



Consentement Libre et Informé au Préalable en RDC ; Considérations stratégiques clés pour faire avancer le processus politique

Glenn K BUSH, Melaine KERMARC et Joseph ZAMBO MANDEA

Résumé

Cette brève politique¹ a pour but d'encourager le débat et aider à considérer de façon critique les éléments clés du processus de Consentement Libre et Informé au Préalable (CLIP), ainsi que leurs relations aux opportunités et contraintes dans le contexte de la RDC. Ce document se concentre sur les manques actuels du débat national concernant le développement des directives nationales sur le CLIP. Nous traitons de ces questions critiques pour résoudre certaines impasses dans le développement de ces directives nationales sur le CLIP. Nous nous centrerons sur la définition du CLIP dans le cadre d'une politique publique REDD+ et son application dans un cadre plus large que le secteur forestier. Un travail important semble encore nécessaire pour approfondir l'étendue, le contenu et la qualité des premières versions produites, en se concentrant sur le choix d'une politique ou d'une loi sur le CLIP. Cette discussion sur le statut du CLIP pourrait être résolue en :

1. Améliorant la compréhension des parties prenantes de la nature d'une politique et celle d'une loi, en offrant une définition claire ;
2. Elargissant le contexte dans lequel le CLIP est actuellement débattu au-delà du secteur forestier à l'ensemble des ressources naturelles et environnementales en RDC ;
3. Développant une politique définissant les directives nationales, standards et bonnes pratiques du CLIP pour la REDD+ en s'alignant sur le processus d'homologation.

Définir le CLIP

Le principe général du CLIP requière que les communautés affectées par un projet soient informées suffisamment antérieurement aux actions pouvant les affecter de façon à ce qu'ils aient l'opportunité d'approuver (ou rejeter) ce projet avant le commencement des opérations. Le cadre légal international établit le CLIP comme un droit fondamental des peuples indigènes et des communautés locales, dérivé du principe d'autodétermination et du droit de participation. Pour autant le processus de CLIP n'a actuellement pas de définition universellement acceptée.

Obtenir le CLIP en RDC signifie que le consentement est conforme aux droits et aux pratiques coutumières, mais cela ne signifie pas que chacun des membres de la communauté ait donné son consentement. Le défi à relever est donc de s'assurer que chacun des membres de la communauté soit au moins informé des activités potentielles liées à un projet, qu'il en comprenne

«**Consentement**» implique que les peuples autochtones acceptent l'activité qui a fait l'objet d'un débat éclairé. Mais cette acceptation peut être soumise à des conditions ;

«**Libre**» implique aucune coercition, intimidation ou manipulation ;

«**Informé**» implique que les peuples autochtones ont reçu toutes les informations relatives à l'activité. Ces informations doivent être objectives, précises et présentées d'une manière et sous une forme compréhensibles pour les peuples autochtones ;

«**Préalable**» signifie que le consentement est obtenu avant le début de l'activité associée à la prise de décision et inclut le temps nécessaire pour permettre aux peuples autochtones d'entreprendre leurs propres processus décisionnels.

(Nations-Unies 2011)

les options et qu'il ait l'opportunité d'exercer son droit à prendre part à ce processus et d'avoir son point de vue représenté. Le principe du CLIP est un moyen de renforcer les droits des communautés locales en leur donnant le pouvoir de définir leurs objectifs et faire entendre leur voix dans le processus de développement.

*CLIP – Politique ou Loi?
Il est nécessaire de formuler
une politique publique visant
à répondre à une
problématique de justice
sociale.*

Le débat national sur le CLIP en RDC

Depuis plusieurs années en RDC, le CLIP a fait l'objet d'un débat parfois houleux. Etablir le principe du CLIP est essentiel pour assurer la transparence et l'équité des systèmes attribuant les droits, rôles et responsabilités des Peuples Autochtones (PA) et des Communautés Locales (CL) pour gérer et partager les bénéfices provenant de l'exploitation des ressources naturelles en RDC. Un processus national est en cours pour définir un cadre stratégique et des directives opérationnelles afin de parvenir au CLIP dans le contexte de l'architecture émergente du programme de Réduction des Emissions liées à la Déforestation et la Dégradation des forêts (REDD+).

La politique nationale promulguant la REDD+ a pour objectif de changer fondamentalement l'interaction entre les communautés locales et leurs forêts pour promouvoir la conservation du carbone forestier réduisant ainsi les émissions mondiales de gaz à effet de serre et préparer les actions d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.

