



# **Fiche technique : étude sur la mise en œuvre des dispositions du code minier et du code des hydrocarbures concernant le partage des bénéfices en République gabonaise**



## Auteurs

Cette fiche a été développée par **Franck Ndjimbi**,  
**Patricia Iacob** et **Protet Judicaël Essono Ondo**



## CONTACTS

- |   |  |
|---|--|
|  <b>Patricia Iacob</b><br>Conseillère en droit et politiques publiques, ClientEarth |  <b>Protet Judicaël Essono Ondo</b><br>Directeur Exécutif, Cabinet Essono Ondo pour le Social et l'Environnement (CEO-SE)                       |
|  +32 473 24 85 59   |  +241 77 41 99 22 / +241 66 55 91 26  |
|  <a href="mailto:piacob@clientearth.org">piacob@clientearth.org</a>                 |  <a href="mailto:essono.ondopj@gmail.com">essono.ondopj@gmail.com</a><br><a href="mailto:ceo.se.consult@gmail.com">ceo.se.consult@gmail.com</a> |
|  <a href="http://www.clientearth.org">www.clientearth.org</a>                       |  |



Cette publication a été financée avec le soutien de l'Agence norvégienne de coopération au développement (Norad) via l'Initiative internationale de la Norvège pour le climat et les forêts (NICFI). Les points de vue et les opinions exprimés dans cette fiche technique sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue ou les positions du bailleur de fonds



# Table des matières

1. Introduction.....	4
2. Méthodologie .....	5
3. Cadre légal .....	5
3.1 Le FDCL dans le secteur minier .....	6
3.2 Le FDCL dans le secteur des hydrocarbures.....	6
4. Diagnostic stratégique et analyse des FDCL .....	8
4.1 Synthèse du diagnostic stratégique des FDCL .....	8
4.2 Analyse des FDCL .....	9
5. Principales conclusions .....	11
6. Recommandations .....	13
6.1 Leçons et bonnes pratiques tirées des expériences dans d'autres secteurs .....	13
6.2 Pistes pour une gouvernance juste et adaptée des fonds reversés par les entreprises .....	13
6.2.1 Principes directeurs .....	13
6.2.2 Piliers d'une mise en œuvre juste et adaptée du droit au partage des bénéfices.....	14
7. Annexe : expériences autour du partage des bénéfices dans le Bassin du Congo.....	18

## 1. Introduction

Dans la littérature sur la gestion des ressources naturelles, la notion de « contrats locaux » revient très souvent. Suite à l'échec de la gestion centralisée dans des secteurs comme la forêt ou la pêche, de nombreuses institutions internationales et bailleurs de fonds ont plaidé pour un transfert de gestion. Qu'on parle de contrats territoriaux d'exploitation, de chartes de territoire, de groupements d'intérêt agricole ou de conventions locales, ces instruments visent à faciliter une meilleure prise en compte des intérêts vitaux des parties, notamment les communautés locales. Définis comme « *l'ensemble des règles juridiques dont peuvent se prévaloir les populations dans leur propre intérêt et pour leur subsistance* »<sup>1</sup> (Ott Duclaux-Monteil, 2016), les droits substantiels sont essentiels à la survie des communautés et au maintien de leur mode de vie.

Cherchant à reproduire le mécanisme de partage des bénéfices en vigueur dans le secteur forestier à d'autres activités d'exploitation des ressources naturelles, ClientEarth, en association avec le cabinet Essono Ondo pour le social et l'environnement (CEO-SE) ont commandité une étude sur « *la mise en œuvre des dispositions du Code minier (loi n° 037/2018 du 11 juin 2019 portant réglementation du secteur minier en République gabonaise) et du Code des hydrocarbures (loi n° 002/2019 du 16 juillet 2019 portant réglementation du secteur des hydrocarbures en République gabonaise) relatives au partage des bénéfices afin de comprendre la gestion du Fonds de développement local dans le secteur minier et des hydrocarbures.* » Concrètement, cette étude devait « *développer une analyse juridique préliminaire des documents portant sur les contrats socio-environnementaux existants au Gabon (cahiers des charges contractuelles et contrat social) dans d'autres secteurs et autres documents pertinents dans d'autres pays*<sup>2</sup>. » Parfois présentés comme des moyens de lutte contre l'extrême pauvreté en milieu rural, les mécanismes de partage des bénéfices sont aussi un

outil de médiation sociale en ceci qu'ils peuvent faciliter l'adhésion des communautés locales aux projets menés sur leurs terres coutumières.

Dans un Etat unitaire centralisé comme le Gabon, la loi fait peu de place aux modalités de formalisation de contrats locaux. Si les droits d'usages coutumiers et le droit au partage des bénéfices y sont reconnus par la loi forestière, rien n'est dit au sujet du droit de propriété. De même, le droit à l'information y est très limité. Quant à la participation à la prise de décision, elle se fait essentiellement par voie délégative, c'est-à-dire par le canal des collectivités locales. Pis, en raison d'un régime juridique marqué par une domanialité intégrale, l'Etat reste le maître et gestionnaire exclusif des terres comme de la ressource, les populations n'ayant que très peu de possibilités de s'opposer aux projets divers. Or, ce sont les droits procéduraux qui protègent les droits substantiels et déterminent les modalités de leur exercice.

De fait, le droit au partage des bénéfices ne peut être totalement respecté en absence d'un régime de sanctions, quand les communautés locales ne peuvent faire entendre leur cause devant les juridictions de droit commun ou quand les moyens non judiciaires de règlement des différends ne jouissent d'aucune reconnaissance. Des cas de non-respect de contrats locaux, pourtant régulièrement passés, ayant été documentés, il semble urgent et nécessaire de réfléchir aux voies et moyens de consolider le droit au partage des bénéfices. D'où la pertinence d'une revue de littérature dont l'objectif est de préciser les concepts et notions afin de cerner leurs imbrications et relations d'interdépendance.

La présente étude vise à suggérer des pistes pour une meilleure opérationnalisation du droit au partage des bénéfices, aussi bien dans l'exploitation forestière que dans l'agro-industrie ou l'industrie des mines et hydrocarbures voire dans l'ensemble des grands investissements en milieu rural.

<sup>1</sup> <https://fr.fsc.org/fr-fr> consulté en avril 2020.

<sup>2</sup> Voir termes de référence de l'étude.



## 2. Méthodologie

L'approche méthodologique utilisée pour conduire cette étude s'articule en quatre (4) étapes majeures ci-dessous décrites :

### Etape 1 : Lancement de la mission

Tenue d'une séance de travail en ligne avec les commanditaires de l'étude afin de recueillir leurs avis sur les contraintes, enjeux et piliers de la gestion des ressources naturelles. Cette séance de travail a aussi été l'occasion de procéder à une analyse concertée des termes de référence afin de s'accorder sur la compréhension de la mission et des résultats attendus.

