les communautés locales et autochtones et les concessionnaires	Satisfaction par rapport à l'exercice de la chasse et de la pêche coutumières Satisfaction par rapport à la collecte des produits forestiers non ligneux (PFNL) Satisfaction par rapport à la protection des sites d'importance culturelle	Nombre d'emplois Existence et effectivité d'une politique préférentielle pour les populations locales et autochtones

2.2 Limites de l'étude

À cause des contraintes financières, logistiques et sécuritaires, les données sont collectées autour des concessions disponibles au moment de la réalisation des missions de suivi. Cette approche reste plutôt aléatoire et ne permet pas de choisir a priori les concessions sur la base de certaines caractéristiques d'analyse. Par exemple, dans le futur, il serait souhaitable de pouvoir choisir au moins deux grands groupes de concessions, celles avec PA et celles sans PA, pour essayer de comprendre si des différences significatives existent dans la mise en œuvre des clauses sociales selon la présence ou l'absence d'un PA, les provinces concernées, ou l'origine des capitaux des concessionnaires, etc.

De plus, il est important de noter que les capacités techniques et analytiques des OSC ne permettent pas encore d'établir un lien solide entre les besoins en information et les résultats finaux en termes de données collectées. Cette faiblesse fait partie du processus de soutien aux OSC et est bien connue du WWF. Cette fragilité limite encore les possibilités de pouvoir réaliser toutes les analyses possibles à cause de la qualité de certaines données envoyées. Cela dit, ces limites n'enlèvent pas la valeur d'une telle analyse conduite encore en tout début du processus de mise en œuvre et de suivi des clauses sociales. Des tendances claires sont mises en lumière et pourront bien être utilisées comme *baseline* pour des analyses futures qui pourront en même temps permettre d'analyser l'amélioration (ou non) du niveau des OSC dans leur rôle d'observateurs indépendants et aussi la progression (ou non) dans la mise en œuvre quantitative des clauses sociales sur le territoire congolais.

3 Résultats



© WWF

3.1 Conditions de vie des communautés rurales

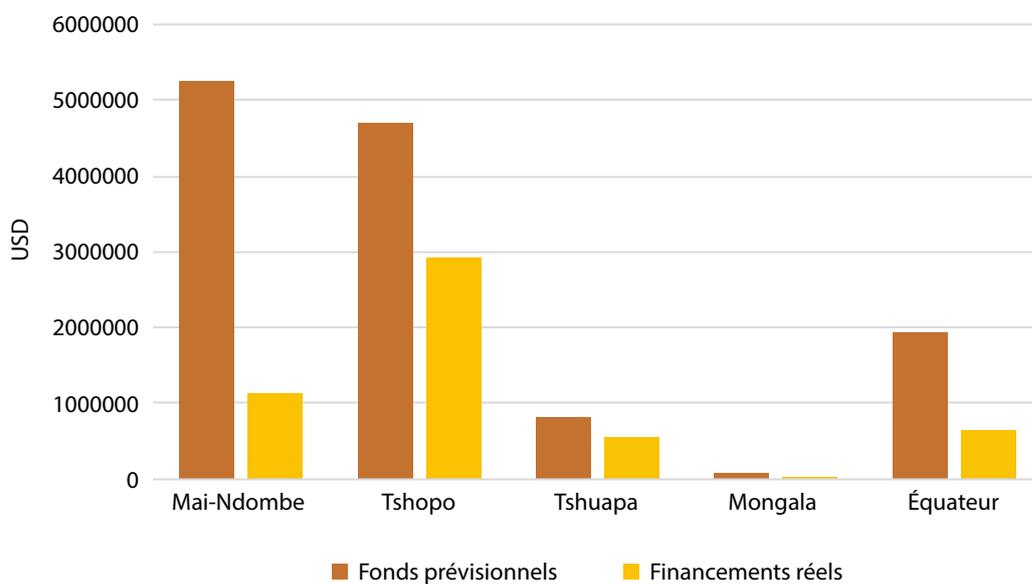
Les clauses sociales suivies fixent les orientations du développement socioéconomique entre 13 compagnies forestières, 380 villages et 87 groupements. Au total, c'est une population d'environ 1 700 728 personnes qui est concernée par les investissements réalisés au titre de l'exécution des clauses sociales.

3.1.1 Modalités de financement des clauses sociales

Le tableau 2 présente le montant des financements « estimés » et arrêtés d'un commun accord entre les communautés locales, les peuples autochtones et les concessionnaires entre 2011 et 2020, ainsi que les montants effectivement « mobilisés » après exploitation. Au niveau des provinces, le Mai-Ndombe et la Tshopo concentrent l'essentiel des financements, suivis par l'Équateur (figure 2).

Tableau 2. Financements estimés et mobilisés pour les clauses sociales (24 concessions)

Années	Montants prévus	Montants investis	%	Écarts (en US)
2011-2015	5 677 878	2 067 007	36	3 610 871
2016	2 902 490	1 616 219	56	1 286 271
2017	5 892 046	2 466 632	42	3 425 414
2018	325 552	217 782	67	107 770
2019	2 027 252	350 766	17	1 676 486
2020	3 497 149	1 091 631	31	2 405 518
Total général	20 322 367	7 810 037	38	12 512 330

**Figure 2. Financement des clauses sociales dans les 5 provinces**

Le tableau et la figure ci-dessus montrent qu'en pratique, les financements estimés par les entreprises forestières sont rarement atteints. Au cours de la période 2011-2020, le suivi des clauses sociales a montré que, en moyenne, 38 % des montants estimés ont été effectivement mis à la disposition des fonds de développement.

Plusieurs raisons sont évoquées pour expliquer ce décalage entre les prévisions et les recettes effectives. L'élément principal tient à la réalité de l'exploitation forestière dans le bassin du Congo, qui ne trouve que rarement une concordance entre les prévisions d'exploitation et l'exploitation réelle. En prélude à l'exploitation forestière, les concessionnaires procèdent aux inventaires qui déterminent l'ensemble des essences forestières ayant une valeur commerciale. Mais, la conjoncture sur le marché international des bois tropicaux ou

plusieurs raisons techniques survenant au moment de l'abattage (par exemple des anomalies parmi les espèces inventoriées, une mauvaise classification commerciale par l'équipe inventaire, ou tout simplement des erreurs d'inventaire, etc.), peuvent avoir pour effet de limiter le prélèvement de l'ensemble de la possibilité disponible.

À ces éléments principaux, il faut ajouter d'autres raisons telles que la suspension des activités d'exploitation forestière et le préfinancement de certains projets par le concessionnaire. Dans cette dernière hypothèse, les montants avancés sont retranchés de l'enveloppe globale mobilisée et affectée aux fonds de développement. Une autre explication tient à l'inactivité des concessions forestières. C'est notamment le cas de 32 % des 24 concessions suivies autour desquelles ces accords de clauses sociales ont été négociés durant

la période de suivi. En l'absence d'exploitation forestière, la conséquence logique est l'absence de production avec pour corollaire le défaut de financements pour le fonds de développement.

La dernière raison évoquée par les acteurs rencontrés est relative à la méconnaissance de la production réelle des concessionnaires. Même si elle semble anecdotique, cette justification n'en est pas moins fondamentale. Selon l'annexe 16 de l'arrêté ministériel relatif aux clauses sociales, « le calcul du versement des ristournes est fait sur la base de la déclaration trimestrielle de coupe de bois d'œuvre qui doit être transmise par le concessionnaire au président du CLG et au président du CLS en même temps que son dépôt auprès de l'administration forestière. Le volume exploité de chaque essence est multiplié par le montant unitaire de la ristourne par m³ en fonction de la classe d'appartenance des essences afin d'établir le montant du FDL au titre de la déclaration de coupe concernée ». Comme son nom l'indique, la production qui sert de base au calcul des ristournes fait l'objet d'une déclaration trimestrielle de la part du concessionnaire. Du fait de sa nature déclarative et en l'absence de contrôles et de vérifications réguliers, les membres des communautés locales ainsi que les gouvernements locaux et nationaux n'ont quasiment pas de possibilité objective de vérifier la crédibilité des déclarations transmises par les concessionnaires. En d'autres termes, la constitution du FDL repose en grande partie sur la bonne foi des concessionnaires au moment de la déclaration trimestrielle de coupe. C'est donc un aspect problématique et potentiellement conflictogène en raison des divergences qu'il peut générer en termes d'appréciation de la production réelle.