L'objectif du CLIP est :

- D'obtenir le consentement des communautés,
- De s'assurer que les activités des projets financés par la REDD+ n'affectent pas négativement le bien-être de ces communautés (dans leur ensemble ou en partie),
- De garantir que le produit de ces interventions soit partagé de manière équitable entre les parties prenantes.

Ces problématiques renforcent la nécessité d'établir une politique pour encadrer les directives nationale sur le CLIP dans le contexte de la REDD+.

Questions stratégiques pour le développement de directives nationale du CLIP pour la REDD+

Politique ou Loi? Il existe aujourd'hui des manques de précision dans le débat national entre les parties prenantes qui semble émaner d'une compréhension ambiguë de la relation entre une politique publique et une loi. Une politique publique peut être vue comme un objectif (un état fini désirable) ou un processus (un moyen d'atteindre une fin). Elle représente en général une décision prise par un organe institutionnel qui prend en considération un grand nombre d'options et qui évalue un impact potentiel selon des critères spécifiques.

Une loi est un système de règles imposées par un gouvernement pour réguler les us et coutumes. La création de loi peut être influencée par une constitution (écrite ou non) et les droits qu'elle proclame. Une loi est un système formel de règles et indications qui sont établis pour le bien-

être et l'équité au sein d'une société ; elle règlemente les activités de ses membres et impose potentiellement des sanctions.

Une politique publique est plus informelle, c'est un document ou une déclaration de ce que l'on espère réaliser dans le futur. Néanmoins, les politiques publiques ont pour objectif des résultats concrets, tandis qu'une loi a pour but d'assurer la justice sociale. Les lois sont donc des outils pour s'assurer de la mise en œuvre de politiques publiques qui soient socialement acceptables. Dans le contexte du développement d'un cadre national pour le CLIP en RDC, l'ambiguïté notée précédemment provient de la nécessité de formuler une politique publique visant à répondre à une problématique de justice sociale.

Principe de Gestion du Bien Commun

(Elinor Ostrom, 1990)

1. L'existence de limites clairement définies, à la fois sur les individus ayant accès à la ressource, ainsi que les limites de la ressource elle-même ;
2. L'adaptation des règles de gestion aux besoins et conditions locales (main d'œuvre, matériel, argent), ainsi que les objectifs fixés ;
3. L'existence de dispositifs de choix collectifs pour la définition ou la modification des règles, incluant les individus concernés ;
4. L'existence de modalités de surveillance du comportement des individus ayant accès à la ressource, rendant compte à ces mêmes individus ;
5. L'existence de sanctions graduelles en direction des individus qui transgressent les règles ;
6. L'existence de mécanismes de résolution des conflits rapides et bon marché ;
7. La reconnaissance minimale par les autorités externes du droit à l'auto-organisation ;
8. L'imbrication des institutions locales au sein d'institutions de plus grande échelle.

Une loi Congolaise sur le CLIP dans le contexte de la REDD+ est-elle nécessaire ?

Les directives nationales doivent comprendre des indications claires pour faire en sorte que le CLIP soit réalisé de façon socialement inclusive et que ce processus soit participatif. Alors qu'en RDC une loi sur le CLIP dans son sens le plus large pourrait être nécessaire, en ce qui concerne la REDD+ beaucoup peut être réalisé sans légiférer. La convention cadrant la REDD+ au niveau international spécifie que REDD+ « ne doit pas nuire » aux communautés locales (et à la biodiversité). Un suivi des impacts sociaux est requis par cette convention (Standards Socio-Environnementaux REDD+ - SSE). Fondamentalement, la REDD+ est contractuelle (paiement basé sur la performance), lui donnant ainsi une base légale et des dispositions sont prises au niveau international et régional pour définir l'architecture du processus de CLIP. Tandis qu'une législation nationale sur le CLIP pourrait être utile, si les standards nationaux définissent le CLIP dans la politique nationale REDD+ et que les contrats des futures projets/programmes REDD+ stipulent ces standards, alors le processus de CLIP deviendrait une exigence légalement contraignante à travers la réglementation contractuelle existante. Le processus national d'homologation de projet REDD+ en RDC

peut également être utilisé comme un outil de contrôle pour assurer le respect des standards du CLIP sans le besoin d'ajouter de nouveaux instruments légaux.