### Etape 2 : Recherche documentaire

Recours aux bases de données sur la législation relative aux droits des populations, particulièrement les usages coutumiers, le droit de propriété, le partage des bénéfices. Cette recherche aura permis de :

- **Prendre en compte les études antérieures** : L'objectif était de tirer profit des travaux réalisés par d'autres initiatives, notamment dans la définition et la compréhension de certaines notions.
- **Etablir des liens avec d'autres interventions** : Il s'agissait de nous tenir informés de l'avancement des initiatives en cours dans l'ensemble des secteurs concernés par la gestion des ressources naturelles (forêts, environnement, tourisme, parcs nationaux, agriculture, hydrocarbures, énergie et mines).

### Etape 3 : Diagnostic juridique et socio-économique

Il convenait de vérifier que le partage des bénéfices n'est pas vu comme un élément des politiques sociales des entreprises, qu'il ne grève pas leurs budgets et ne gêne pas leur compétitivité. Il fallait aussi s'assurer que la législation permet la mise en place d'un tel mécanisme. Pour ce faire, une analyse des dispositions du Code minier et du Code des hydrocarbures, particulièrement celles en lien avec le partage des bénéfices, a été menée.

### Etape 4 : Entretiens avec les acteurs du secteur

Il s'agissait de l'échange et de la collecte des informations auprès des parties prenantes (administrations sectorielles, organisations de la société civile internationale et nationale, centres de recherche, partenaires techniques et financiers, etc.)



## 3. Cadre légal

Perçu à la fois comme un moyen de prévenir ou atténuer les conflits entre les entreprises et communautés locales, de faciliter l'acceptabilité sociale des projets et de financer le développement local, le partage des bénéfices a longtemps été l'apanage du seul secteur forestier. Dans sa mise en œuvre, ce droit a toutefois été trop longtemps limité à des appuis ponctuels apportés aux communautés riveraines.

Sans doute inspirés par l'expérience des forestiers, les secteurs mines et hydrocarbures ont entrepris, à compter de 2019, de concevoir un mécanisme de partages des bénéfices. Ainsi, les lois n° 037/2018 du 11 juin 2019 portant réglementation du secteur minier en République gabonaise et n° 002/2019 du 16 juillet 2019 portant réglementation du secteur des hydrocarbures en République gabonaise instituent des Fonds de développement des communautés locales (FDCL). Même si l'organisation et le fonctionnement des FDCL restent à préciser, le droit au partage des bénéfices a définitivement fait son entrée dans le secteur minier et celui des hydrocarbures. Comme dans les autres secteurs, il devrait prendre l'une ou l'autre des formes suivantes :

- **Financière** : versement d'une contribution dans un compte dédié au financement de projets d'intérêt communautaire, à la réhabilitation ou à la construction d'infrastructures ;
- **Economique** : appui aux activités génératrices de revenus (artisanat, activités touristiques, pêche...) et
- **Sociale** : droit de préemption des communautés locales sur les emplois à faible qualification, accès aux infrastructures ou commodités de l'entreprise, etc.

Il est utile de préciser que dans les lois sur les mines et les hydrocarbures, le FDCL n'est pas un outil de mise en œuvre de la politique de responsabilité sociale de l'entreprise (RSE), la différence étant clairement établie<sup>3</sup>.

### 3.1 Le FDCL dans le secteur minier

Exploitation du Manganèse par la COMILLOG / (c) Photo : DR



Selon la loi n° 037/2018 relative au secteur minier, le FDCL est « destiné au financement des projets socio-économiques au bénéfice des communautés locales » et « des programmes de reconversion économique de la localité concernée »<sup>4</sup>.

Le calcul et la vérification des sommes dues sont de la responsabilité de l'administration des mines qui en assure la liquidation annuelle<sup>5</sup>.

Domiciliées dans des comptes ouverts et gérés par l'entreprise, ces sommes sont issues des sources suivantes :

- 20% de la redevance minière proportionnelle, définie comme la « taxe annuelle (...) due par le titulaire d'un titre minier d'exploitation »<sup>6</sup> ;
- 20% de la redevance superficière ;

<sup>3</sup> Le titre 5 de la loi sur les hydrocarbures porte sur la RSE et le contenu local, défini comme l'obligation pour concessionnaire de participer « à l'essor économique du pays, la promotion sociale des Gabonais et au développement de l'industrie des hydrocarbures. » Mieux, l'article 60 de la loi minière oblige l'exploitant à « mener d'autres actions dans le cadre de sa politique de responsabilité sociale », indépendamment de la mise en place des FDCL.

<sup>4</sup> Article 60 de la loi n° 037/2018 du 11 juin 2019 portant réglementation du secteur minier en République gabonaise.

<sup>5</sup> Article 61 de la loi n° 037/2018 du 11 juin 2019 portant réglementation du secteur minier en République gabonaise.

<sup>6</sup> Article 4 de la loi n° 037/2018 du 11 juin 2019 portant réglementation du secteur minier en République gabonaise

- 20% des taxes fixes<sup>7</sup> et
- 15% de la taxe d'extraction<sup>8</sup>.

Les projets éligibles sont identifiés par un comité de gestion qui assure l'affectation des ressources<sup>9</sup>. Ce comité comprend :

- l'administration en charge des mines ;
- l'administration en charge de l'économie ;
- les collectivités locales concernées ;
- le titulaire du titre minier ;
- les représentants des populations locales.

Aux termes de la loi, « les modalités de fonctionnement du comité de gestion sont fixées par voie réglementaire ». **En absence de texte d'application, son fonctionnement reste très aléatoire** : ni les modalités de prise de décision, ni la périodicité des réunions, ni le mécanisme de règlement des différends ne sont définis à ce jour. L'exécution des projets incombe à l'opérateur qui doit néanmoins en garantir la « traçabilité », les réalisations étant théoriquement soumises à un contrôle parlementaire puisque consignées dans un « un rapport annuel présenté au Parlement »<sup>10</sup>.

Les villages susceptibles de recevoir ces aides sont ceux jouxtant la « zone d'emprunt »<sup>11</sup> dont la superficie ne peut excéder les 10 km<sup>2</sup>.

### 3.2 Le FDCL dans le secteur des hydrocarbures

Défini comme un « fonds de concours »<sup>12</sup>, le FDCL est « dédié au financement des projets communautaires des populations gabonaises, notamment celles vivant à proximité des sites pétroliers »<sup>13</sup>. Aux termes de la loi, les modalités de sa constitution,

<sup>7</sup> Article 57 de la loi n° 037/2018 du 11 juin 2019 portant réglementation du secteur minier en République gabonaise.

<sup>8</sup> Article 58 de la loi n° 037/2018 du 11 juin 2019 portant réglementation du secteur minier en République gabonaise.

<sup>9</sup> Article 62 de la loi n° 037/2018 du 11 juin 2019 portant réglementation du secteur minier en République gabonaise.

<sup>10</sup> Alinéa 1 de l'article 60 de la loi n° 037/2018 du 11 juin 2019 portant réglementation du secteur minier en République gabonaise.

<sup>11</sup> Article 82 de la loi n° 037/2018 du 11 juin 2019 portant réglementation du secteur minier en République gabonaise.

<sup>12</sup> Alinéa 1 de l'article 212 de la loi n° 002/2019 du 16 juillet 2019 portant réglementation du secteur des hydrocarbures en République gabonaise.

