

Consolider le droit au partage des bénéfices au Gabon – Recommandations

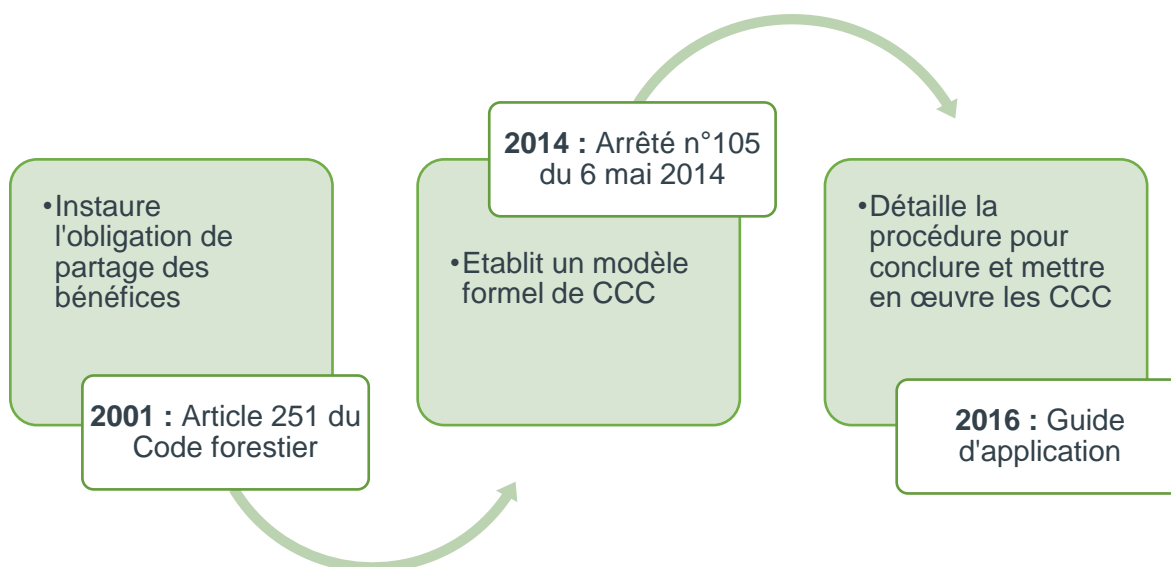
A l'occasion de l'adoption du Code forestier en 2001, le Gabon a instauré un droit au partage des bénéfices au profit des communautés locales impactées par l'exploitation forestière. Alors que la législation forestière est actuellement en cours de révision, ce document a pour objectif de formuler des recommandations pour consolider l'encadrement de ce droit et sa mise en œuvre.

Au Gabon, le partage des bénéfices issus de l'exploitation forestière est consacré par l'article 251 du Code forestier qui précise que les concessionnaires forestiers doivent contribuer aux actions de développement d'intérêt collectif initiées par les communautés rurales.

Le cadre juridique relatif au partage des bénéfices issus de l'exploitation forestière a été élaboré progressivement entre 2001 et 2016 (voir figure 1). Il repose sur trois principaux instruments :

- L'article 251 du Code forestier ;
- L'arrêté n°105/MEFPRN/SG/DG/DDF/SACF du 6 mai 2014 fixant le modèle de « cahier des charges contractuelles »¹ ;
- Le Guide d'application de l'arrêté n°105 du 6 mai 2014.

Figure 1 : Principales étapes d'élaboration du cadre juridique relatif au partage des bénéfices



¹ Ci-après, Arrêté n°105 du 6 mai 2014.

L'article 251 du Code forestier dispose que :

Pour promouvoir l'aspect social de la politique de gestion durable, il est mis en place une contribution notamment financière, alimentée par les titulaires de ces concessions pour soutenir les actions de développement d'intérêt collectif initiées par lesdites communautés. La nature et le niveau de cette contribution sont définis par le cahier de charges contractuelles lié à chaque concession.

La gestion de cette contribution est laissée à l'appréciation des assemblées représentatives des communautés concernées.

Dans ce cadre, le partage des bénéfices repose sur un mécanisme contractuel.

Le texte d'application de l'article 251, l'**arrêté n°105 du 6 mai 2014**, vise principalement à introduire un modèle de Cahier de Charges Contractuelles (ci-après « CCC ») avec lequel tout accord de partage des bénéfices doit être conforme.² Il ressort de ce modèle de CCC, annexé à l'arrêté, que l'accord de partage des bénéfices doit être conclu dans le cadre d'un Comité de Gestion et de Suivi des Projets (CGSP) comprenant des représentants (i) de différentes administrations, (ii) du concessionnaire et (iii) des communautés³. Le CGSP est chargé de gérer le Fond de Développement Local (FDL) alimenté par les contributions financières du concessionnaire⁴, et de le répartir entre les communautés locales en fonction de la superficie de leur finage⁵ impacté par la concession⁶. Pour y avoir accès, les communautés doivent élaborer des projets⁷. La contribution financière est de 800 FCFA par mètre cube de bois coupé.⁸

L'arrêté demeure muet quant à la procédure de signature des CCC. Pour combler ce vide, un **Guide d'application de l'arrêté n°105 du 6 mai 2014** a été élaboré par le Ministère des Eaux et Forêts en collaboration avec la société civile et les opérateurs forestiers. Ce guide propose une procédure de conclusion et de mise en œuvre des accords de partage des bénéfices. Il a été validé par l'administration, mais n'a cependant pas de valeur contraignante.