Les standards du CLIP ne peuvent être atteints qu'à travers la mise en œuvre systématique de procédures opérationnelles pour assurer la participation des communautés forestières dans la planification, le développement et la mise en œuvre d'un plan de réduction des émissions financé par la REDD+. Par conséquent, les directives nationale sur le CLIP devraient proposer une définition opérationnelle de ce que doivent faire les projets/programmes REDD+ en RDC pour se conformer aux principes du CLIP et proposer un jeu de procédures et des indications permettant d'assurer la réalisation du CLIP (processus de CLIP). Cette notion rappelle les conditions de gestion des biens communs (Ostrom,

1990) et les standards et procédures du CLIP devraient s'efforcer de prendre en compte chacun de ces principes.

L'établissement de directives sur le CLIP dans le cadre de la politique nationale REDD+ est une nécessité pour d'atteindre les conditions de gestion d'un bien commun. Elles doivent définir précisément les termes clés, mettre en place les principes opérationnels, y compris les standards de performances et leurs indicateurs, l'organisation et les dispositions institutionnelles pour la collecte, la gestion et l'archivage des données des projets ou programmes REDD+. Ces directives devraient également préciser les standards minimums du système de suivi-évaluation de l'impact social et établir les règles d'engagement avec les communautés pour assurer une bonne participation. Doivent être définis également les mécanismes de résolution de conflits, ainsi que les processus administratifs pour l'application de sanctions pour les parties prenantes ayant failli à leur rôle et leurs obligations. Le cadre légal peut se baser sur les textes existants traitant de la résolution de conflits dans le cadre d'un désaccord contractuel.

Développement des directives nationale sur le CLIP ; les points clés :

La finalisation des directives nationales sur le CLIP va clairement nécessiter un effort de concertation et de coordination plus proactif pour s'assurer que le CLIP soit adopté dans un contexte plus généraliste de gestion des ressources naturelles en RDC. Les directives cadres devraient tenter d'établir un consensus entre les différentes parties prenantes sur des points bien précis, ainsi que de clarifier les problématiques concernant les questions suivantes :

1. Définir les objectifs de cette politique publique ;
2. Identifier, définir et évaluer des problématiques, y compris les processus de sélection et de consultation des parties prenantes ;
3. Définir un cadre conceptuel, les paramètres de travail, proposer des solutions (cf. point 1). Enoncer les résultats attendus et décrire les différentes politiques optionnelles, ainsi que les différentes options de mise en œuvre de la politique choisie ;
4. Analyser et comparer les coûts sociaux, environnementaux et économiques des différentes options de mise en œuvre, ainsi que leurs bénéfices ;
5. Sélectionner les mesures de mise en œuvre de la politique publique ;
6. Etablir les standards et le rapportage pour la mesure de la performance et le suivi-évaluation ;

Les premières ébauches des directives nationales doivent être revues de façon critique pour s'assurer que l'ensemble des éléments énoncés ci-dessus soient représentés de manière adéquate. Les mesures et standards de mises en œuvre sélectionnés doivent être fondés sur un cadre conceptuel, bâti sur des expériences de terrain et des débats, dont les objectifs sont clairement définis d'entrée de jeu. Cette note politique examine le manque de clarté dans la définition des objectifs des directives nationales, comme un point critique pour conclure les débats.

Le CLIP, une problématique qui s'étend au-delà de la REDD+

Alors que le débat actuel sur le CLIP en RDC a été initié dans le cadre de la REDD+, il est impératif que l'intérêt de ce processus soit compris dans un cadre plus large intégrant l'ensemble des problématiques de gestion de ressources naturelles qui affectent les peuples autochtones et les communautés locales. Cela est particulièrement approprié pour concilier des approches règlementaires ou légales et coutumières dans le contexte de régimes de gestion des ressources naturelles. Alors qu'il est actuellement guidé par la volonté politique aux niveaux national et international de soutien pour la REDD+, le débat sur le CLIP est clairement applicable au secteur minier, ainsi qu'à l'ensemble des situations dans lesquelles les concessions attribuées par l'état pour l'exploitation de ressources

naturelles se superposent à l'exercice de droits coutumiers comme dans le cas d'une concession agricole ou forestière.

Le CLIP pour assurer la justice sociale devrait être débattu dans un contexte plus large que celui de la REDD+. C'est une problématique qui s'intègre dans le débat nationale pour la gestion des ressources naturelles en général.

Par exemple, le Ghana possède déjà une réglementation bien établie et se trouve en bonne voie d'établir une loi sur le CLIP, qui aura été développée dans le contexte du secteur minier. De plus, il existe actuellement en RDC un débat sur l'établissement d'une politique publique pour l'utilisation de Paiement pour Services Environnementaux (PSE), une approche de marché visant à réconcilier les conflits entre le développement et la conservation de l'environnement. Le CLIP serait particulièrement pertinent dans le cas où une communauté locale ou des peuples autochtones soient touchés par un programme utilisant un mécanisme de partage de bénéfices financiers ou « en nature » pour inciter une meilleure gestion de l'environnement (exemples : la gestion d'un bassin versant, un programme agro-environnemental ou encore la conservation de forêts et de la biodiversité).