<sup>13</sup> Article 26.6 du modèle-type de contrat d'exploration et de partage de production entre l'Etat gabonais et les opérateurs

de son administration et de sa gestion doivent être « fixées par voie réglementaire et dans le contrat d'hydrocarbures »<sup>14</sup>.

Bien que le décret d'application soit toujours attendu, ces FCDL sont conclus conformément aux principes énoncés par le modèle de contrat d'exploration et de partage de production (CEPP) entre l'Etat gabonais et les opérateurs<sup>15</sup>, notamment :

- **Imputation de la contribution aux coûts pétroliers**, c'est-à-dire aux « dépenses strictement liées à la réalisation des opérations pétrolières, effectivement supportées, payées et dûment justifiées par le contracteur, conformes aux prix de marché pratiqués entre parties non liées pour des prestations ou des biens équivalents et pour lesquelles il lui est reconnu un droit à récupération dans la zone délimitée »<sup>16</sup> ;
- **Modulation du montant de la contribution en fonction de la période**<sup>17</sup> : selon que l'entreprise soit en phase d'exploration ou de production, les montants varient ;
- **Annualité** : la contribution doit être versée chaque année.

Même si les modalités de calcul restent floues, le FDCL est alimenté par une contribution annuelle de l'entreprise dont le montant est arrêté au moment de la signature du CEPP puis libellé en US dollars. Sous le contrôle de l'administration des hydrocarbures, les fonds ainsi collectés sont versés « dans un compte ouvert par l'Etat au Trésor public, à la Caisse de dépôts et consignations ou dans tout autre établissement financier établi au Gabon et dont l'Etat reste titulaire durant toute la durée du (...) contrat »<sup>18</sup>.

Pour être éligibles, les projets doivent répondre aux besoins des populations locales. Ils sont identifiés par

ces communautés puis portés par leurs représentants qui les soumettent à l'appréciation d'une commission d'évaluation. La mise en œuvre des projets est assurée par l'opérateur, qui peut s'attacher les services de prestataires ou d'autres entreprises, après appel d'offres public et conformément aux dispositions du Code des marchés publics.

La validation des projets ainsi que leur contrôle sont assurés par un comité quadripartite composé de :

- le préfet du département, président du comité ;
- un représentant de l'administration des hydrocarbures ;
- un représentant de l'entreprise ;
- des représentants des populations par villages concernés.

**Dans le silence de la réglementation, ce comité ne bénéficie ni de statut, ni de la reconnaissance juridique.** Structure informelle, ses réunions sont toutefois sanctionnées par des procès-verbaux exigés par l'administration des hydrocarbures.

Les villages concernés sont ceux attenants à la « zone délimitée », c'est-à-dire à la « surface couverte par un titre pétrolier nécessaire à l'exécution du contrat d'hydrocarbures ». <sup>19</sup>



Forage pétrole / (c) Photo : DR

<sup>14</sup> Alinea3 de l'article 212 de la loi n° 002/2019 du 16 juillet 2019 portant réglementation du secteur des hydrocarbures en République gabonaise.

<sup>15</sup> Ce modèle de contrat est consultable en ligne sur <http://gabon12thround.com/wp-content/uploads/CEPP-Type-zone-offshore-profond-et-tr%C3%A8s-profond.pdf>

<sup>16</sup> Article 9 de la loi n° 002/2019 du 16 juillet 2019 portant réglementation du secteur des hydrocarbures en République gabonaise.

<sup>17</sup> Article 26.6 du modèle-type de contrat d'exploration et de partage de production entre l'Etat gabonais et les opérateurs

<sup>18</sup> Article 26.6 du modèle-type de contrat d'exploration et de partage de production entre l'Etat gabonais et les opérateurs

<sup>19</sup> Article 9 de la loi n° 002/2019 du 16 juillet 2019 portant réglementation du secteur des hydrocarbures en République gabonaise.



## 4. Diagnostic stratégique et analyse des FDCL

### 4.1 Synthèse du diagnostic stratégique des FDCL

	Aperçu général	Forces	Faiblesses	Opportunités	Menaces
<b>Dans le secteur minier</b>	Mécanisme intéressant et à compléter, pouvant fournir des pistes intéressantes à reproduire dans les hydrocarbures	Mécanisme de constitution du fonds et de calcul de la contribution assez clair ; Composition de l'organe délibérant de la structure de gestion déjà définie	Absence de mécanisme de règlement des litiges ; Absence de règlement intérieur indiquant notamment la périodicité des réunions et les modalités de prise de décision	Meilleure maîtrise des montants en jeu aussi par l'administration que par les populations ; Possibilité d'établir des synergies avec les collectivités locales et d'inclure les investissements dans les documents de planification locale ou les interventions des collectivités.	Risque de marginalisation des populations locales ; Conflits potentiels entre l'administration publique et les entreprises.
<b>Dans le secteur hydrocarbures</b>	Mécanisme peu élaboré pouvant toutefois offrir des opportunités	Prise en compte du FDCL dans le CPPE	Absence de textes réglementaires précisant l'organisation et le fonctionnement	Renforcement de l'autorité de l'administration, dans ses relations avec les entreprises	Risque de marginalisation des populations locales ; Conflits potentiels entre l'administration publique et les entreprises.

Le défi ici est triple. Il consiste à offrir aux populations des garanties en vue (1) d'une meilleure maîtrise des processus en cours, (2) d'une pleine et entière participation à la prise de décision et (3) d'une meilleure prise en compte de leurs doléances.

## 4.2 Analyse des FDCL

	FDCL minier	FDCL hydrocarbures	Observations et suggestions
<b>Mécanisme de financement</b>			
<b>Composition</b>	Commission multipartite ouverte à l'administration de l'économie et aux autorités décentralisées (maires ou présidents de conseils départementaux) et non pas décentralisés (préfets et gouverneurs)	Dans la pratique, il s'agit de comités quadripartites ne comprenant pas l'administration de l'économie mais ouvert aux autorités décentralisées (préfets ou gouverneurs) et non pas aux autorités décentralisées (maires ou présidents de conseils départementaux)	Les deux modèles n'ont visiblement pas la même compréhension du rôle des administrations et de la gouvernance locale. Il convient donc de les réconcilier. Ces organes devraient comprendre quatre catégories d'acteurs, à savoir : les administrations, l'opérateur économique, la société civile et les communautés locales. On pourrait y retrouver aussi bien les administrations sectorielles (mines ou hydrocarbures) que celles en charge de l'économie, des finances ou de l'administration du territoire. Ainsi les autorités décentralisées et décentralisées pourraient y cohabiter.
<b>Rôle et responsabilités</b>	Affectation des ressources et donc sélection des projets éligibles	Sélection des projets ; Suivi et évaluation	Dans l'un et l'autre des cas, le contrôle est, dans la pratique, de la seule responsabilité de l'administration publique. Par conséquent, il faudrait être plus précis et mentionner les outils de planification (PDE ou PDL et éventuellement plan de travail annuel) et de contrôle (rapport technique et rapport financier)
<b>Périodicité et durée des sessions</b>	Inconnues	Inconnues	Dans la pratique, les tendances sont plutôt à deux sessions ordinaires par an avec possibilité de convoquer des sessions extraordinaires en tant que de besoin. Empiriquement, de telles sessions ne peuvent excéder trois jours.
<b>Modalités de prise des décisions</b>	Non précisées	Non précisées	Généralement, ce type d'assemblée privilégie le consensus ou, en cas de blocage, un vote à la majorité des 2/3