3.1.2 Effectivité des projets d'intérêt collectif

Au cours des dix dernières années, les clauses sociales suivies dans les 24 concessions retenues projetaient de mettre en œuvre 385 projets dans les secteurs prioritaires que sont l'eau, la santé, l'éducation et la construction des bâtiments administratifs. Les analyses montrent qu'en moyenne 59 % du nombre d'infrastructures programmées a été réalisé (tableau 3). La réalisation des infrastructures routières est le segment qui présente le taux d'exécution le plus bas (43 %). L'aménagement et la construction des routes nécessitent des investissements conséquents sur

Tableau 3. Taux d'exécution des projets d'intérêt collectif

Infrastructures	Planifiés	Exécutés	Taux d'exécution
Éducation	197	127	64 %
Santé	184	85	46 %
Secteur administratif	38	27	71 %
Adduction d'eau	16	11	69 %
Route (km)	1 017	436	43 %

le plan financier. Compte tenu du fait que les opérateurs n'ont pas une visibilité des ressources financières disponibles sur le long terme (c'est-à-dire plusieurs saisons d'exploitation), ils ont tendance à privilégier des investissements dans le secteur éducatif ou sanitaire, plus facilement liés à la production et aux montants mobilisables en une à deux années d'exploitation. Une autre raison pratique réside dans la mobilisation des engins de chantier, ce qui peut créer dans certains cas une concurrence entre les nécessités d'exécution des obligations sociales contractuelles qui incombent aux concessionnaires et les besoins d'exploitation des ressources forestières.

À ces projets d'infrastructures, il faut ajouter le transport des personnes et des biens, et surtout le financement d'activités génératrices de revenus. Concernant le transport des personnes et des biens, il s'agit d'un service essentiel pour les communautés locales. Les concessionnaires opèrent très souvent dans des zones fortement enclavées où les principaux moyens de transport sont constitués de barges servant au transport des grumes, qui peuvent alors être empruntées par les populations locales. Pour ce qui est des activités génératrices de revenus, les fonds sont utilisés pour l'acquisition d'équipements tels que des décortiqueuses, des moulins ou des moteurs hors-bord pour la transformation, le transport et la commercialisation des denrées alimentaires n'ayant pas servi à l'autoconsommation.

Divers autres bénéfices indirects ne figurant pas dans les accords de clauses sociales sont mentionnés par des personnes interviewées. C'est notamment le cas de la fourniture d'électricité (par exemple en

reliant la communauté au système de génération de l'électricité de l'usine de première transformation), de la prise en charge des frais de scolarité (surtout dans le cas des employées) ou encore le transport de matériaux de construction.

L'analyse de l'orientation des financements montre que les fonds sont prioritairement dirigés vers le secteur éducatif, qu'il s'agisse de la construction de salles de classe, de leur réhabilitation ou de leur fourniture en équipements divers (figure 3). Au total, c'est environ 4,1 millions USD qui ont été investis dans ce domaine, bénéficiant à environ 36 446 élèves cumulés durant la période de suivi. Suivent les infrastructures sanitaires, routières et enfin les adductions d'eau. En résumé, c'est 127 écoles, 85 centres de santé, 27 bâtiments administratifs, 11 points d'eau et 436 kilomètres (km) de route qui ont été réalisés grâce aux clauses sociales.

Dans le même temps, ce sont environ 2 293 personnes qui ont bénéficié des facilités de transport offertes par les concessionnaires au titre des clauses sociales. Ce nombre est très probablement sous-estimé et inférieur à la réalité

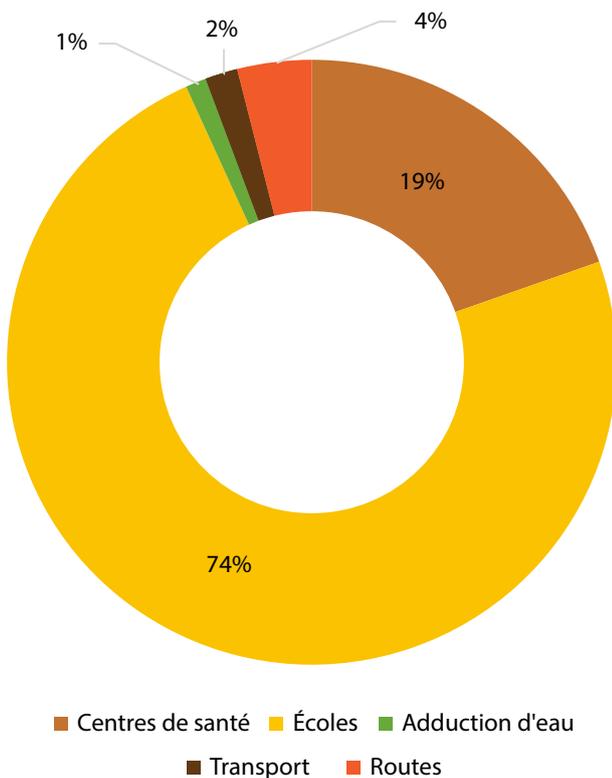


Figure 3. Domaines d'investissements prioritaires

dans la mesure où les manifestes de bord ne comptabilisent pas toujours toutes les personnes embarquées au niveau des ports. Par ailleurs, plusieurs passagers sont embarqués le long du trajet et ne sont pas répertoriés dans les documents officiels.

Les résultats du suivi montrent que les clauses sociales ont impulsé une dynamique de transformation dans la qualité des infrastructures, passant notamment des matériaux plus traditionnels comme le bois et la terre, à des matériaux plus durables dans le temps, comme les briques de terre cuite et le béton (figure 4).

Dans le secteur de l'hydraulique villageoise, la qualité de l'eau est jugée comme étant globalement satisfaisante par 60 % des répondants, tandis que 78 % des infrastructures hydrauliques ont été déclarées fonctionnelles.

Paradoxalement, un certain nombre d'actions sont mentionnées par les personnes interviewées alors même qu'elles sont contraires aux critères d'éligibilité des projets susceptibles d'être financés par les fonds de développement.

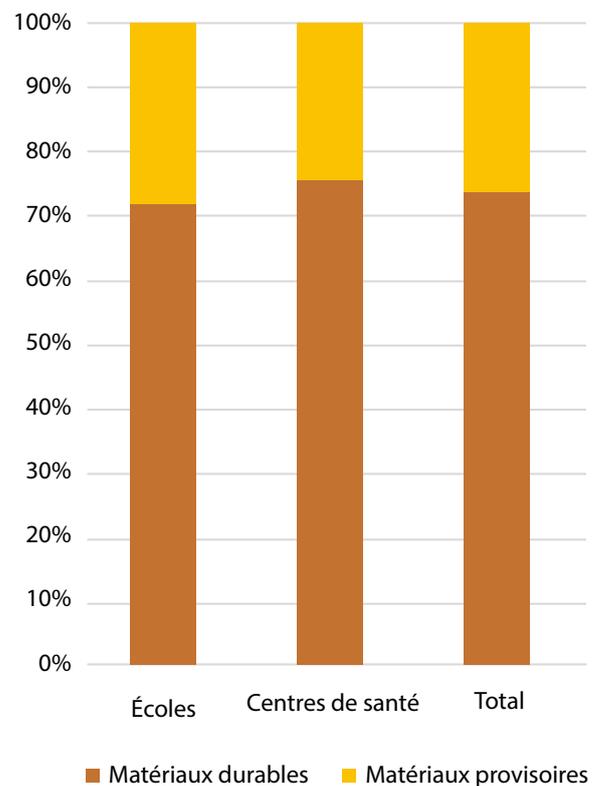


Figure 4. Qualité des infrastructures

Les communautés locales ont ainsi mentionné des appuis individuels aux activités génératrices de revenus et la prise en charge des frais funéraires. Le financement de ces deux dernières rubriques est en contradiction avec l'exigence du caractère collectif des projets susceptibles de bénéficier des financements du FDL qui figure dans l'arrêté ministériel de 2018. Néanmoins, le financement de ce type de projets ou d'actions est à mettre en relation avec le fait que dans la majorité des cas, ce sont les communautés elles-mêmes qui décident des projets à financer. Mais, cela pose aussi le problème de la surveillance de l'action des institutions chargées de gérer les fonds par des acteurs extérieurs aux communautés bénéficiaires.