Depuis l'adoption de ces textes, vingt-sept CCC ont été signés dans le département de l'Ivindo. Il s'agit d'un succès notable pour la mise en œuvre du partage des bénéfices. Cependant, des difficultés de financement des projets des communautés sont apparues (voir Fiche 4). Des CCC ont également été conclus en dehors de ce département sur la base de l'arrêté n°105 du 6 mai 2014.

L'analyse et les recommandations qui suivent visent notamment à (i) améliorer la mise en œuvre des accords de partage des bénéfices au vue des difficultés observées dans le Département de l'Ivindo, (ii) informer les organisations de la société civile gabonaise travaillant sur le partage des bénéfices et (iii) contribuer à la réforme en cours de la législation forestière afin de consolider le droit au partage des bénéfices. Ces recommandations reposent sur

² Art. 2, l'Arrêté n°105 du 6 mai 2014 fixant le modèle de cahier des charges contractuelles.

³ Art. 17 et suivants, Modèle de Cahier des Charges Contractuelles annexé à l'Arrêté n°105 du 6 mai 2014 fixant le modèle de cahier des charges contractuelles.

⁴ Art. 4, Modèle de Cahier des Charges Contractuelles annexé à l'Arrêté n°105 du 6 mai 2014 fixant le modèle de cahier des charges contractuelles.

⁵ Le finage peut être défini comme « l'étendue de terre appropriée et plus ou moins exploitée par la communauté ». Voir, Karsenty A., Vermeulen C., 2016. Vers des concessions 2.0 en Afrique centrale. Gérer des droits superposés entre concession industrielle et foresterie communautaire. Cirad, Montpellier, Perspective 38.

⁶ Art. 6, Modèle de Cahier des Charges Contractuelles annexé à l'Arrêté n°105 du 6 mai 2014 fixant le modèle de cahier des charges contractuelles.

⁷ Art. 7 et suivants, Modèle de Cahier des Charges Contractuelles annexé à l'Arrêté n°105 du 6 mai 2014 fixant le modèle de cahier des charges contractuelles.

⁸ Avant l'existence de l'arrêté n°105 du 6 mai 2014, des exploitants forestiers, à l'instar de CEB-Precious Wood avaient conclu des accords de partage des bénéfices sur la base d'un montant de 1000 francs CFA par mètre cube. Voir, Massoukou L., La rétrocession d'une partie des revenus de l'exploitation forestière aux populations locales, 2007.

l'analyse de la législation actuelle et de l'avant-projet de Code forestier⁹ (version de janvier 2017), ainsi que sur les enseignements tirés à l'occasion de la signature et de la mise en œuvre des accords de partage des bénéfices dans l'Ivindo. Entre juin et octobre 2015, ClientEarth, avec l'Association Gabonaise pour les Nations Unies (AGNU), a réalisé dans l'Ivindo des consultations avec l'administration locale, deux concessionnaires forestiers et des communautés pour l'expérimentation du Guide. Entre mars et décembre 2016, de nouvelles consultations ont été menées pour appliquer le droit au partage des bénéfices à l'ensemble du département.

Nos contributions s'articulent autour des recommandations suivantes :

- Clarifier les permis forestiers visés par l'obligation de partage des bénéfices ;
- Clarifier le champ d'application temporel et géographique des CCC ;
- Obtenir la réalisation d'une cartographie participative pour identifier les communautés locales et les montants du fonds de développement local ;
- Lever les obstacles d'accès au fonds de développement local ;
- Prévoir des mécanismes de sanction en cas de non-respect de l'obligation de partage des bénéfices.

⁹ La révision du Code forestier a été initiée en 2011 et a donné lieu à la production d'avant-projets successifs. Les analyses du présent rapport de recommandations s'appuient sur les dispositions de l'avant-projet de Code des Eaux et Forêts mis à la disposition de la société civile par le Ministère en charge des forêts en février 2017 dans un document intitulé « Code des Eaux et Forêts, version finale Janvier 2017 ». (Ci-après : avant-projet de Code forestier, version de janvier 2017).

1 Clarifier les permis forestiers visés par l'obligation de partage des bénéfices

Les règles actuellement en vigueur et leur mise en œuvre

Le Code forestier comprend trois principaux permis forestiers : les permis forestiers associés (PFA), les permis de gré à gré (PGG), et les concessions forestières sous aménagement durable (CFAD).¹⁰ Ces dernières sont attribués en deux temps, d'abord dans le cadre d'une convention provisoire d'aménagement-exploitation-transformation (CPAET) permettant l'élaboration des plans d'aménagement et d'industrialisation, puis par l'attribution de la CFAD.¹¹

En matière de partage des bénéfices, l'article 251 du Code forestier vise indistinctement l'ensemble des « titulaires de concessions ». Ce concept n'est pas défini par le Code forestier¹², il existe donc une incertitude quant aux titulaires de permis visés.

Le modèle de CCC annexé à l'arrêté n°105 du 6 mai 2014 ne permet pas de clarifier pleinement les permis forestiers visés par l'obligation de partage des bénéfices.¹³ Si les CFAD, et les PFA semblent clairement visés, il existe notamment une difficulté pour identifier les obligations auxquels sont soumis les titulaires de PGG.