Règlements des litiges	FDCL minier	FDCL hydrocarbures	Observations et suggestions
<b>Constitution du fonds</b>	Inconnu	Inconnu	<p>D'une manière générale, la tendance est de privilégier les moyens non judiciaires (arbitrage, médiation, conciliation) et de ne recourir aux tribunaux de droit commun qu'en cas de blocage. Il serait donc utile de prévoir une instance interne</p> <p>Le FDCL hydrocarbures semble offrir moins de flexibilité sur cet aspect. En fonction de l'état du marché, il peut être plus ou moins difficile à abonder.</p> <p>Il conviendrait peut-être de fixer des pourcentages à prélever sur certains coûts pétroliers</p>
Inconnu	Par des pourcentages de certaines recettes minières clairement identifiées	Par des sommes décidées longtemps à l'avance et inscrites dans le CPPE	



Membres d'une communauté de la zone minière au Gabon / (c) Photo : DR



Membres d'une communauté de la zone minière au Gabon / (c) Photo : DR



## 5. Principales conclusions

La lutte contre la pauvreté figure au nombre des objectifs poursuivis par l'exploitation des ressources naturelles. Dans cette optique, il faut s'attacher à défendre puis appliquer les droits procéduraux. Autrement dit, pour parvenir à une amélioration des conditions de vie des communautés locales, le droit de propriété, les droits d'usages coutumiers et surtout le droit au partage des bénéfices doivent être respectés. La présente étude aborde cette question sous trois angles complémentaires : le lien entre le partage des bénéfices et les autres droits substantiels, la prise en compte des usages coutumiers dans les contrats locaux et l'intégration du droit de propriété dans les mêmes documents.

Au Gabon, les usages coutumiers et le partage des bénéfices jouissent d'une reconnaissance légale, leur mise en œuvre se traduisant par la signature de contrats locaux, appelés cahiers des charges contractuelles (CCC) dans le secteur forestier ou contrats sociaux (CS) dans l'agro-industrie. En vertu de ces contrats, les communautés locales reçoivent une compensation financière versée par les entreprises qui exploitent les ressources naturelles. Dans la pratique, cette contribution sert avant tout à financer la réhabilitation ou la construction d'infrastructures communautaires (écoles, dispensaires, pompes hydrauliques, etc.) Or, si elles en ont besoin, les communautés expriment aussi des attentes liées à leurs activités traditionnelles et au maintien de leur mode de vie.

Sur les effets et impacts sociaux ou culturels de l'exploitation des ressources naturelles, la littérature scientifique est assez prolixe. Pour promouvoir les standards de développement durable ou pour légitimer le consentement libre, informé et préalable (CLIP), de nombreux auteurs ont abordé ces questions. Envisagés comme des mécanismes d'atténuation, les droits d'accès à la terre et à la ressource ainsi que les usages coutumiers ont été abondamment analysés. Pour l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), les mécanismes de

partage des bénéfices doivent reposer sur « *une approche multi-usages englobant tous les cas de prélèvement (de la ressource) mais en tenant aussi compte des usages non-consommateurs.* » **Autrement dit, la réflexion doit aller au-delà de « l'indemnisation pour la perte de terres et de propriété et de versements compensatoires à court terme. » Elle doit reconnaître aux communautés locales « un intérêt légitime à défendre et un rôle à jouer » dans les projets ou le fonctionnement des infrastructures.**

Droit substantiel, au même titre que la propriété ou le partage des bénéfices, les usages coutumiers visent à garantir la subsistance et la sauvegarde des traditions. Très peu abordées dans les contrats locaux en vigueur au Gabon, les activités génératrices de revenus, comme les pratiques culturelles et cultuelles, en dépendent. Or, les mécanismes de partage des bénéfices en vigueur ne facilitent pas toujours l'exercice de la chasse, de la pêche, de la cueillette, de la petite agriculture. Comment intégrer ces activités dans les cahiers des charges contractuelles ou les contrats sociaux ? Comment permettre leur prise en compte par les Fonds de développement des communautés locales ?

Selon la coalition Cifor-Cirad-Fern-RRRI (2016), les usages coutumiers constituent un « *mécanisme juridique de reconnaissance et de protection des droits des communautés sur le plan économique, social et culturel* ». Autrement dit, ils permettent une meilleure opérationnalisation du partage des bénéfices et une relative prise en compte de la propriété. Peut-on l'affirmer s'agissant des CCC, CS et FDCL ? Pour Antona, M et al (2014) « *l'État reste garant des terres forestières (...) et délègue les compétences aux collectivités locales sur la base d'un protocole d'accord ou plan de gestion.* » En clair, les contrats locaux n'induisent pas reconnaissance du droit de propriété. D'où ces questions essentielles : quel mécanisme de partage des bénéfices pour des contrats locaux plus pertinents et plus efficaces ; les contrats locaux doivent-ils se limiter à formaliser le partage des bénéfices ou doivent-ils s'étendre aux autres droits substantiels ?

Si l'analyse des modèles en vigueur dans certains pays du Bassin du Congo (Cameroun, Congo et RD Congo) n'a pas permis de trancher la question, elle a au moins eu le mérite de montrer les limites d'un lien étroit avec le processus de décentralisation (voir Annexe). **De ce point de vue, elle a facilité la réflexion sur un modèle unique et harmonisé de contrat, applicable à l'ensemble des industries extractives. Une proposition d'un tel modèle de contrat sera soumise aux autorités compétentes. Au nombre de principes retenus à cet effet, on peut citer la mise en place de structures sociales infranationales, consensuelles, légitimes, complémentaires, fonctionnelles et adaptées à la réalité du monde rural ou la prise en compte des formes non-monétaires du partage des bénéfices.**

**6 Au nombre de principes retenus [..], on peut citer la mise en place de structures sociales infranationales, consensuelles, légitimes, complémentaires, fonctionnelles et adaptées à la réalité du monde rural ou la prise en compte des formes non-monétaires du partage des bénéfices.**



Membres d'une communauté forestière / (c) Photo : DR



## 6. Recommandations

### 6.1 Leçons et bonnes pratiques tirées des expériences dans d'autres secteurs

Au Gabon, comme dans la plupart des pays du Bassin du Congo, des expériences de partage des bénéfices sont menées depuis quelques années, particulièrement dans les secteurs forestier ou agricole.<sup>20</sup> Elles fournissent des orientations et indications pouvant guider la réflexion sur la mise en œuvre d'un mécanisme à la fois innovant, équitable et répondant aux spécificités des secteurs des mines et des hydrocarbures au Gabon. Concrètement, il s'agit d'en tirer des principes pour parvenir à une meilleure opérationnalisation des FDCL, toujours en phase expérimentale et source de nombreuses incompréhensions entre parties (Etat, opérateurs privés et communautés locales).