A l'heure actuelle, il n'existe pas en RDC de législations globales (intersectorielles) traitant spécifiquement des droits des communautés locales sur les ressources naturelles ou au moins de la nécessité pour l'Etat de les consulter. La législation actuelle, concernant les droits des peuples autochtones et des communautés locales, s'oriente sur des secteurs spécifiques, comme le secteur forestier avec le Code Forestier de 2002 et le Décret d'attribution des concessions forestière aux communautés (2 Aout 2014). De cette façon, le « cahier des charges » du Code Forestier (2002) définit les procédures spécifiques pour la consultation des communautés et le partage des bénéfices dans des concessions forestières attribuées par l'Etat et qui se superposent à des territoires coutumiers. De plus, le récent décret d'attribution des concessions forestière de conservation aux communautés (2 Aout 2014) reconnaît également le droit des peuples autochtones et communautés locales à former des organisations pouvant gérer des concessions forestières attribuées par l'Etat.

Le défi principal concernant cette importante législation reste sa mise en œuvre et son suivi. Néanmoins, le CLIP en tant que droit ou sous forme de loi pour assurer la justice sociale devrait être débattu dans le contexte plus large de la gestion des ressources naturelles en général. La RDC a-t-elle besoin d'une loi sur le CLIP ? La réponse dépendra des conditions dans lesquelles le CLIP pourra être institutionnalisé dans les différentes politiques sectorielles. Mais si une loi est nécessaire pour le CLIP, celle-ci ne devrait pas être spécifique à la REDD+ et se devra de couvrir l'ensemble des situations potentielles ou les droits des peuples autochtones et des communautés locales à gérer une ressource naturelle pourraient être engagés. La spécificité du CLIP dans le programme REDD+ peut être définie par une politique nationale et mise en œuvre à travers le processus d'homologation.

Conclusions

Le processus national de préparation à la Réduction des Emission liées à la Déforestation et la Dégradation des forêts (REDD+) a permis de lancer un débat national concernant les droits *de facto* des Peuples Autochtones (PA) et des Communautés Locale (CL) sur leurs terres et les ressources naturelles attenantes. En l'état du système législatif actuel en RDC, l'accès à la terre pour ces groupes et leurs droits sur ces ressources naturelles sont une problématique centrale dans un contexte de régime foncier incertain. La REDD+ peut apporter la reconnaissance des droits des PA et CL et améliorer la gestion des ressources forestières, mais il existe également un grand risque de créer des inégalités. Le CLIP est un outil essentiel pour répondre de façon proactive aux potentiels impacts négatifs dès la conception et au début de la mise en œuvre de programmes de gestion durable des forêts financés par la REDD+. Nos recommandations principales pour aller de l'avant sont les suivantes :

1. Aider les parties prenantes à maîtriser les différences entre une politique publique et une loi, ainsi que le processus de développement d'une politique. Cela permettra de mieux définir la portée et les objectifs des directives nationales sur le CLIP à travers des formations d'experts et les retours d'expériences internationales de ce même processus dans d'autres pays ;
2. Répertoire et analyser les lois et politiques qui s'appliquent aux secteurs non-forestiers afin de comprendre les bases législatives et institutionnelles pour le CLIP et ce, tout en élargissant son concept à l'ensemble des ressources naturelles et environnementales en RDC ;
3. Etablir le plus rapidement possible les directives cadre de la REDD+ comme une plateforme pour le développement de lois, standards et meilleures pratiques opérationnelles ;
4. Examiner et évaluer les différentes options pour « l'institutionnalisation » du CLIP dans le processus national d'homologation des projets/programmes REDD+.

“Zamba Malamu – La Forêt c'est bon”

Le Projet Equateur a pour but de réduire la déforestation, améliorer les conditions de vie des communautés forestière et promouvoir le développement économique durable en République Démocratique du Congo. Nommé après la province de la RDC où il est localisé, le projet utilise une nouvelle approche communautaire pour lutter contre la déforestation, ainsi que développer et tester des modèles pour une « économie verte ».

Le Projet Equateur est un programme du Woods Hole Research Center, MA, USA

www.whrc.org

<https://www.facebook.com/EquateurREDD/>

Projet Equateur est soutenu par le:



Ministère de l'Environnement et
du Développement Durable