Au 1^{er} juin 2017, dans l'Ivindo, il semble que neuf concessionnaires disposant des titres d'exploitation forestière suivants ont été identifiés par le président du CGSP :

- Cinq CFAD ;
- Trois CPAET ;
- Un PFA.

A ce jour, en raison de la nature des PGG qui limitent l'exploitation à un maximum de 50 pieds d'arbres¹⁴, aucun titulaire de PGG n'a, semble-t-il, été inclus dans le processus de signatures de CCC dans l'Ivindo. Par conséquent, il n'y est pas fait mention dans les développements qui suivent.

Les règles de l'avant-projet de Code forestier

L'avant-projet de Code forestier modifie les intitulés des titres d'exploitation forestière. Parmi les nouveaux permis forestiers, les permis suivants sont soumis à l'obligation de conclure un CCC :

- Les permis forestiers sous gestion durable (PFGD)¹⁵ ;
- Les permis forestiers sous gestion simplifiée (PFGS)¹⁶ ;

¹⁰ Art. 94, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant Code forestier en République gabonaise. En plus de ces permis forestiers, il existe des autorisations spéciales destinées à l'exploitation artisanale, l'autorisation spéciale de coupe et l'autorisation de coupe pour le sciage de long.

¹¹ Art. 106 à 111, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant Code forestier en République gabonaise.

¹² Le Code forestier ne définit pas la notion de concession. Si la dénomination de certains permis forestiers, comme les concessions forestières sous aménagement durable et les concessions provisoires d'aménagement-exploitation-transformation (CPAET), pourrait les rattacher à cette catégorie, l'ensemble des permis à vocation industrielle attribués par adjudication constituent des concessions forestières dans le cadre de l'arrêté n°00640/08MEFEPA du 8 octobre 2008. Les PGG, qui ne sont pas visés par cet arrêté, semblent ne pas constituer des concessions forestières dans ce cadre.

¹³ Voir les « Entendus », Modèle de Cahier des Charges Contractuelles annexé à l'Arrêté n°105 du 6 mai 2014 fixant le modèle de cahier des charges contractuelles.

¹⁴ Art. 95, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant Code forestier en République gabonaise.

¹⁵ Art. 95 et 466, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

¹⁶ Art. 107 et 466, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

- Les lots¹⁷.

Parmi ces permis, les PFGD et PFGS devraient respectivement remplacer les CFAD, et les PFA disposant d'un plan d'aménagement, dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur du Code forestier. Les CPAET en cours de validité iront jusqu'à leur terme.¹⁸ Les lots constituent un nouveau type de permis forestier.

En dehors de ces titres d'exploitation forestière, le permis spécial (PS)¹⁹, les plantations forestières²⁰ et les autorisations de déboisement²¹ ne sont pas visées par l'obligation de partage des bénéfices. Celle-ci s'applique en revanche à de nouveaux permis pour l'exploitation de produits forestiers autres que le bois d'œuvre (PFABO).²²

On note dans l'avant-projet de Code forestier que l'entité en charge de mettre en œuvre le partage des bénéfices diffère en fonction des permis. Ainsi, contrairement aux autres permis, pour le lot, ce n'est pas le titulaire du permis, mais l'administration forestière qui est chargée de l'obligation de partage des bénéfices.

Recommandations

1. Etant donné la modification des titres d'exploitation forestière, il convient de prévoir des règles transitoires permettant d'assurer la continuité des accords de partage des bénéfices conclus dans le cadre de la loi actuelle.
2. S'agissant du lot, l'obligation de partage des bénéfices devrait reposer sur le titulaire du titre d'exploitation forestière, et non sur l'administration des Eaux et Forêts. En effet, le partage des bénéfices est un mécanisme de compensation des impacts de l'exploitation forestière par le concessionnaire.
3. Dans le cadre de la révision de la législation forestière, les différentes parties-prenantes devraient avoir la possibilité d'échanger sur l'opportunité de faire rentrer l'autorisation de déboisement et les plantations forestières dans le champ d'application du partage des bénéfices.