Au vu des similitudes et spécificités entre CCC et CS, un modèle unique devrait intégrer les points suivants :

- **Reconnaissance des droits légitimes** : l'élection des représentants des communautés et le recours aux moyens non judiciaires de règlements des différends devraient être à la base de la composition et du fonctionnement des organes délibérants. Des notions comme « terroir », « finage » ou « consentement » devraient faire l'objet de définitions consignées dans les contrats. Idem pour les limites et coordonnées des villages concernées. Ces évolutions seraient de nature à garantir les droits d'accès à la ressource et l'exercice des droits d'usage coutumiers.
- **Intégration de la société civile** : il s'agit ici des entités associatives œuvrant dans le développement durable et la défense des droits humains. En plus de modifier les rapports de force au sein des organes délibérants, cette évolution rendrait les processus encore plus participatifs, tout en garantissant une meilleure prise en compte des enjeux écologiques, sociaux et culturels.

- **Constitution des fonds** : une subvention de l'Etat ainsi que des dons et legs d'organismes publics ou privés, nationaux ou internationaux, pourraient être envisagés. Cela aurait l'avantage de réduire la dépendance vis-à-vis des entreprises.

### 6.2 Pistes pour une gouvernance juste et adaptée des fonds reversés par les entreprises

#### 6.2.1 Principes directeurs

Dans le cadre du partage des bénéfices, l'amélioration des dispositifs en vigueur requiert l'élaboration d'une grille de compréhension, d'orientation et d'exécution, qui passe par des innovations stratégiques, réglementaires, institutionnelles et opérationnelles.

Il s'agit principalement de :

#### ○ Planification stratégique

Pour une meilleure prise en compte de toutes les interventions antérieures ou en cours, il faut créer des synergies au niveau local. Pour ce faire, il faut partir d'une approche programme sur une période adaptée. Autrement dit, l'élaboration d'un Plan de développement local (PDL) est un préalable à toute action d'appui aux communautés locales.

Dénommé **Plan de développement économique (PDE)** par la loi organique n° 001/2014 du 15 juin 2015 relative à décentralisation, ce document peut être un instrument de dialogue social. Censé être articulé avec les instruments nationaux et locaux, il doit aider à éviter de se retrouver avec des infrastructures sans personnel ni matériel. Elaboré et mis en œuvre sous la supervision de la collectivité locale, le PDE doit intégrer les dimensions suivantes :

- **L'espace** : prise en compte des zones dans lesquelles les populations exercent leurs activités traditionnelles et de subsistance ;
- **L'environnement** : intégration, selon les cas, des préconisations de l'étude socio-économique et du

<sup>20</sup> Se référer à l'Annexe 1

Plan de protection de la faune annexés au plan d'aménagement ou du PGES annexé aux EIES ;

- **Le genre** : prise en compte des intérêts et besoins spécifiques des femmes et des jeunes ;
- **Le territoire** : prise en compte des associations ou des partenariats à même d'optimiser l'utilisation des ressources naturelles, d'une part, et de créer des synergies dans la réalisation des projets, d'autre part ;
- **La participation** : prise en compte de la nécessité d'organiser les populations rurales en groupes capables de défendre leurs intérêts, de proposer des micro-projets et d'en assurer la mise en œuvre.

Les activités financées par le FDCL devraient être extraites de ce PDE. Elles auraient dû être ensuite validées par les instances appropriées puis consignées dans un plan de travail annuel.

#### ○ Distinction entre le mécanisme financier et les entités opérationnelles

Il s'agit de distinguer le mécanisme de financement des structures de mise en œuvre afin de parvenir à une complémentarité, qui prévient les conflits de compétences.

Il est à noter que les entités opérationnelles doivent être créées, en fonction des villages ou zones d'intervention, sous la forme associative, conformément aux dispositions de la loi n° 35/62 du 10 décembre 1962 relative aux associations. Le cas échéant, les collectivités locales pourraient aussi bénéficier de certains financements destinés aux projets d'infrastructures ou aux activités d'accompagnement, de conseil, et de renforcement des capacités des populations. Sur ces derniers points, les collectivités locales pourraient avoir recours aux services de la société civile.

#### ○ Prise en compte des formes non monétaires

- **L'appui aux AGR** : les activités ainsi retenues devront figurer dans le plan de travail annuel et PDE ;

- **Le renforcement des capacités** : l'accompagnement des organisations paysannes ou la formation de leurs animateurs pourraient être aussi consignés dans le PDE ;

Sur ce volet, les organisations de la société civile pourraient jouer un rôle essentiel.

- Le **respect des droits d'accès et droits d'usage** : les limites des villages, y compris les terroirs associés, devront être clairement identifiées et mentionnées dans les conventions de financement, les coordonnées géographiques et topographiques.
- Les **emplois locaux et l'accès aux commodités** : il s'agira de permettre aux communautés locales de participer pleinement aux activités industrielles en leur réservant les emplois à faible qualification ou en procédant au renforcement de leurs capacités. Les entreprises qui disposent de bases-vie ou de camps devraient autoriser les populations à jouir de leurs infrastructures (écoles, dispensaires, adduction en eau, etc.) au même titre que leurs employés.

#### ○ Délimitation dans le temps

La durée de validité des FDCL est arrimée à celle des contrats miniers ou des hydrocarbures. Pour un meilleur suivi des activités et pour donner aux parties la possibilité de réorienter leurs actions le cas échéant, il serait sans doute souhaitable de les ramener à une durée plus courte. L'expérience du secteur forestier permet de suggérer une durée de quatre ans.

### 6.2.2 Piliers d'une mise en œuvre juste et adaptée du droit au partage des bénéfices

#### ○ Le FDCL, un mécanisme exclusivement financier

Conformément aux dispositions des lois réglementant le secteur minier et celui des hydrocarbures, des textes d'application portant organisation et fonctionnement du FDCL doivent être pris. Ces textes peuvent être des décrets ou de simples arrêtés ministériels. Dans tous les cas, ils doivent permettre



de poser les fondements d'un mécanisme dédié au financement des initiatives locales ou d'intérêt communautaire et publique dans les zones sous emprise des exploitations minières ou des hydrocarbures. En annexes, ces textes d'application devront comporter un modèle-type d'accord local instituant le FDCL.

Sans lien hiérarchique et totalement indépendant des entités bénéficiaires des financements, les FDCL devront cependant entretenir des relations fonctionnelles avec elles. Pour ce faire, les FDCL définiront les critères d'éligibilité ainsi que les procédures de validation des dossiers. En toute transparence, ils communiqueront les montants disponibles. En retour, les organisations communautaires intéressées présenteront leurs projets qui feront l'objet de conventions de financement en bonne et due forme. A cet effet, les FDCL produiront un modèle-type. Bien entendu, des rapports annuels, techniques et financiers, seront ensuite exigés.

Dans chaque zone concernée, la création du FDCL donnera lieu à un accord local. Globalement, ils fonctionneront selon des modalités, résumées ci-après :

- Un organe délibérant composé de personnalités exerçant leur mandat à titre bénévole. Chacune de ces personnalités représentera l'une des entités suivantes :
  1. L'opérateur économique ;
  2. Les administrations sectorielles (Mines ou hydrocarbures, économie, finances) ;
  3. Les autorités déconcentrées et décentralisées ;
  4. La société civile engagée dans le développement durable ;
  5. La société civile engagée dans la défense des droits humains ;
  6. Les villages sous emprise de l'exploitation.