S'agissant de la construction ou de la réhabilitation des infrastructures, elle est sous la responsabilité des CLG, en tant qu'administrateur des fonds de développement (figure 5). Les résultats des entretiens montrent que ce sont les concessionnaires qui assument cette fonction dans la pratique.

Il s'agit là d'un résultat qui se rapproche des expériences similaires dans les pays du

bassin du Congo. Il traduit la persistance d'une certaine relation de dépendance vis-à-vis du concessionnaire, si on considère que les clauses sociales ont aussi pour ambition de responsabiliser les communautés locales en matière de gestion des ressources financières mises à leur disposition. L'attribution de la responsabilité de l'exécution des projets communautaires aux concessionnaires tient à deux raisons. La première repose sur le fait que ce sont les concessionnaires qui approvisionnent les FDL. Par conséquent, étant donné que les capacités locales de gestion sont souvent faibles, les concessionnaires recourent souvent à une « gestion de proximité » puisqu'ils seront tenus responsables des différents projets mis en œuvre (ou de leur faillite). La seconde raison tient à une forme de confusion des rôles entre les concessionnaires et les comités de gestion des FDL. Selon les dispositions régissant les FDL, ces fonds peuvent être consignés auprès du concessionnaire ou d'un tiers désigné d'un commun accord entre le concessionnaire et les comités de gestion des clauses. Dans la pratique, c'est la première option qui est la plus courante, ce qui tend à faire du concessionnaire le gestionnaire de fait du FDL, en lieu et place des organes de gestion légitimes.

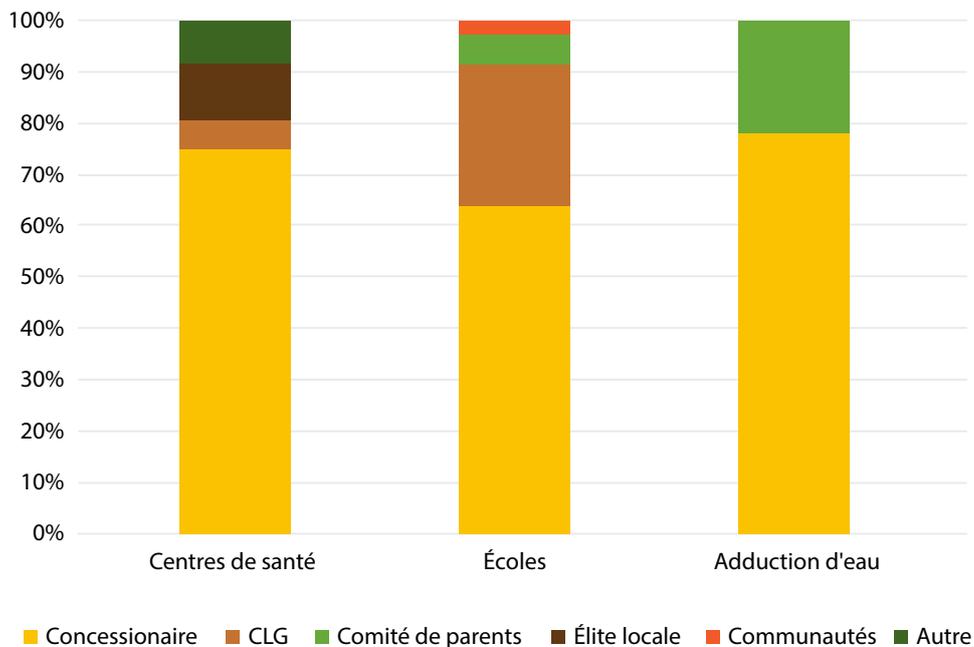


Figure 5. Auteurs de la construction/réhabilitation des infrastructures

La planification, la mise en œuvre et la gestion des projets communautaires rencontrent de nombreux problèmes. S'agissant de la planification, elle implique de négocier et d'obtenir le plus large consensus sur le type d'infrastructures à mettre en place. L'une des difficultés est liée à l'estimation précise du coût des projets. Les populations et les organes de gestion ne disposent pas toujours des compétences nécessaires pour chiffrer le coût d'exécution des projets, avec des répercussions sur la réalisation des différents projets. S'agissant de la mise en œuvre et de la gestion des projets, l'inactivité des concessions forestières ou les lenteurs dans l'entrée en production impacte inévitablement la constitution des FDL. Si les FDL ne sont pas constitués, les projets communautaires ne peuvent pas être exécutés. C'est la raison pour laquelle le démarrage tardif de l'exploitation forestière, la disponibilité tardive et l'indisponibilité des fonds sont les principales causes des écarts observés dans la réalisation des projets communautaires (tableau 4).

Un autre aspect non moins important qui explique les nombreux retards observés dans la mise en œuvre des projets communautaires est l'évaluation approximative des coûts de réalisation. Dans la première phase de mise en œuvre des clauses sociales, l'estimation des coûts était réalisée par les communautés ou par des prestataires qui avaient été désignés. Dans bien des cas, ces estimations se sont révélées peu fiables, avec pour effet des projets inachevés du fait de la sous-évaluation des coûts. L'arrêté ministériel de 2018 a tenté d'apporter des éléments de réponse à ce problème en instituant un guide pour l'établissement du cahier des charges techniques des projets communautaires portant sur les

réhabilitations, les acquisitions ou les constructions d'infrastructures. L'arrêté propose ainsi un canevas à suivre pour l'estimation des coûts de construction des bâtiments. Il précise aussi que c'est le concessionnaire ou une entreprise spécialisée qui établit le devis permettant de chiffrer le coût de chaque projet communautaire. Quel que soit le cas, les communautés ont peu d'expertise pour évaluer la crédibilité des estimations ainsi proposées. Et, c'est sans doute pour cette raison que ce problème subsiste en dépit des avancées consacrées par le nouveau dispositif encadrant la réalisation des clauses sociales.

Une partie du financement des projets communautaires est garantie par le versement d'une avance par le concessionnaire en prélude à l'exploitation forestière. Cette avance équivaut à 10 % des fonds attendus de l'exploitation forestière. Pour la majorité des acteurs rencontrés (90 %), cette avance est toujours versée. À l'inverse, une fois la production effective, le versement trimestriel (théoriquement en relation avec les déclarations trimestrielles d'exploitation) des fonds par les concessionnaires n'est pas assuré dans les délais requis comme le souligne 53 % des membres des comités de gestion. L'avance de 10 % a été identifiée comme la source de financement la plus effective. Le début d'exécution des projets s'appuie toujours sur cette avance, mais le caractère aléatoire des financements générés par la production a pour effet l'exécution partielle de nombreux projets.

Pour ce qui est du fonctionnement des écoles et des centres de santé, ces structures font essentiellement face au manque de médicaments et à une absence chronique de matériel pédagogique (tableaux 5 et 6).