¹⁷ Art. 140, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

¹⁸ Art. 543 et 544, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

¹⁹ Art. 58, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

²⁰ Art. 161, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

²¹ Art. 189, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

²² Art. 409 et 469, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

2 Clarifier le champ d'application temporel et géographique des CCC

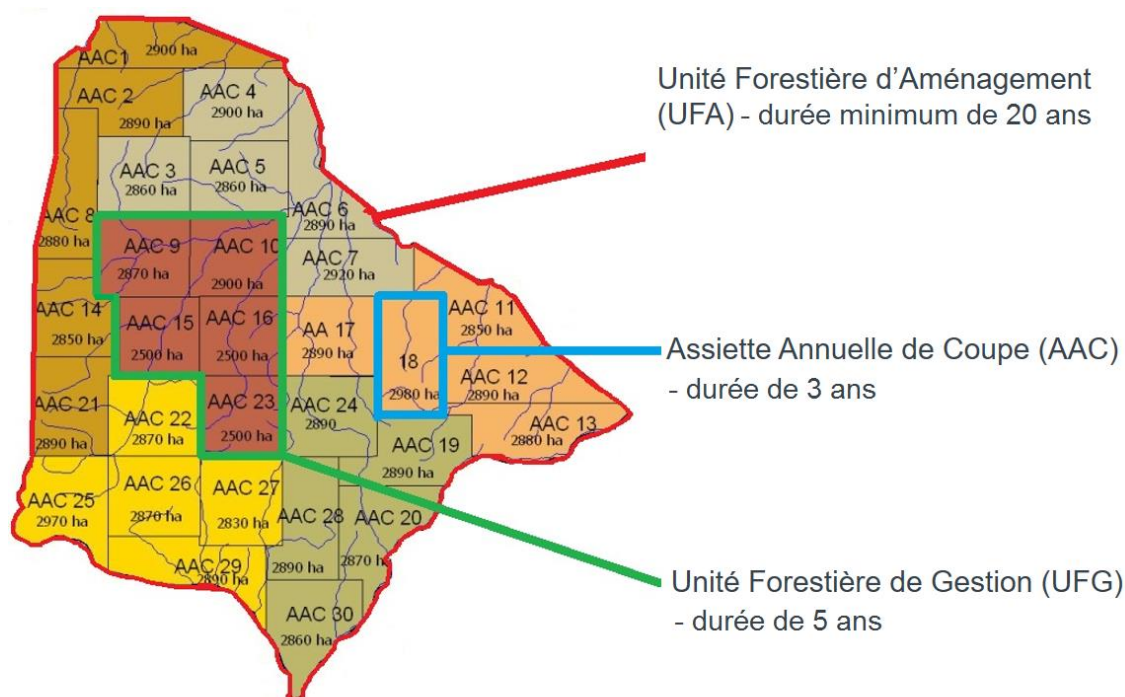
Les règles actuellement en vigueur et leur mise en œuvre

Le Code forestier ne définit ni la durée des accords de partage des bénéfices ni le moment où ils doivent être signés. Par ailleurs, aucune indication n'est donnée sur les surfaces qui sont visées par l'accord.

Le modèle de CCC annexé à l'arrêté n°105 du 6 mai 2014 apporte des précisions sur la durée et le champ géographique couvert par les accords conclus sur les CFAD. Il dispose que le CCC "est conclu pour la durée correspondant à celle de l'UFA de la CFAD ou de l'assiette annuelle de coupe (AAC)"²³. Le choix entre l'une ou l'autre est laissé aux parties-prenantes.

- Si le CCC porte sur l'UFA, sa durée ne pourra, en principe, être inférieure à vingt ans²⁴.
- Si le CCC porte sur l'AAC, l'accord de partage des bénéfices pourrait, en principe, être d'une durée de trois ans.²⁵ A l'issue de l'exploitation de l'AAC, un nouvel accord de partage des bénéfices doit être conclu sur l'AAC suivante mise en exploitation.

Figure 2 : Schéma des différentes unités forestières de la CFAD



²³ Art. 3, Modèle de Cahier des Charges Contractuelles annexé à l'Arrêté n°105 du 6 mai 2014 fixant le modèle de cahier des charges contractuelles.

²⁴ Art. 34 et 98, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant Code Forestier en République Gabonaise.

²⁵ Art. 48, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant Code Forestier en République Gabonaise.

Dans l'lvindo, les parties-prenantes aux CCC portant sur des CFAD ont choisi une surface intermédiaire entre l'UFA et l'AAC²⁶ : l'unité forestière de gestion (UFG), qui fait l'objet d'exploitation forestière pendant cinq ans²⁷ (voir figure 2). Un nouveau CCC devra être donc conclu pour l'UFG suivante mise en exploitation. Il semble que ce choix ait été motivé par les difficultés que pouvaient entraîner le choix des UFA chevauchant des départements et provinces limitrophes²⁸, et des AAC qui ont été considérées comme trop limitées dans le temps et dans l'espace.

En l'absence de précision réglementaire, les autres CCC de l'lvindo, conclus sur des PFA et des CPAET, ont été conclus sur la totalité de la superficie de ces permis comprise dans le département, pour trois ans.²⁹

Les règles de l'avant-projet de Code forestier

L'avant-projet de Code forestier définit le champs d'application géographique et temporel des accords de partage des bénéfices. Il prévoit les règles suivantes concernant le champ d'application géographique et temporel des CCC :

- Le PFGD peut faire l'objet d'un accord de partage des bénéfices sur deux de ses trois unités forestières³⁰ : l'UFG ou l'AAC – et non sur l'ensemble de la superficie du PFGD. Pour ce permis, le dépôt du plan annuel d'opération (PAO) de l'AAC doit être accompagné « le cas échéant » du CCC³¹ ;
- Le PFGS peut faire l'objet d'un accord de partage des bénéfices sur une seule de ses trois unités forestières, l'unité annuelle d'exploitation (UAE). Le CCC constitue un élément constitutif du plan annuel d'exploitation de l'UAE.³² Deux nouvelles unités géographiques de ce permis, le « PFGS » et la « parcelle » ne peuvent pas faire l'objet d'un CCC.
- L'avant-projet de Code forestier ne comprend aucune indication sur la durée et sur la superficie couverte par les CCC conclus dans le cadre du lot, qui est attribué pour un volume de 5 000 m³ de bois sur pied³³ pour une durée d'un an³⁴.