Un régime d'incompatibilité devra être édicté : ne devront être désignées que des personnalités jouissant de l'ensemble de leurs droits civils et politiques

et ne présentant aucun risque de conflit d'intérêts ou de compétences.

Les charges de fonctionnement du FDCL devront être les plus réduites au maximum. La présidence sera assurée, au choix, ou par une autorité décentralisée ou par une autorité déconcentrée. Le secrétariat sera également confié aux autorités locales déconcentrées ou décentralisées alors que la liquidation du FDCL sera assurée par l'administration technique (Mines ou Hydrocarbures). Les comptes seront sous la responsabilité du représentant du ministère des Finances. Conformément au décret n° 286/PR/MI du 17 décembre 1962 réglementant les modalités de la reconnaissance d'utilité publique des associations modifié par le décret n° 810/PR du 13 septembre 1971, le FDCL bénéficiera d'une reconnaissance d'utilité publique. Ses ressources proviendront d'un pourcentage des recettes minières ou des coûts pétroliers et seront domiciliés dans un compte ouvert dans les livres du Trésor public ou de la Caisse de dépôts et consignation.

Chaque FDCL passera des contrats avec les organisations communautaires de base dont les projets auront été retenus. Au cas où le projet serait trop lourd, son exécution sera confiée à la collectivité locale.

Le FDCL se dotera d'un règlement intérieur indiquant notamment les modalités des règlements des différends. Les activités retenues devront s'inscrire dans une planification à l'échelon locale.

### ○ Les organisations communautaires de base

Les villages sous emprise des concessions minières ou d'hydrocarbures, les populations devraient être encouragées à créer des organisations communautaires sous le mode associatif, conformément aux dispositions de la loi n° 35/62 du 10 décembre 1962, ou sous le régime des coopératives.

Les associations villageoises : Dans chacun des villages ou regroupement

Chaque association ainsi créée pourra soumettre au FDCL des demandes de financement de projets dans

les domaines suivants :

- **Gouvernance** : concertations diverses, médiation dans les conflits, promotion des règles traditionnelles de protection et de gestion des ressources naturelles ou sécurité des personnes et des biens.
- **Gestion des ressources naturelles** : identification et gestion des zones essentielles à la satisfaction des besoins élémentaires des communautés locales ou au maintien de leur identité culturelle et traditionnelle, identification des terres cultivables, lutte contre le braconnage, organisation de la cueillette, gestion des plans d'eau.
- **Soutien aux activités génératrices de revenus** : développement de l'artisanat local, mise en place et appui aux organisations paysannes, organisation de la petite pêche et de la chasse durable, gestion des conflits homme/faune, activités touristiques.
- **Santé et société** : suivi de la qualité de l'eau, hydraulique villageoise, assainissement, traitement des déchets, campagne de vaccination.
- **Patrimoine culturel** : organisation de fêtes et cérémonies traditionnelles, sensibilisation des jeunes générations à la culture et aux traditions, encouragement des artistes locaux.

Ces associations se doteront de statuts et d'un règlement intérieur précisant leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Elles passeront des conventions de financement avec le FDCL, qui assurera ensuite le contrôle technique et financier de leurs activités.

- **Les sociétés coopératives** : créées en vertu des dispositions de l'Acte uniforme Ohada du 15 décembre 2010 relatif au droit des sociétés coopératives, elles sont immatriculées conformément aux exigences du décret n° 01395/PR/MAEPDR du 06 décembre 2011 portant désignation de l'Autorité chargée de la tenue du registre des sociétés coopératives et de l'arrêté n° 0003/MAEPDR/Cab du 13 février 2012 fixant les modalités d'immatriculation des sociétés coopératives.

Aux termes de l'Acte uniforme Ohada du 15 décembre 2010, ces organisations peuvent être créées « dans toutes les branches de l'activité humaine<sup>21</sup>. » Mais, en indiquant que la demande d'immatriculation doit être déposée, selon les cas, auprès du chef de secteur agricole ou du chef de service de l'Animation rurale<sup>22</sup>, l'arrêté n° 0003/MAEPDR/Cab du 13 février 2012 en réduit le champ d'application.

On compte essentiellement deux types de sociétés coopératives : les Scoops et les Scoop-CA. La constitution en société coopérative permet de bénéficier des incitations, notamment des exonérations de patente ou d'impôt sur les sociétés<sup>23</sup>.

Contrairement aux associations à but non lucratif, les sociétés coopératives rémunèrent le capital<sup>24</sup>. Or, chaque coopérateur doit faire un apport en numéraire, en nature ou en industrie<sup>25</sup>. Mieux, en cas de décès, le coopérateur peut être remplacé par « un ou plusieurs héritiers ou un successeur<sup>26</sup>. »

Les sociétés coopératives constituent la seule forme d'entités juridiques qui peut permettre aux populations de mener à bien des activités génératrices de revenus, particulièrement dans les domaines de la petite agriculture, de la pêche ou de l'élevage.

- **Les collectivités locales** : mairies ou conseils départementaux, ce sont des entités décentralisées. Personnes morales de droit public distinctes de l'État, elles sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie administrative et financière<sup>27</sup>. Présentées comme le « *cadre institutionnel privilégié de participation des populations à la vie de la nation* »<sup>28</sup>, elles sont « *constituées de membres élus (au suffrage universel direct) dont*

21 Article 5 de l'Acte uniforme Ohada du 15 décembre 2010 relatif au droit des sociétés coopératives

22 Article 3 de l'arrêté n° 0003/MAEPDR/Cab du 13 février 2012 fixant les modalités d'immatriculation des sociétés coopératives

23 Articles 21 et 24 de la loi n° 022/2008 du 10 décembre 2008 portant Code agricole en République gabonaise

24 Article 209 de l'Acte uniforme Ohada du 15 décembre 2010 relatif au droit des sociétés coopératives

25 Article 30 de l'Acte uniforme Ohada du 15 décembre 2010 relatif au droit des sociétés coopératives

26 Article 221 de l'Acte uniforme Ohada du 15 décembre 2010 relatif au droit des sociétés coopératives

27 Alinéas 5 et 6 de l'article 3 de la loi n°001/2014 du 15 juin 2015 relative à décentralisation

28 Alinéa 3 de l'article 210 de la loi organique n° 01/2014 du 15 juin 2015 relative à la décentralisation.

Le nombre est fixé par décret pris en Conseil des ministres.<sup>29</sup> » Elles « élaborent et exécutent leurs plans de développement économique conformément aux orientations des plans directeur de l'Etat. »<sup>30</sup>

Dirigées, selon les cas, par un maire ou un président de conseil départemental, les collectivités locales ont le pouvoir de « délibérer sur les attributions des ressources spécifiques »<sup>31</sup>, « sur (leur) intervention (...) par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière dans des organismes ou entreprises, même de forme coopérative ou commerciale, ayant pour objet la mise au point des projets ou l'exécution des travaux d'intérêt public ou l'exploitation de services publics »<sup>32</sup>. Elles disposent aussi de la prérogative d'arrêter « leurs programmes de réalisations économiques, sociales, culturelles et environnementales »<sup>33</sup>, d'approuver la « création des taxes et amendes locales dans les limites déterminées par les lois des finances et le Code général des Impôts »<sup>34</sup>, de valider la « création des impôts locaux dans les limites déterminées par les lois des finances et le Code général

des Impôts »<sup>35</sup>. Dans le même ordre d'idées, elles ont compétence pour assurer « la promotion de l'accès à l'électricité et à l'eau potable au profit des zones enclavées »<sup>36</sup>, assurer « la promotion de la qualité de la vie (...) »<sup>37</sup> et, donner « leur avis sur tout programme d'aménagement d'équipements collectifs »<sup>38</sup>.