Tableau 4. Contraintes rencontrées dans l'exécution des projets

Causes des écarts observés dans la programmation	%
Démarrage tardif de l'exploitation	21 %
Disponibilité tardive des fonds	38 %
Fonds indisponibles	10 %
Incompétence du prestataire	4 %
Mauvaise évaluation des coûts	22 %
Suspension de l'exploitation	5 %

Tableau 5. Contraintes rencontrées par les infrastructures sanitaires

Difficultés des infrastructures sanitaires	%
Manque de médicaments et de personnel soignant	77 %
Centre non fonctionnel	3 %
Insuffisance de médicaments	13 %
Insuffisance des équipements	6 %

Tableau 6. Contraintes rencontrées par les infrastructures scolaires

Difficultés des infrastructures scolaires	%
Absence de matériel pédagogique	81 %
Absence de rémunération des enseignants	5 %
Manque de soutien de l'État	5 %
Autres	8 %

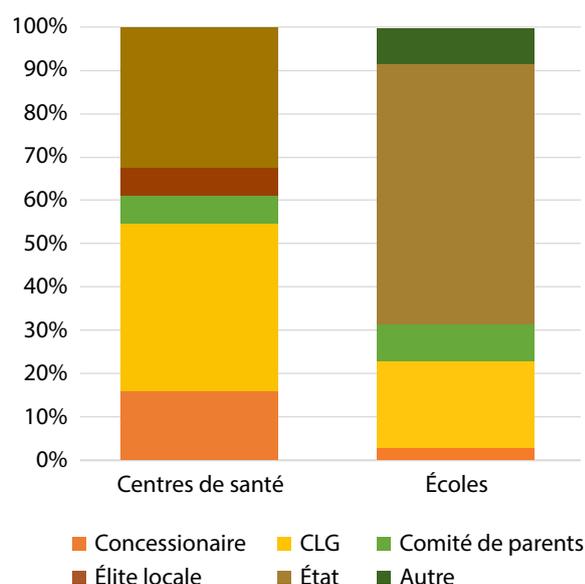


Figure 6. Responsables du fonctionnement des infrastructures sanitaires et scolaires

Selon la législation congolaise, il revient à l'État de fournir les équipements et de mettre à disposition le personnel enseignant et soignant nécessaire au fonctionnement régulier des structures sanitaires et scolaires. Dans la pratique, les carences régulières de l'État génèrent très souvent d'immenses attentes au niveau des populations locales qui sont suppléées par les FDL, les concessionnaires, les élites locales et autres comités de parents.

Cette substitution de fait a été légalisée par l'arrêté ministériel de 2018 qui a institué la notion de coûts transitoires afin de prendre en charge les besoins de fonctionnement des infrastructures nouvellement créées, en attendant que cette fonction soit assumée par l'État. La prise en charge des coûts transitoires par les FDL peut être jugée opportune dans la mesure où la mise à disposition des personnels et de l'équipement des infrastructures n'intervient que très rarement à la fin de l'exécution des projets.

3.2 Emploi local

L'emploi local est un des points importants en matière de réalisation des clauses sociales. Les entreprises forestières impliquées dans ce suivi sont pour la plupart d'entre elles localisées dans des endroits où elles sont les principales pourvoyeuses d'emplois. En Afrique centrale, l'emploi local est généralement au cœur des conflits entre les concessionnaires et les populations locales, les uns estimant que les populations locales manquent de compétence, les autres arguant du fait que les concessionnaires privilégient la main d'œuvre extérieure, au détriment des locaux. Selon l'article 19 de l'arrêté ministériel n°072 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière, « à compétences égales, le concessionnaire forestier s'engage à recruter la main d'œuvre de son entreprise au sein de la communauté locale et/ou du peuple autochtone. Ce recrutement ne concerne que les travaux dont l'expertise existe au sein de la communauté ». Les questions relatives à l'emploi local ont été abordées avec 16 concessionnaires et portaient sur le nombre d'emplois, la prise en compte du genre et l'existence de politiques spécifiques concernant l'emploi et les populations autochtones.

Les 16 concessionnaires rencontrés affirment dans leur vaste majorité (76 %) disposer d'une politique privilégiant le recours à la main d'œuvre locale. Sans surprise, les emplois créés localement sont en majorité des emplois ne nécessitant pas ou très peu de qualification. Cependant, la mise en œuvre de cette politique tient compte des capacités existantes dans les communautés. Par conséquent, les fonctions de conception qui nécessitent des niveaux de qualification importants échappent en totalité ou en partie aux populations locales dont les membres ne disposent généralement pas de telles compétences. Les 16 entreprises impliquées dans les clauses sociales des 24 concessions suivies cumulent environ 8 400 emplois, parmi lesquels 60 % sont de nature permanente.

S'agissant des populations autochtones, leur présence a été identifiée dans 22 concessions forestières sur les 24 constituant l'échantillon du suivi des clauses sociales. Dans ces concessions forestières, tous les gestionnaires ont également affirmé appliquer des mesures pour prendre en compte la situation particulière de ce groupe de

population. Les déclarations de politique ci-dessus évoquées n'ont pas toujours été présentées aux observateurs, il est donc difficile d'attester de leur existence réelle. L'existence de dispositions relatives aux populations autochtones s'apparente davantage à une pratique qu'à une véritable politique.

Au demeurant, ces acteurs restent les plus faiblement représentés en termes de nombre de personnes employées par les entreprises du secteur forestier. Il en est de même pour les femmes dont le nombre reste relativement limité dans le secteur forestier. De ce point de vue, la configuration de l'emploi local reste conforme à la situation globale du bassin du Congo où on observe que les groupes vulnérables sont peu représentés dans le monde du travail.

3.3 Gouvernance des institutions locales

Les communautés locales et autochtones sont représentées par deux instances à savoir le comité local de gestion (CLG) et le comité local de suivi (CLS). Ces deux instances servent d'interface entre le concessionnaire, les autres intervenants dans la filière bois et les populations locales. De manière spécifique, le CLG a pour but de mettre

en œuvre les projets communautaires décidés par les communautés, assurer la gestion financière du fonds de développement local (FDL), et rendre compte aux communautés locales et/ou populations autochtones de l'état d'avancement de la mise en œuvre des clauses sociales. Le CLS a, quant à lui, vocation à assurer le suivi et l'évaluation de l'exécution des engagements pris au titre de l'accord de clause sociale. Le CLS s'assure aussi que le CLG exécute les activités conformément aux exigences contenues dans les accords de clauses sociales. Les institutions locales ont été observées sous l'angle de la représentativité, de la gouvernance et de la redevabilité des représentants.

Les résultats montrent que la facilitation de la mise en place de ces institutions est le fait d'une pluralité d'acteurs au rang desquels l'État, les partenaires techniques et les concessionnaires figurent parmi les plus importants (figure 7). La facilitation consiste à accompagner les communautés dans les diverses étapes qui vont de la négociation des clauses sociales à la mise en place des instances représentatives. C'est dans ce cadre que WWF a par exemple appuyé techniquement et financièrement les OSC congolaises afin que celles-ci accompagnent les communautés locales dans la négociation des clauses sociales.