L'avant-projet de Code forestier ne comprend pas de précision permettant de déterminer quand l'obligation de partage des bénéfices doit être mis en œuvre pour ces permis.

Recommandations

1. Pour chaque permis visé par l'obligation de partage des bénéfices, il conviendrait d'apporter des précisions permettant de savoir précisément quand les titulaires des permis forestiers doivent signer un CCC. Pour les titulaires de PFGD et de PFGS, cela pourrait être lors du

²⁶ Guide Technique National pour l'aménagement et la gestion des forêts domaniales complétant le décret n°0689/PR/MEFEPEPN du 24 août 2004, p. 18.

²⁷ Art. 39, Décret n°689/PR/MEFEPEPN du 24 août 2004 définissant les normes techniques d'aménagement et de gestion durable des forêts domaniales productives enregistrées. A noter, le Guide Technique complétant le décret n°0689/PR/MEFEPEPN du 24 août 2004 prévoit une durée différente de 7ans (p. 41).

²⁸ Cette limitation de l'accord de partage des bénéfices au département a plusieurs conséquences. Les communautés situées dans un autre département sont exclues des cahiers des charges contractuelles signés dans l'lvindo. Les concessionnaires forestiers doivent conclure des cahiers de charges contractuelles additionnels pour leurs impacts dans les départements limitrophes pour leur exploitation dans ces départements.

²⁹ Cette durée correspond à la durée maximale des CPAET (Art. 108, 109, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant Code Forestier). La durée des PFA peut être plus longue (art. 98, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant Code Forestier).

³⁰ Art. 83, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

³¹ Art. 95 et 96, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

³² Art. 106 et 107, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

³³ Art. 57, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

³⁴ Art. 64, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

développement du plan d'aménagement, c'est-à-dire dans un délai inférieur à deux ans suivant l'adjudication du permis.³⁵

2. Il conviendrait que la durée des CCC soit expressément associée à la durée d'exploitation des unités forestières choisies, pour les PFGD et PFGS, ou à la durée d'attribution du lot. En cas de reconduction des PFGD, PFGS ou des lots,³⁶ il conviendrait de préciser les conditions dans lesquelles les CCC sont renouvelées.
3. Pour le PFGD, les différentes parties-prenantes à la révision de la législation forestière devraient avoir la possibilité d'échanger sur l'opportunité d'étendre le champ d'application, non seulement aux UFG et aux AAC comme prévu actuellement par l'avant-projet de Code forestier,³⁷ mais également à l'ensemble du PFGD, afin de laisser le choix de la surface et de la durée les plus pertinentes aux concessionnaires et aux communautés.
4. Pour le PFGD, il conviendrait de reformuler l'obligation procédurale de l'article 96 de l'avant-projet de Code forestier, qui dispose que « le plan annuel d'opération est déposé à la Direction Provinciale des Eaux et Forêts du ressort, *le cas échéant*, accompagné du Cahier de Charges Contractuelles ». Cette formulation crée une incertitude quant à l'obligation de déposer le CCC.
5. Pour le PFGS, les différentes parties-prenantes à la révision de la législation forestière devraient avoir la possibilité d'échanger sur l'opportunité d'étendre le champ d'application, non seulement aux UAE comme c'est prévu par l'avant-projet de Code forestier³⁸, mais également à l'ensemble du PFGS et aux « parcelles » afin de laisser aux parties-prenantes le choix de la surface et de la durée les plus pertinentes pour la signature des CCC.
6. Le lot étant un titre d'exploitation principalement basé sur un volume de bois sur pied, l'avant-projet de Code forestier pourrait intégrer un mécanisme permettant de déterminer le champ d'application géographique de son CCC³⁹ ;
7. Il conviendrait de prévoir des mesures transitoires pour assurer la continuité des CCC conclus sur des PFA qui seront transformés en PFGS⁴⁰ jusqu'à ce que ces permis soient aménagés.

³⁵ Les adjudicataires de PFGD et de PFGS sont tenus de présenter un plan d'aménagement et un cahier des charges contractuelles dans un délai de deux ans après la conclusion d'un arrêté d'adjudication avec l'administration. Art. 61, 62 et 63, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

³⁶ Les articles 68 et 69 de l'avant-projet de Code des Eaux et Forêts prévoient les conditions dans lesquels le PFGD et le PFGS peuvent être renouvelés. Aucune précision n'est apportée sur les conditions de renouvellement du lot.

³⁷ Art. 83, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

³⁸ Art. 106 et 107, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

³⁹ Art. 138, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

⁴⁰ Art. 544, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

3 Obtenir la réalisation d'une cartographie participative pour identifier les communautés locales et les montants du FDL

Les règles actuellement en vigueur et leur mise en œuvre

Le modèle de CCC annexé à l'arrêté n°105 du 6 mai 2014 prévoit que l'identification des communautés locales parties aux CCC doit reposer sur une cartographie participative réalisée par le concessionnaire forestier.⁴¹ Cette cartographie participative doit également permettre la répartition du FDL entre communautés sur la base des superficies impactées par l'exploitation forestière.

Or, si la cartographie participative constitue un élément obligatoire du plan d'aménagement des CFAD⁴², elle ne constitue pas une obligation pour les titulaires de PFA ou de CPAET.