Parmi les compétences qui peuvent leur être transférées, on peut citer, pêle-mêle, l'action sociale, la santé, l'éducation, l'environnement et la gestion des ressources naturelles<sup>39</sup>. Elles pourraient recevoir des financements des FDCL afin de consentir, gérer ou entretenir les infrastructures lourdes d'intérêts communautaires, étant entendu que les populations manquent d'expertise. Elles pourront aussi jouer un rôle d'encadrement et d'accompagnement dans la mise en place des associations communautaires. A cette fin, elles pourront aussi recourir aux services de la société civile, sur la base d'un contrat dûment passé.



Membres d'une communauté dans un village du Woleu-Ntem (c) Photo : DR

29 Alinéa 1 de l'article 21 de la loi organique n° 01/2014 du 15 juin 2015 relative à la décentralisation.

30 Alinéa 4 de l'article 210 de la loi organique n° 01/2014 du 15 juin 2015 relative à la décentralisation.

31 Alinéa 3 de l'article 36 de la loi n°001/2014 du 15 juin 2015 relative à la décentralisation

32 Alinéa 5 de l'article 36 de la loi n°001/2014 du 15 juin 2015 relative à la décentralisation

33 Alinéa 6 de l'article 36 de la loi n°001/2014 du 15 juin 2015 relative à la décentralisation

34 Alinéa 9 de l'article 36 de la loi n°001/2014 du 15 juin 2015 relative à la décentralisation

35 Alinéa 10 de l'article 36 de la loi n°001/2014 du 15 juin 2015 relative à la décentralisation

36 Alinéa 17 de l'article 36 de la loi n°001/2014 du 15 juin 2015 relative à la décentralisation

37 Alinéa 18 de l'article 36 de la loi n°001/2014 du 15 juin 2015 relative à la décentralisation

38 Alinéa 31 de l'article 36 de la loi n°001/2014 du 15 juin 2015 relative à la décentralisation

39 Article 219 de la loi organique n° 001/2014 du 15 juin 2015 relative à la décentralisation.

## 7. Annexe : expériences autour du partage des bénéfices dans le Bassin du Congo

Tout comme au Gabon, dans la plupart des pays du Bassin du Congo, des expériences de partage des bénéfices sont menées depuis quelques années, particulièrement dans les secteurs forestier ou agricole. Présentées ci-dessous, elles fournissent des orientations et indications pouvant guider la réflexion sur la mise en œuvre d'un mécanisme à la fois innovant, équitable et répondant aux spécificités des secteurs des mines et des hydrocarbures au Gabon. Concrètement, il s'agit d'en tirer des principes pour parvenir à une meilleure opérationnalisation des FDCL, toujours en phase expérimentale et source de nombreuses incompréhensions entre parties (Etat, opérateurs privés et communautés locales).

### 1 - Au Cameroun

Dénommés Programmes et plans des travaux, ils sont formalisés par un arrêté conjoint<sup>40</sup> des ministres en charge de l'Administration du territoire, des Finances et des Forêts. S'inscrivant dans la mise en œuvre du Plan de développement local (PDL)<sup>41</sup>, ils se fondent sur trois principes :

- La planification : chaque entité de gouvernance territoriale doit se doter d'un document de planification (plan de développement communal, plan de développement local et plan d'action opérationnel).
- La redevabilité : tous les six mois, des rapports d'activité doivent être adressés aux parties prenantes.
- La participation : comme les Bantou, les peuples autochtones sont représentés au Comité riverain censé identifier les activités à mener dans le cadre du PDL.

40 L'intitulé exact est : «Arrêté n° 0076/MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012 fixant les modalités de planification, d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières, fauniques, destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines.»

41 Article 16 de l'arrêté n° 0076/MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012 fixant les modalités de planification, d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières, fauniques, destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines.

La collecte, le recouvrement et la gestion des fonds destinés à la mise en œuvre des programmes et plans des travaux sont de la responsabilité du receveur municipal territorialement compétent<sup>42</sup>.

Ces fonds se décomposent comme suit :

- 10% du produit de la redevance forestière annuelle (RFA)<sup>43</sup> ;
- Une partie de la contribution à la réalisation des infrastructures retenues dans les cahiers des charges et dans les plans d'aménagement<sup>44</sup> ;
- 30% des revenus issus de l'exploitation des forêts communales<sup>45</sup> ;
- 30% du produit de la taxe sur les autorisations de récupération du bois<sup>46</sup> ;
- 100% du produit de l'exploitation des forêts communautaires<sup>47</sup> et ;
- 10% du produit de la taxe d'affermage sur les zones de chasse dans les concessions forestières et/ou les aires protégées<sup>48</sup>.

Les projets éligibles sont notamment liés à<sup>49</sup> :

- L'hydraulique villageoise ;
- L'électrification rurale ;
- La construction et/ou l'entretien des routes, ponts,

42 Analyse combinée des articles 14 et 21 de l'arrêté n° 0076/MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012 fixant les modalités de planification, d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières, fauniques, destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines.

43 Article 3 de l'arrêté n° 0076/MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012 fixant les modalités de planification, d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières, fauniques, destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines.

44 Article 4 de l'arrêté n° 0076/MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012 fixant les modalités de planification, d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières, fauniques, destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines.

45 Article 5 de l'arrêté n° 0076/MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012 fixant les modalités de planification, d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières, fauniques, destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines.

46 Article 6 de l'arrêté n° 0076/MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012 fixant les modalités de planification, d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières, fauniques, destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines.

47 Article 7 de l'arrêté n° 0076/MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012 fixant les modalités de planification, d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières, fauniques, destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines.

48 Article 8 de l'arrêté n° 0076/MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012 fixant les modalités de planification, d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières, fauniques, destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines.

49 Alinéa 2 de l'article 16 de l'arrêté n° 0076/MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012 fixant les modalités de planification, d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières, fauniques, destinés aux



des ouvrages d'art ou des équipements à caractère sportif ;

- La construction, l'entretien et/ou l'équipement des établissements écoles et dispensaires ;
- Le reboisement et la protection des ressources fauniques et ;
- Toute autre réalisation sociale ou économique d'intérêt communautaire retenue par les communautés locales.