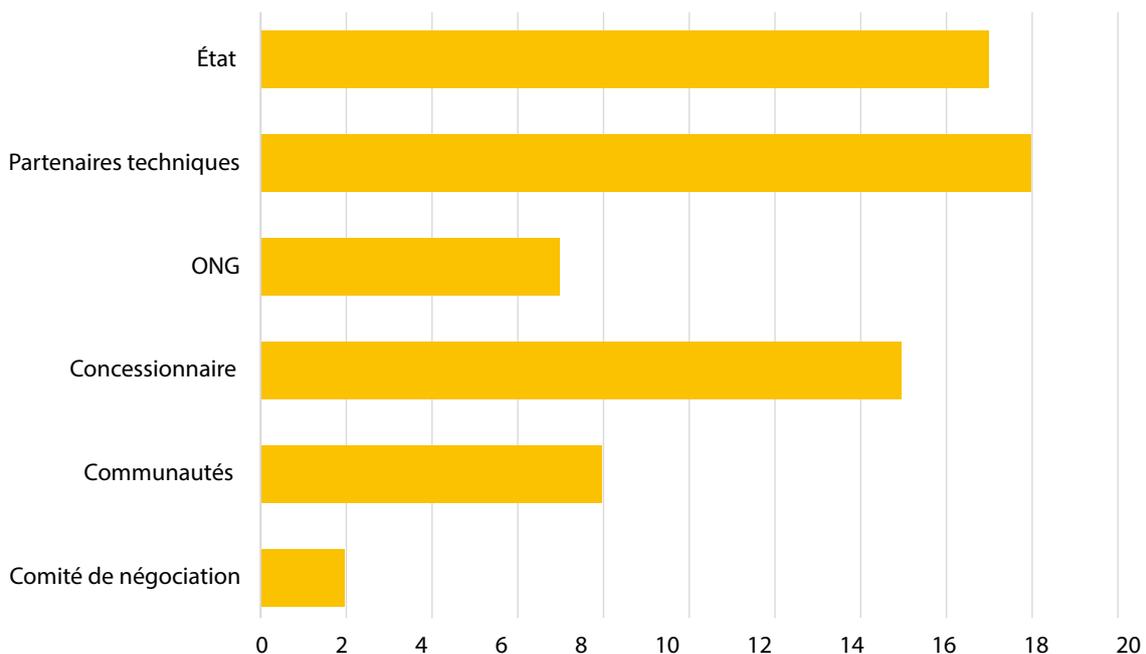


Figure 7. Facilitation de la mise en place des institutions locales

Le rôle prépondérant des acteurs extérieurs aux communautés locales et autochtones dans la constitution des instances locales est assez paradoxal. En effet, pour des institutions supposément représentatives, les communautés ne semblent pas avoir la maîtrise de l'ensemble du processus. L'image qui se dégage de la mise en place des instances locales est celle d'un processus conçu pour les communautés, mais sans véritablement prendre en compte l'avis de ces dernières. L'implication limitée des ONG semble tout autant paradoxale, surtout si on considère que ce sont ces dernières qui ont statutairement pour mandat d'accompagner les populations locales dans la négociation des clauses sociales. Le rôle prépondérant des partenaires techniques et financiers ainsi que des concessionnaires s'explique par le fait que ce sont ces acteurs qui disposent des ressources financières qui permettent aux ONG d'apporter un appui technique aux communautés et de financer les clauses sociales.

Quant à l'État, il est le garant des intérêts des populations locales et c'est à ce titre qu'il est fortement impliqué dans la mise en place des instances locales. L'implication des acteurs publics se matérialise par la surveillance de la régularité de l'ensemble du processus de négociation des clauses sociales. C'est ainsi que l'administration forestière est responsable de la validation du processus.

3.3.1 Représentativité

L'analyse de la représentativité des structures locales s'est articulée autour de l'implication des collectivités villageoises, la prise en compte des composantes sociologiques locales et des groupes vulnérables. Pour ce qui est de la représentation des entités villageoises, les CLG regroupent entre 2 à 29 villages, tandis que le nombre de groupements concernés est compris entre 1 et 8. La présence de tous les groupes ethniques locaux est assurée dans 53 % des CLS et 73 % des CLG, alors que l'inclusion de tous les villages se retrouve dans 57 % des CLS et 80 % des CLG (figure 8).

Au-delà de la représentation des villages au sein des CLG, la représentativité des comités de gestion a également été observée à l'aune de l'inclusion des femmes et des populations autochtones dans les instances décisionnelles. À ce niveau, les hommes sont encore largement surreprésentés dans les instances locales (85 %), viennent ensuite les femmes (13 %) et enfin les populations autochtones (2 %) qui demeurent le groupe le moins représenté.

Outre l'inclusivité, la représentativité s'apprécie aussi à travers l'aptitude des instances de gouvernance locale à rendre des comptes aux communautés. Ce segment de la gouvernance des institutions locales est un des aspects à parfaire. Selon 57 % des répondants, les réunions d'information destinées aux populations locales ne se tiennent pas, ou alors se tiennent de manière irrégulière.

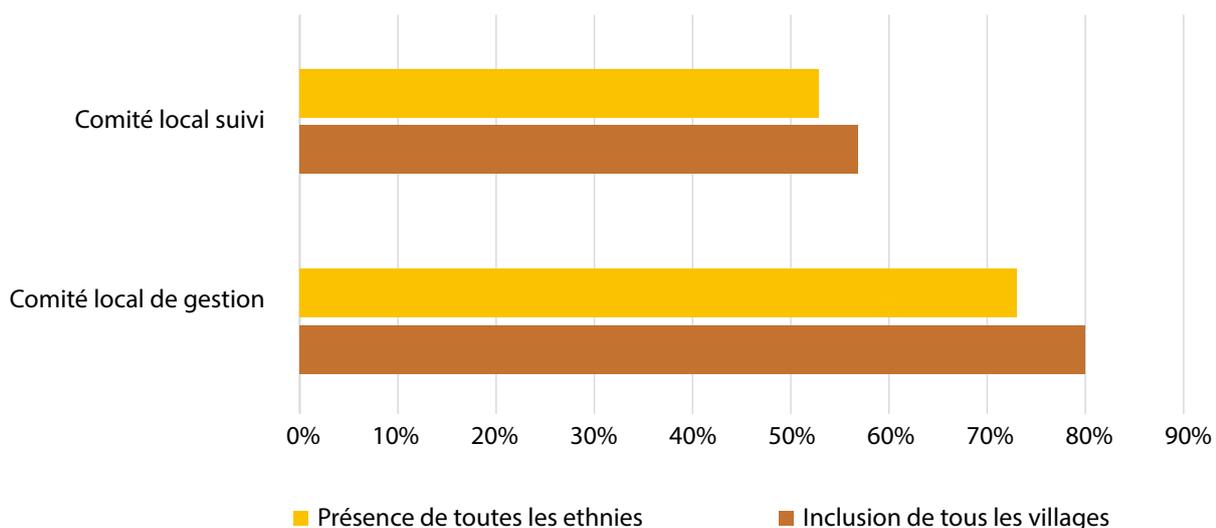


Figure 8. Représentativité des institutions locales

3.3.2 Fonctionnement des institutions locales

En plus de la dimension formelle, la gouvernance des institutions locales a été analysée du point de vue de leur effectivité, leur caractère démocratique, des modalités de prise décisionnelle et de leur pérennité. En termes d'effectivité, les comités tiennent en moyenne quatre sessions annuelles et disposent de procédures formelles de fonctionnement. Elles disposent aussi d'un budget de fonctionnement prélevé sur les FDL à hauteur maximal de 5 % de l'enveloppe globale des fonds mobilisés. Cette approche garantit aux institutions locales une forme d'autonomie fonctionnelle, même si cette dernière est étroitement liée à l'effectivité de l'exploitation forestière. Les budgets de ces institutions ne sont pas publics et les communautés n'ont pas la possibilité de les commenter au moment de leur élaboration, ce qui pose tout de même des questions sur la transparence des choix opérés par ces instances. Outre les fonds issus du FDL, les instances locales bénéficient parfois de subventions de la part des ONG.

Le mode de désignation des membres repose sur l'élection comme modalité privilégiée d'accès aux fonctions de membre du CLG (figure 9). Les membres ainsi élus le sont pour un mandat de trois à cinq ans. Il existe d'autres voies d'accès aux fonctions de membre, notamment la désignation par les autorités traditionnelles ou la cooptation, mais ces approches restent anecdotiques.

Le recours au critère électif est légèrement édulcoré dans le cas des CLS. Pour ces dernières institutions, la réglementation prévoit des membres statutaires dont la présence est obligatoire dans le bureau de gestion. À côté des membres désignés par les communautés, certains postes sont réservés aux notabilités locales tels que celui de président et de vice-président réservés aux chefs de secteur/chefferie et aux chefs de groupement. Il faut y ajouter la présence d'un délégué du concessionnaire et éventuellement un représentant de la société civile. Dans le cas des organes de suivi, le jeu démocratique se joue donc uniquement entre 7 membres sur les 11 prévus par la réglementation.