Le Guide d'application de l'arrêté n°105 du 6 mai 2014 distingue deux cas de figure, applicables à l'ensemble des permis forestiers, pour l'identification des communautés locales parties aux CCC :

Les communautés qui subissent l'influence *directe* des activités forestières

- Elles sont situées dans la concession et à proximité de la concession.
- Elles sont identifiées par la cartographie participative.

Les communautés de la zone d'influence qui subissent l'influence *indirecte* des activités forestières

- Elles sont situées dans les zones impactées par les entrées et sorties des chantiers forestiers, par la proximité avec les bases vie ou la possession de sites sacrés ou d'anciens villages à l'intérieur de la concession⁴³ ;
- Elles sont identifiées par le Conseil départemental, uniquement quand aucune communauté n'a de finage dans la concession.⁴⁴

A notre connaissance, aucune cartographie n'a été réalisée dans les concessions où des CCC ont été signés dans l'Ivindo. Dans ce contexte, l'identification des communautés a posé des difficultés.⁴⁵ Au contraire, en dehors de l'Ivindo, dans certains cas, la réalisation d'une cartographie participative a facilité l'identification des communautés et la conclusion des CCC.⁴⁶

⁴¹ Voir les « Entendus » du modèle de Cahier de charges Contractuelles annexé à l'arrêté n°105/MEFPRN/SG/DG/DDF/SACF du 6 mai 2014 « Entendus que [la] forêt [fait] partie du finage sur lesquelles les communautés locales jouissent de leurs droits d'usage coutumiers et économiques traditionnels ainsi que l'atteste la carte en annexe établie à la suite d'une étude socio-économique accompagnée d'une cartographie participative ».

⁴² Art. 31, Décret n°0689/PR/MEFEPEPN du 24 août 2004 définissant les normes techniques d'aménagement et de gestion durable des forêts domaniales productives enregistrées ; Section 4.6.1, Guide Technique National pour l'aménagement et la gestion des forêts domaniales, complétant le décret n°0689/PR/MEFEPEPN du 1er décembre 2004.

⁴³ Guide d'application de l'Arrêté n°105/2014 du 6 mai 2014, p. 10.

⁴⁴ Ibid, p. 10.

⁴⁵ L'identification des communautés, réalisée suivant les indications des concessionnaires, a conduit, dans certains cas, à l'exclusion dans un premier temps de certaines communautés du CCC. Ces villages ont pu être réintégrés au CCC après vérifications cartographiques auprès de la direction provinciale des Eaux et Forêts.

⁴⁶ Alain Karsenty et Cédric Vermeulen, « Vers des concessions 2.0 – Articuler la gestion inclusive et exclusive dans les forêts de productions d'Afrique centrale », La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale – passer de la participation au partage des pouvoirs, FAO-CIFOR, 2016, p. 215.

Les règles de l'avant-projet de Code forestier

L'avant-projet de Code forestier ne comprend pas de disposition permettant de déterminer avec certitude quelles communautés doivent être visées par le partage des bénéfices ni comment ces communautés sont identifiées. Il fait référence aux « communautés locales concernées » par l'exploitation forestière ou encore aux « populations riveraines au permis ».⁴⁷

Par ailleurs, l'avant-projet de Code forestier exige uniquement la réalisation d'une cartographie participative pour les PFGD lors de la rédaction d'un plan annuel d'opération (PAO) de l'AAC⁴⁸. Le PFGS et le lot ne comprennent pas d'obligation de réaliser une cartographie participative.

Recommandations

1. Afin d'assurer une méthodologie cohérente d'identification des communautés locales ayant leurs finages dans les concessions forestières et la répartition équitable du FDL, il conviendrait que la législation relative au partage des bénéfices rende obligatoire la réalisation d'une cartographie participative pour tout permis visé par l'obligation de partage des bénéfices.
2. S'agissant du moment où la cartographie participative doit être conduite dans les PFGD, l'avant-projet prévoit sa réalisation dans le cadre du PAO de chaque AAC. Il pourrait être envisagé de prévoir la cartographie participative dans le cadre du plan d'aménagement, ceci afin de garantir l'identification des villages compris dans le périmètre de l'ensemble la concession.
3. Pour les PFGS, la cartographie participative devrait être exigée. Elle pourrait être réalisée dans le cadre du plan d'aménagement simplifié pour identifier et cartographier les communautés ayant des finages dans l'ensemble de la concession.
4. La réalisation d'une cartographie participative devrait être exigée dans le cadre de la procédure d'attribution du lot pour identifier et cartographier les communautés ayant des finages dans la concession.
5. Les modalités de réalisation de la cartographie participative devraient être précisées pour permettre d'identifier les finages de manière préalable et conjointe avec les communautés.
6. S'agissant des communautés impactées indirectement par l'exploitation forestière, actuellement identifiées par le Conseil départemental, des règles devraient être fixées afin de garantir une méthodologie robuste pour leur identification par l'administration.

⁴⁷ Art. 95, 107 et 140 avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

⁴⁸ Art. 93, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

4 Lever les obstacles d'accès au fonds de développement local

Les règles actuellement en vigueur et leur mise en œuvre

L'article 251 du Code forestier prévoit de manière générale que le partage des bénéfices consiste dans « une contribution *notamment* financière, alimentée par les titulaires des concessions pour soutenir les actions de développement d'intérêt collectif initiées par lesdites communautés ».