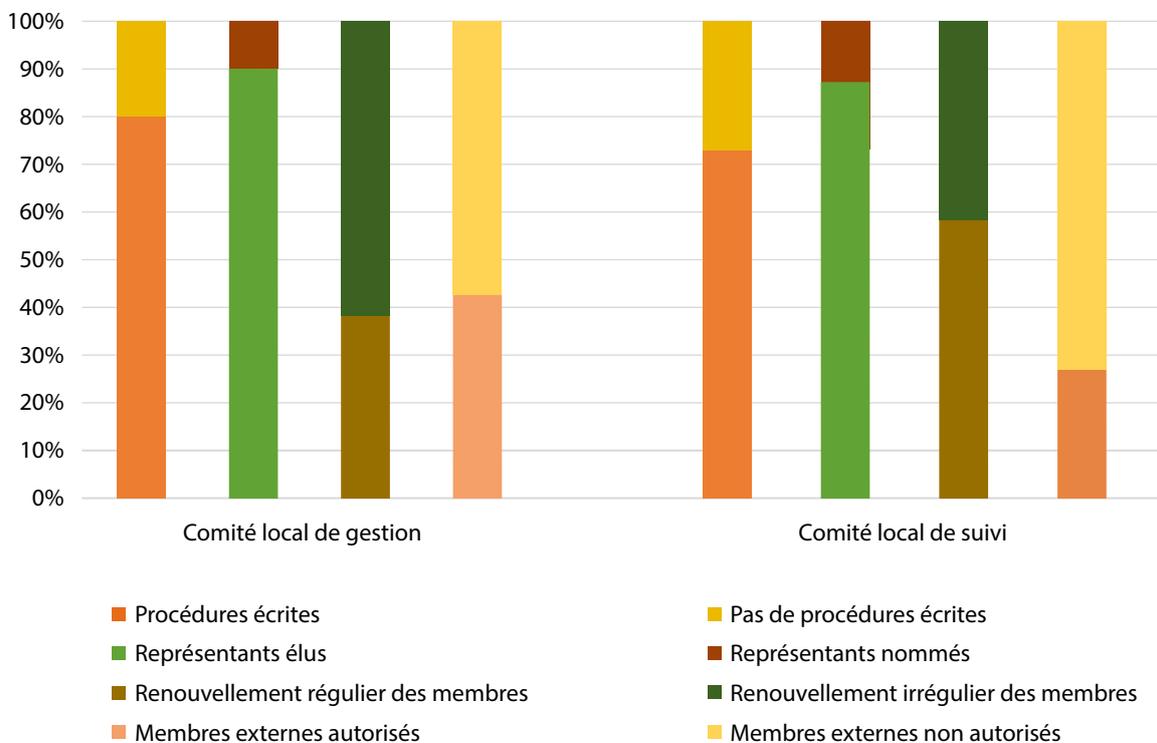


Figure 9. Gouvernance des institutions locales

S'agissant du fonctionnement interne, les membres des CLS et CLG rencontrés affirment que la prise décisionnelle se fait par consultation des membres et que la majorité de ces derniers assistent aux sessions (70 %). En revanche, très peu de membres des communautés concernées par les clauses sociales sont invités à prendre part aux rencontres. À cet effet, les membres des communautés locales et autochtones rencontrés affirment être satisfaits de la qualité des réalisations conduites par les CLG. Leur opinion est en revanche plus mitigée concernant le CLS qui est considéré comme ne remplissant pas suffisamment sa mission de suivi des investissements.

Lorsqu'on pose la question de savoir si les institutions locales fonctionnent aussi bien là où l'exploitation forestière est en cours que là où il n'y en a en plus ou pas encore, seul 30 % des répondants donnent une réponse négative. Ceci suppose que les institutions locales feraient preuve de résilience et continueraient de fonctionner même en l'absence de financement provenant du FDL. C'est un résultat qui doit être confirmé par des analyses à plus long terme, mais il reste surprenant et va pour l'instant à rebours des observations empiriques sur les instances locales

dans le bassin du Congo. L'espérance de vie des organisations est très souvent liée à la présence d'un exploitant forestier. Cette présence s'étend généralement en moyenne sur cinq ans, ce qui correspond à la durée d'exploitation d'un bloc d'aménagement. Une fois l'exploitation achevée, de nombreuses institutions locales ne lui survivent pas. Le contexte de mise en place des comités de gestion et de suivi en RDC est très similaire à celui des autres pays du bassin du Congo, de même que leur forte dépendance aux subsides générés par l'exploitation forestière. Il sera donc intéressant de suivre l'évolution de ces institutions dans le futur.

3.4 Droits d'usage traditionnels

Les questions sur les droits d'usage traditionnels visaient à analyser les relations entre les populations locales et autochtones et les concessionnaires. Les variables observées portaient sur les éventuelles restrictions aux droits d'usage consacrés par la réglementation, l'existence de conflits potentiels et les mécanismes mis en place pour gérer ces conflits. Les résultats montrent que les concessionnaires n'imposent pas de restrictions significatives aux populations dans l'exercice de leurs droits (figure 10).



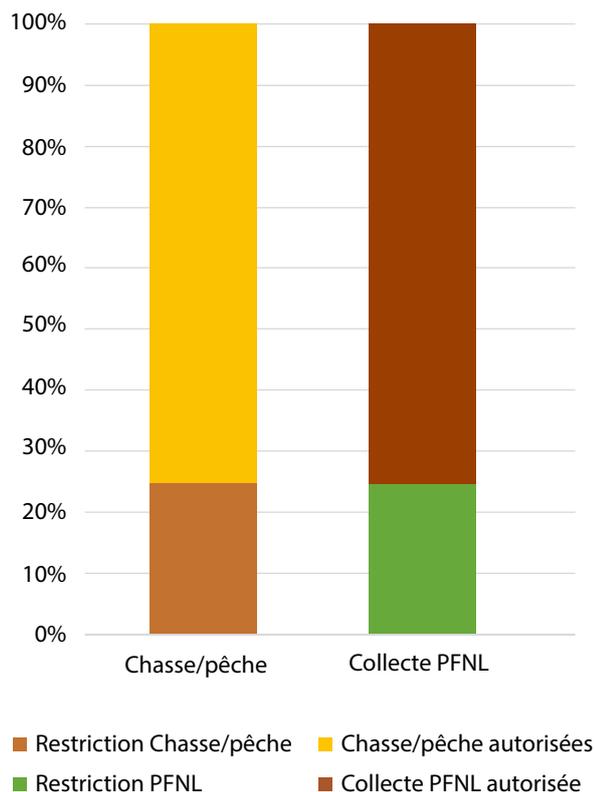


Figure 10. Exercice des droits traditionnels

Sur le plan légal, l'exercice de la chasse est strictement encadré en RDC. Dans le cadre des aménagements forestiers, les concessionnaires sont tenus de faire respecter la loi à l'intérieur des espaces qui leur sont attribués. Les membres des communautés locales n'ont pas fait état de conflits majeurs avec les concessionnaires. Environ 82 % des répondants affirment que les relations avec les concessionnaires ne connaissent pas de conflits en

matière de chasse ou de collecte des produits forestiers non ligneux (PFNL). Dans l'hypothèse où de tels conflits surviennent, les différends sont résolus par la voie de la négociation ou de la compensation.

Cependant, d'autres formes de conflits existent. C'est notamment le cas des restrictions de l'accès aux concessions. Conformément à la réglementation, les concessionnaires ont tendance à limiter l'utilisation des voies ouvertes dans le cadre de l'exploitation forestière. Il est reproché aux communautés d'utiliser ces voies à des fins illégales telles que le braconnage. En effet, la frontière n'est pas toujours étanche entre la chasse pratiquée à des fins de subsistance et celle considérée comme illégale par les concessionnaires.

La faiblesse des conflits opposant les populations aux concessionnaires tient sans doute à la progression limitée de l'aménagement forestier en RDC et à la faiblesse du contrôle forestier. Bien que les droits d'usage soient autorisés par la réglementation, la mise en œuvre de l'aménagement forestier a pour effet de limiter leur portée, notamment lorsque leur exercice peut porter atteinte aux exigences de l'aménagement. En théorie, les concessions qui sont sous aménagement ont tendance à appliquer la loi de manière stricte, surtout s'ils sont soumis à des contrôles réguliers et efficaces de la part de l'administration forestière. Ces deux paramètres n'étant pas encore totalement réunis en RDC, la tendance est plutôt à une application faible de la réglementation, avec pour effet de ne pas entraver significativement l'exercice des droits d'usage.