Le modèle de CCC annexé à l'arrêté n°105 du 6 mai 2014 prévoit de manière plus précise la contribution financière des concessionnaires dans un FDL.

Du côté du concessionnaire forestier, le montant de la contribution financière est déterminé sur la base du volume de bois coupé l'année antérieure et confirmé par le représentant de l'administration des forêts⁴⁹. La remise de fonds dans le FDL - domicilié sur le compte bancaire de l'entreprise⁵⁰ - doit être opérée après que les carnets de chantiers aient été validés par l'administration.

Du côté des communautés, le FDL permet uniquement le financement de projets d'intérêt collectif ou d'appui ponctuels, validés préalablement par le CGSP.

Seuls les projets des communautés répondant à des critères précis, tant sur le fond que sur la forme, peuvent être validés par le CGSP.⁵¹ Dans ce cadre, les projets d'intérêt collectif doivent être liés aux secteurs de la santé, de l'éducation, de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche, des infrastructures routières, de l'hydraulique villageoise ou aux activités de foresterie communautaire.⁵² Ils doivent, par ailleurs, répondre à deux séries de conditions :

- Sur le fonds, ils doivent avoir un caractère communautaire et durable⁵³ ;
- Sur la forme, ils doivent être constitués d'un cadre logique, d'un budget et du procès-verbal d'adoption du projet par l'assemblée représentative de la communauté.⁵⁴

A notre connaissance, dans l'Ivindo, au 1^{er} juin 2017, parmi les titulaires de permis forestiers ayant signé un CCC, aucun n'avait financé de projet d'intérêt communautaire développé sur la base des montants correspondant au bois exploité en 2015 et 2016. Cela résulte de trois principales difficultés. D'abord, lors de missions auprès des communautés ayant signé des accords de partage des bénéfices, il est apparu que l'obligation de présenter des projets dans un cadre logique, était complexe à mettre en œuvre. Par ailleurs, pour les projets d'intérêt collectifs portant sur des thématiques régaliennes, les communautés ont dû obtenir des autorisations des administrations compétentes.⁵⁵ Enfin, après la validation des projets par le CGSP, il appartient aux concessionnaires de remettre les fonds pour le financement des projets. Cela n'est toujours pas intervenu dans l'Ivindo.

⁴⁹ Art. 6, Modèle de Cahier des Charges Contractuelles annexé à l'Arrêté n°105 du 6 mai 2014 fixant le modèle de cahier des charges contractuelles.

⁵⁰ Art. 5, Modèle de Cahier des Charges Contractuelles annexé à l'Arrêté n°105 du 6 mai 2014 fixant le modèle de cahier des charges contractuelles.

⁵¹ Art. 7, 8 et 9, Modèle de Cahier des Charges Contractuelles annexé à l'Arrêté n°105 du 6 mai 2014 fixant le modèle de cahier des charges contractuelles.

⁵² Art. 7, Modèle de Cahier des Charges Contractuelles annexé à l'Arrêté n°105 du 6 mai 2014 fixant le modèle de cahier des charges contractuelles.

⁵³ Art. 8, Modèle de Cahier des Charges Contractuelles annexé à l'Arrêté n°105 du 6 mai 2014 fixant le modèle de cahier des charges contractuelles.

⁵⁴ Guide d'application de l'Arrêté n°105/2014 du 6 mai 2014, pp. 19-20.

⁵⁵ Un projet d'intérêt collectif visant la construction d'une école, par exemple, nécessite qu'une communauté soit en contact avec les administrations compétentes pour garantir le respect des caractéristiques de construction, employer un enseignant, et assurer la fourniture en matériel scolaire.

Les règles de l'avant-projet de Code forestier

L'avant-projet de Code forestier opère un renvoi vers la voie réglementaire pour la détermination du niveau et des modalités de gestion de la contribution financière⁵⁶. Il conviendra donc, a priori, de s'appuyer sur ses textes d'application pour intégrer des dispositions permettant de tirer les leçons de la mise en œuvre du cadre juridique actuel.

Recommandations

1. Pour assurer le caractère transparent du financement du FDL par le concessionnaire, les règles suivantes pourraient être prévues :
 - La tenue d'une réunion du CGSP au cours de laquelle le volume de bois produit et le montant alloué à chaque communauté impactée seront rendus public chaque année ;
 - Le délai à l'issue duquel le concessionnaire devra avoir transmis au président du CGSP la preuve du financement des projets des communautés locales validés par le CGSP ;
 - Des mesures correctrices et punitives en cas de non-respect de ces nouvelles obligations.
2. Pour éviter toute difficulté de mise en œuvre, l'obligation de réaliser un cadre logique et un budget pourraient être remplacées par un formulaire-type de demande de financement de projet.
3. Afin de tenir compte du fait que certains projets proposés par les communautés relèvent de domaines de compétence de l'Etat, des mécanismes pourraient être prévus afin que le CGSP, qui comprend des représentants de différentes administrations décentralisées et déconcentrées, agisse comme guichet unique pour l'octroi d'autorisations administratives.

⁵⁶ Art. 95, 107, 140 et 466, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

5 Prévoir des mécanismes de sanction en cas de non-respect de l'obligation de partage des bénéfices

Les règles actuellement en vigueur et leur mise en œuvre

Le Code forestier ne contient pas de mesure répressive spécifique pour les cas de non-respect des obligations relatives au partage des bénéfices.

Le modèle de CCC annexé à l'arrêté n°105 du 6 mai 2014 contient une disposition unique relative à la résolution des difficultés d'exécution des CCC. Cette disposition établit que « tout litige né de l'interprétation ou de l'exécution du contrat est, si possible réglé à l'amiable entre les parties. A défaut d'un arrangement, les parties s'engagent à soumettre le litige au CGSP. Au cas où le différend persisterait, la partie non-satisfaite peut saisir le tribunal compétent de droit commun ».⁵⁷

En pratique, dans le Département Ivindo, les difficultés rencontrées à l'occasion de la signature et de la mise en œuvre des CCC n'ont pu être résolues à l'amiable. Le financement des demandes d'appui ponctuel a été obtenu en décembre 2016 suite à l'intervention du Préfet à l'encontre concessionnaires.

Les règles de l'avant-projet de Code forestier

L'avant-projet de Code forestier intègre une sanction pénale en cas de non-respect des règles relatives au partage des bénéfices issus de l'exploitation forestière. Dans ce cadre, les titulaires de PFGD, de PFGS ou de lot encourent une peine de 1 à 3 mois de prison et une amende comprise entre 500 000 et 2 000 000 F CFA en cas de non-respect des dispositions contenues dans le CCC.⁵⁸

Une sanction pénale existe également en matière de partage des bénéfices issus des produits forestiers autres que le bois d'œuvre. Les peines d'amende et de prison encourues dans ce cadre sont plus élevées que pour le partage des bénéfices issus de l'exploitation forestière. Les titulaires d'autorisations d'exploiter des PFABO encourent une peine de 3 à 6 mois de prison et une amende comprise entre 1 000 000 et 3 000 000 F CFA.⁵⁹

L'avant-projet de Code forestier ne comprend pas de sanction administrative visant à contraindre le concessionnaire à remplir ses obligations.

Recommandations

1. Le seul délit visé par l'avant-projet de code forestier consiste dans le non-respect des dispositions contenues dans le CCC. Il conviendrait que cette infraction soit complétée par le délit d'exploitation forestière sans CCC.
2. Le niveau des sanctions en matière de partage des bénéfices issus de l'exploitation forestière devrait être uniformisé avec les montants prévus en matière de partage des bénéfices issus de l'exploitation de PFABO. En effet, la disparité entre les sanctions ne semble pas justifiée.

⁵⁷ Art. 17, Modèle de Cahier des Charges Contractuelles annexé à l'Arrêté n°105 du 6 mai 2014 fixant le modèle de cahier des charges contractuelles.

⁵⁸ Art. 484, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

⁵⁹ Art. 501, avant-projet de Code des Eaux et Forêts.

3. Le niveau des sanctions devrait être augmenté pour assurer que ces dernières soient dissuasives.
4. Il pourrait convenir d'instaurer un mécanisme d'astreinte pour raccourcir les délais d'approvisionnement du FDL par les concessionnaires forestiers à la suite de la publication des montants dus.
5. Afin de surmonter l'irresponsabilité pénale des personnes morales⁶⁰, des mesures de police administrative devraient être prévues, autorisant la Direction provinciale en charge des forêts à procéder à la saisie du matériel ou la suspension des activités, après mise en demeure du concessionnaire d'entrer en conformité avec ses obligations.

⁶⁰ Il apparaît que les infractions prévues dans la loi n°21/63 du 31 mai 1963 portant Code pénal ne s'appliquent qu'aux personnes physiques, pas aux personnes morales.



Cette publication a été financée avec le soutien du Gouvernement du Royaume-Uni. Le contenu de ce rapport est de la seule responsabilité de ses auteurs et ne reflète pas nécessairement le point de vue du Gouvernement du Royaume-Uni.

Nous tenons à remercier particulièrement Elodie Grâce Ntsame Ollomo qui a grandement participé à la rédaction de ce rapport et coordonné des consultations avec les parties-prenantes dans le Département Ivindo en 2016 et 2017. Romeldath Emanguy N'Tsaga et Olivier Meye Obiang ont contribué au bon déroulement de ces consultations en 2016.

Auteurs : Benjamin Ichou et Elodie Grâce Ntsame Ollomo

Contact :

Benjamin Ichou

Juriste

+44 (0)20 3030 5953

BIchou@clientearth.org

www.clientearth.org/forests

Clotilde Henriot

Conseillère en droit et politiques
publiques

+44 (0)20 3030 5973

CHenriot@clientearth.org

www.clientearth.org/forests

ClientEarth est une organisation de droit de l'environnement à but non-lucratif basée à Londres, Bruxelles et Varsovie. Nous sommes des avocats engagés travaillant à l'interface entre le droit, les sciences et les politiques. Nous utilisons la force du droit pour élaborer des stratégies et des outils juridiques pour résoudre les grands problèmes environnementaux. ClientEarth est financé par le soutien généreux de fondations philanthropiques, de bailleurs de fonds institutionnels et d'individus engagés.

Brussels

Rue du Trône 60

5ème étage

1050 Bruxelles

Belgique

London

274 Richmond Road

London

E8 3QW

UK

Warsaw

ul. Żurawia 45

00-680 Warszawa

Polska