4 Conclusion et recommandations



Les accords de clauses sociales en RDC sont considérés par les intervenants de la filière bois comme une approche susceptible de favoriser le partage des bénéfices de l'exploitation forestière avec les communautés villageoises afin d'atteindre une redistribution plus équitable des bénéfices tirés de l'exploitation des ressources forestières. Ce système de partage des revenus de l'exploitation forestière a su engranger au fil des années une forme d'acceptabilité sociale au niveau des communautés locales elles-mêmes, mais aussi des concessionnaires, de l'administration et de la société civile.

Le mécanisme des clauses sociales a un triple intérêt. Le premier avantage de ce système est lié au fait qu'il favorise la mise en œuvre de la responsabilité sociale des entreprises (RSE). La RSE est ici comprise comme le fait pour une entreprise de remplir ses obligations sur le plan juridique, tout en développant une relation équitable avec les parties prenantes et en investissant localement sur les aspects économiques, sociaux et environnementaux (Commission européenne, 2001). Il s'agit en l'espèce d'une forme institutionnalisée de RSE

puisque, par nature, la RSE est un mécanisme auquel les entreprises recourent de manière volontaire. En tant que mécanisme de RSE, les résultats suggèrent que les clauses sociales sont dans une certaine mesure des plateformes de discussions et de négociations entre toutes les parties prenantes. De ce point de vue, elles contribuent à la pacification des rapports sociaux entre intervenants aux intérêts parfois contradictoires.

Le deuxième intérêt du mécanisme des clauses sociales est qu'il permet d'atténuer les approches verticales de développement. Ici, ce sont les différents acteurs qui fixent de manière concertée le type de projets communautaires dont les bénéficiaires ont besoin, en fonction des ressources financières disponibles. Le troisième intérêt de ce mécanisme est lié à son effet sur le développement local. En effet, nous émettons l'hypothèse que si les clauses sociales étaient exécutées de manière optimale, elles auraient un effet très important sur l'amélioration des conditions de vie des populations locales et autochtones. Cet effet potentiel qui est visible dans certains cas, est encore limité par les difficultés relatives à la mise en œuvre des accords de clauses sociales et à leur suivi par la société civile.

Le suivi de la mise en œuvre des clauses sociales a révélé un certain nombre de lacunes. La première concerne l'aptitude des concessionnaires à remplir leurs obligations financières vis-à-vis des populations locales. L'exécution de ces obligations contractuelles est contrainte par les difficultés financières internes que les concessionnaires peuvent rencontrer. Ces difficultés peuvent entraîner, le cas échéant, des périodes d'inactivité plus ou moins longues avec pour conséquence un décalage dans le versement des fonds aux communautés. De manière pratique, il est très difficile de remédier à cette difficulté. En revanche, des aménagements sont possibles sur les modalités de fixation des montants attendus de l'exploitation forestière et le choix des projets sociocommunautaires.

Sur le premier point, la démarche actuelle qui consiste à définir les prévisions financières sur la base de l'inventaire des ressources disponibles est inadaptée. Le suivi de cet aspect a montré que le taux effectif de recouvrement était en moyenne de 44 %, soit moins de la moitié des financements attendus. Une approche plus réaliste serait de calculer les montants attendus des FDL – ou au moins planifier les infrastructures à réaliser – sur la base des montants effectivement mobilisés sur des périodes précédentes (par exemple en moyenne sur les trois dernières années d'exploitation). Il sera dès lors possible de moduler voire réduire l'écart parfois abyssal entre ce qui est projeté aujourd'hui et ce qui est effectivement produit et reversé au titre des clauses sociales.

Un autre problème en lien avec le précédent est celui de la transparence et de l'honnêteté des déclarations de production des concessionnaires. Dans le système actuel, les CLG ont connaissance de la production à partir des déclarations faites trimestriellement par les concessionnaires. Dans sa configuration actuelle, ces instances n'ont pas véritablement de marge de manœuvre pour vérifier la sincérité des déclarations de production. De même, la réglementation ne pose pas de règles permettant une contre-vérification de ces déclarations. Les ONG doivent accentuer l'appui qu'elles apportent aux communautés locales sur ce point en particulier. Plus fondamentalement, un mécanisme de vérification des volumes de production impliquant les concessionnaires, l'administration forestière, la société civile et les populations locales devrait être constitué à cet effet. Une autre option serait d'élargir le mandat des CLS à cette question, afin d'éviter un empilement de structures.

Le second aspect en lien avec l'aménagement de la constitution du FDL est la rationalisation du choix des projets communautaires. À l'observation, les communautés ont tendance à insérer dans les clauses sociales toutes les préoccupations qu'elles rencontrent sur le plan de la santé, de l'éducation et de l'accès à l'eau. À ces grands secteurs, on peut rajouter le financement de diverses activités génératrices de revenus. Une utilisation efficiente des ressources disponibles requiert de retenir un minimum de projets, ou à tout le moins les projets jugés essentiels pour la communauté et d'y consacrer les ressources disponibles. En l'état actuel, peu de projets d'infrastructures sont intégralement réalisés. Il est donc question de privilégier l'achèvement des infrastructures existantes lorsqu'elles existent déjà ou de retenir quelques projets dont l'estimation des coûts permet de garantir l'achèvement.

Un dernier point concerne le suivi des clauses sociales par la société civile. Ces organisations ont bénéficié d'un appui technique et financier conséquent pour mener à bien les missions sur le terrain. En particulier, elles ont vu leurs capacités renforcées sur de nouveaux outils de collecte des données et sur la réglementation relative aux clauses sociales. Les changements de personnels au cours des années de suivi ont limité la mise en place d'un vivier solide d'enquêteurs. Cette lacune peut dans une certaine mesure influencer la qualité de certaines informations collectées sur le terrain. Pour la suite du suivi, il serait utile de disposer d'un vivier stable d'ONG et d'enquêteurs spécifiquement dédiés au suivi. La poursuite des activités de suivi devrait permettre de consolider les capacités déjà acquises par les acteurs de la société civile. En cela, le suivi peut avoir un effet hautement positif sur les aptitudes des OSC.

En conclusion, les clauses sociales ont le potentiel d'être un puissant outil pour le développement socioéconomique des populations riveraines en RDC. Même si le niveau de ressources à mobiliser est perfectible, il n'en demeure pas moins vrai que les résultats actuels contribuent à améliorer le quotidien des communautés dans les domaines de la santé et de l'éducation.

Références

- Association Technique Internationale des Bois Tropicaux (ATIBT). (2005). Étude sur le plan pratique d'aménagement des forêts naturelles de production tropicales africaines : Application au cas de l'Afrique centrale. Volet 2 « Aspects sociaux ». Disponible à l'adresse suivante : <https://www.atibt.org/wp-content/uploads/2017/06/Manuel-Volet-II-Social.pdf>.
- Bigombe Logo, P. (2008). La gouvernance des revenus forestiers locaux en Afrique centrale : Pour le meilleur ou pour le pire ? Dans Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation. Disponible à l'adresse suivante : https://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BGerman0101.pdf.
- Cerutti, P. O., Lescuyer, G., Assembe-Mvondo, S., et Tacconi, L. (2010). Les défis de la redistribution des bénéfices monétaires tirés de la forêt pour les administrations locales : Une décennie de redevance forestière assise sur la superficie du titre d'exploitation au Cameroun (Document occasionnel n° 53). Centre de recherche forestière internationale. Disponible à l'adresse suivante : https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-53.pdf.
- Cerutti, P. O., Lescuyer, G., Tsanga, R., Kassa, S. N., Mapangou, P. R., Mendoula, E. E., Missamba-Lola, A. P., Nasi, R., Ekebil, P. P. T., et Yembe, R. Y. (2014). Impacts sociaux de la certification du Forest Stewardship Council. Centre de recherche forestière internationale. Disponible à l'adresse suivante : https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-105.pdf.
- Commission européenne. (2001). Livre vert : Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises. Disponible à l'adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0366&from=FR>.
- Nguimbi, L., Roulet, P.-A., et Nzang Oyono, C. (2010). Une gestion locale assumée par un opérateur privé. Dans Gestion participative des forêts en Afrique centrale. Un modèle à l'épreuve de la réalité (p. 85-103). Éditions Quae. Disponible à l'adresse suivante : https://dipot.ulb.ac.be/dspace/bitstream/2013/49429/1/JOIRIS-BIGOMBE_Gestion_participative_Forets_QUAE.pdf.
- Tsanga, R., Cerutti, P. O., Bolika, J.-M., et Tibaldeschi, P. (2017). Suivi non mandaté des clauses sociales en République Démocratique du Congo (2011-2015). Disponible à l'adresse suivante: https://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/_a21_120_drc_report_fr__2_.pdf.

Annexe

État des lieux de dépôt, d'analyse et de validation des plans d'aménagement forestiers au 5 janvier 2021

N°	SOCIÉTÉS	N° CCF	DATE DE DÉPÔT	SITUATION ACTUELLE	OBSERVATIONS FORMULÉES	DATE DU COURRIER
1	BBC	004/11	18/05/2017 16/05/2018 (2 ^{ème} version)	Validé par le CVPAF ¹	En attente de l'arrêté du Gouverneur de Province	Notifié le 13/07/2019 + Certificat de conformité du PAF
2	BEGO CONGO	022/11	26/07/2017 08/05/2018 (2 ^{ème} version)	Validé par le CVPAF	En attente de l'arrêté du Gouverneur de Province	Notifié le 13/07/2019 + Certificat de conformité du PAF
3	SCIBOIS	020/11	16/06/2017	Validé par le CVPAF	En attente de l'arrêté du Gouverneur de Province	Notifié le 13/07/2019 + Certificat de conformité du PAF
4	CFT	005/18	30/10/2018	Validé par le CVPAF	En attente de l'arrêté du Gouverneur de Province	Notifié le 04/09/2019 + Certificat de conformité du PAF
5	CFT	046/11 et 047/1	20/07/2015	Validé par le CVPAF	Néant	Notifié le 09/08/2016 + Certificat de conformité du PAF + Arrêté signé du Gouverneur de Province
6	IFCO COTREFOR	09/11	19/04/2013	Validé par le CVPAF	En attente de l'arrêté du Gouverneur de Province	Notifié le 09/02/2016 + Certificat de conformité du PAF
7	IFCO COTREFOR	018/11	18/11/2014	Validé par le CVPAF	Néant	Notifié le 09/02/2016 + Certificat de conformité du PAF + Arrêté signé du Gouverneur de Province
8	FOLAC	048/12	04/10/2018	Validé par le CVPAF	En attente de l'arrêté du Gouverneur de Province	Notifié le 13/07/2019 + Certificat de conformité du PAF

1 Comité de Validation de Plan d'Aménagement Forestier.

N°	SOCIÉTÉS	N° CCF	DATE DE DÉPÔT	SITUATION ACTUELLE	OBSERVATIONS FORMULÉES	DATE DU COURRIER
9	FORABOLA	015/11	10/01/2018	Validé par le CVPAF	En attente de l'arrêté du Gouverneur de Province	Notifié le 04/09/2019 + Certificat de conformité du PAF
10	FORABOLA	036/11	23/02/2018	Validé par le CVPAF	En attente de l'arrêté du Gouverneur de Province	Notifié le 04/09/2019 + Certificat de conformité du PAF
11	FORABOLA	043/11	20/12/2018	Validé par le CVPAF	En attente de l'arrêté du Gouverneur de Province	Notifié le 19/06/2020 + Certificat de conformité + Arrêté du Gouverneur de Province
12	FORABOLA	057/14	23/12/2019	Validé par le CVPAF	En attente de notification et du certificat de conformité signés par le SG-EDD ²	
13	FORABOLA	058/14	27/09/2019	Validé par le CVPAF	En attente de notification et du certificat de conformité signés par le SG-EDD	
14	FORABOLA	060/14	03/07/2019	Validé par le CVPAF	En attente de l'arrêté du Gouverneur de Province	Notifié le 19/06/2020 + Certificat de conformité
15	KITENGE LOLA	015/18	10/09/2020	Validé par le CVPAF	En attente de notification et du certificat de conformité signés par le SG-EDD	
16	MOTEMA	024/11 et 025/11	11/09/2015	Validé par le CVPAF	Néant	Notifié le 09/08/2016 + Certificat de conformité du PAF + Arrêté signé du Gouverneur de Province
17	(Booming Green) SIFORCO	052b/14, 053/14 et 054/14, 026/11 et 027/11	20/12/2019	Validé par le CVPAF	En attente de notification et du certificat de conformité signés par le SG-EDD	
18	SCTP (Ex ONATRA)	055/14	29/10/2020	Non validé	En cours d'analyse: la société doit déposer les avis et procès-verbaux sur l'affectation des terres.	

2 Secrétariat Général de l'Environnement et Développement Durable.

N°	SOCIÉTÉS	N° CCF	DATE DE DÉPÔT	SITUATION ACTUELLE	OBSERVATIONS FORMULÉES	DATE DU COURRIER
19	SODEFOR	034/11	20/03/2015	Validé par le CVPAF	Néant	Notifié le 06/03/2017 + Certificat de conformité du PAF + Arrêté du Gouverneur de Province
20	SODEFOR	035/11	29/12/2015	Validé par le CVPAF	Néant	Notifié le 17/11/2016 + Certificat de conformité du PAF + Arrêté du Gouverneur de Province
21	SODEFOR	037/11	23/07/2018	Validé par le CVPAF	En attente de l'arrêté du Gouverneur de Province	Notifié le 04/09/2019 + Certificat de conformité du PAF
22	SODEFOR	039/11	26/04/2013	Validé par le CVPAF	Néant	Notifié le 09/02/2016 + Certificat de conformité du PAF + Arrêté du Gouverneur de Province
23	SODEFOR	038/11 062/11 063/11	18/06/2018	Validé par le CVPAF	En attente de l'arrêté du Gouverneur de Province	Notifié le 13/07/2019 + Certificat de conformité du PAF
24	SODEFOR	042/11	14/11/2018	Validé par le CVPAF	En attente de l'arrêté du Gouverneur de Province	Notifié le 04/09/2019 + Certificat de conformité du PAF
25	SODEFOR	045/11	27/09/2018	Validé par le CVPAF	En attente de l'arrêté du Gouverneur de Province	Notifié le 19/06/2020 + Certificat de conformité
26	SODEFOR	059/14	07/12/2018	Validé par le CVPAF	En attente de l'arrêté du Gouverneur de Province	Notifié le 19/06/2020 + Certificat de conformité
27	SODEFOR	061/41	17/04/2019	Validé par le CVPAF	En attente de l'arrêté du Gouverneur de Province	Notifié le 19/06/2020 + Certificat de conformité
28	SODEFOR	064/14	21/11/2018	Validé par le CVPAF	En attente de l'arrêté du Gouverneur de Province	Notifié le 04/09/2019 + Certificat de conformité du PAF
29	SODEFOR	065/14	27/11/2018	Validé par le CVPAF	En attente de l'arrêté du Gouverneur de Province	Notifié le 19/06/2020 + Certificat de conformité
30	SIFORCO	040/11	06/11/2016	Validé par le CVPAF	En attente de l'arrêté du Gouverneur de Province	Notifié le 23/04/2018 + Certificat de conformité



PROGRAMME DE
RECHERCHE SUR

les Forêts, les Arbres et
l'Agroforesterie

Cette recherche a été menée par le CIFOR dans le cadre du Programme de Recherche du CGIAR sur les Forêts, les Arbres et l'Agroforesterie (FTA). Le FTA constitue le plus important programme global de recherche pour le développement visant à amplifier la contribution des forêts, des arbres et de l'agroforesterie au développement durable, à la sécurité alimentaire et à la lutte contre le changement climatique. Le CIFOR dirige le FTA en partenariat avec Bioversity International, le CATIE, le CIRAD, l'ICRAF, l'INBAR et TBI.

Les travaux du programme FTA sont soutenus par le Fonds fiduciaire du CGIAR : cgiar.org/funders

cifor.org | forestsnews.cifor.org



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 ; Lima, Pérou et Bonn, Allemagne.