Le cadre institutionnel de mise en œuvre se présente comme suit :

- **Comité riverain** : organe délibérant, il est dirigé par un bureau composé d'un représentant des communautés locales, un chef traditionnel, et un conseiller municipal originaire de la localité. En outre, il comprend<sup>50</sup> :
  - Un représentant par village concerné ;
  - Le président de la commission en charge du développement social ou infra-structurel du Conseil municipal ;
  - Un représentant des peuples autochtones ;
  - Le receveur municipal de la commune de localisation ;
  - Les présidents des entités juridiques concernées en charge de la gestion des forêts communautaires.

Chargé d'organiser, suivre et assurer le contrôle de l'exécution des projets<sup>51</sup>, le Comité riverain désigne son bureau par voie d'élection par les pairs. Sur convocation de son président, il se réunit deux fois par an en sessions ordinaires. Disposant d'un secrétariat, il ne délibère qu'en présence d'un conseiller municipal. Le quorum est fixé à la moitié de ses membres<sup>52</sup>.

communes et aux communautés villageoises riveraines.

50 Article 17 de l'arrêté n° 0076/MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012 fixant les modalités de planification, d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières, fauniques, destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines.

51 Article 16 de l'arrêté n° 0076/MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012 fixant les modalités de planification, d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières, fauniques, destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines.

52 Article 19 de l'arrêté n° 0076/MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012 fixant les modalités de planification, d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières, fauniques, destinés aux communes et

## Leçons tirées :

De l'avis général, la mise en œuvre de l'arrêté n° 0076/MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012 fixant les modalités de planification, d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières, fauniques, destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines a donné lieu à de graves dérives. Mise en place pour le bénéfice exclusif des communautés locales, la Redevance forestière annuelle (RFA) a alimenté des «filiales de corruption»<sup>53</sup>. Dans de nombreux cas, elle a été utilisée pour satisfaire les besoins d'élus locaux. Pis, se fondant sur le principe d'unicité de la caisse, l'administration fiscale a défini une nouvelle clef de répartition, excluant les communautés locales de la liste des bénéficiaires.

Fortement tributaire de l'avancement de la décentralisation, le modèle camerounais semble peu adapté aux États unitaires centralisés. Parce que le processus de décentralisation y piétine, on ne saurait le recommander à un pays comme le Gabon.

## 2 - Au Congo

Dénommés Fonds de développement local (FDL), ils découlent de la volonté des entreprises de s'arrimer aux P&C du référentiel FSC ainsi que des plans d'aménagement<sup>54</sup>. Faisant l'objet d'arrêtés spécifiques<sup>55</sup> à chacun d'entre eux, ils sont détaillés dans les plans de gestion des séries de développement communautaire (SDC) des Unités forestières d'aménagement (UFA).

Alimentés par une contribution des concessionnaires à hauteur de 200 XAF par mètre cube de bois commercialisable produit, les FDL peuvent bénéficier des subventions des collectivités territoriales ou de dons

aux communautés villageoises riveraines.

53 KENGOU M F., WETE SOH L. 2016. La RFA décentralisée au Cameroun. Analyse des mécanismes de collecte, rétrocession, gestion et contrôle. FODER. Projet LFR. Document de travail RFA. 40 pages

54 Ne procédant ni d'une exigence légale ou réglementaire ni d'une norme technique, ils tiennent de la volonté des entreprises de contribuer au développement local, conformément aux préconisations du référentiel FSC.

55 Chaque fois qu'une entreprise décide de mettre sur pieds un FDL, le ministre en charge des Forêts prend deux arrêtés ; l'un, portant création, organisation et fonctionnement du Conseil de concertation de la série de développement durable et l'autre, portant organisation et fonctionnement du FDL

et legs divers. Ils servent au financement de projets d'«intérêt communautaire<sup>56</sup>.»

Même s'ils sont spécifiques et correspondent avant tout aux situations locales, les FDL présentent quand même quelques invariants.

Ainsi le mécanisme institutionnel de mise en œuvre des FDL peut se décliner comme suit :

- **Conseil de concertation (CC)** : organe délibérant, il est présidé par un comité comprenant un représentant du Conseil départemental et deux personnalités respectivement désignées par les communautés locales et l'entreprise concernée. Le nombre et les origines sociales des autres membres sont définies au cas par cas et mentionnées dans les arrêtés instituant ces FDL.

Le CC se réunit une fois par an en session ordinaire de trois jours. Le cas échéant, des sessions extraordinaires peuvent être convoquées. Les décisions y sont prises par consensus ou à la majorité des 2/3 des membres présents. Les sessions sont sanctionnées par des procès-verbaux signés de l'ensemble des parties et dressés par le chef de brigade des Eaux et forêts du ressort, par ailleurs secrétaire du CC.

- **Coordination technique (CT)** : organe exécutif, il est coordonné par le chef de brigade des Eaux et forêts du ressort. Selon des modalités et quotas dictés par le contexte local, l'administration en charge de l'Agriculture, l'entreprise forestière, les communautés locales et la société civile peuvent en faire partie.

Les frais de fonctionnement du CT sont imputés à l'entreprise. Des missions de suivi sont organisées au moins une par trimestre.

- **Commission d'évaluation (CE)** : présidé par un comité comprenant un représentant de l'administration territoriale et un autre du ministère en charge des Forêts, il compte aussi en son sein un représentant de la société civile, un représentant

de l'entreprise et des représentants des districts. Sa composition dépend du contexte local et est mentionnée dans l'arrêté de création.

Le CE se réunit deux fois par an en sessions ordinaires. Il dresse des rapports selon un modèle qui lui est fourni. Ses frais de fonctionnement sont à la charge de l'entreprise et du FDL.

- **Gestion comptable** : elle est assurée par un comité de trois membres comprenant le président du Conseil départemental, un représentant de l'entreprise et un comptable désigné par la société civile.

Le président du Conseil départemental est ordonnateur des dépenses.

Le versement de la contribution du concessionnaire se fait en trois tranches, à savoir : 50 % lors de la délivrance de l'assiette annuelle de coupe (AAC) ; 25 % à la première quinzaine du mois de juin et ; 25 % à l'achèvement de la Convention d'aménagement et de transformation (CAT) après validation du volume de bois commercialisable. 85% des financements du FDL sont destinés aux projets, les 15% restants étant censés contribuer au fonctionnement.

Tous les membres du comité de gestion comptable sont signataires. Mais, deux signatures suffisent pour procéder aux décaissements.

#### Leçons tirées :

Le modèle congolais est loin d'être uniforme. Du fait des spécificités locales, de l'absence de données consolidées, on peut difficilement s'en faire une idée claire et répliquable ailleurs. N'empêche, il présente un certain intérêt, particulièrement sur deux points :

- L'obligation pour l'Etat de contribuer à travers les collectivités locales et, la possibilité offerte aux personnes physiques ou morales de faire des dons ou de legs en vue de la constitution du fonds : même si les collectivités locales du Gabon se plaignent d'un manque de moyens, une

<sup>56</sup> Parce que cette notion n'a pas une définition unanimement reconnue comme telle, les intérêts individuels, familiaux ou lignagers prédominent trop souvent.



telle évolution offrirait de nouvelles perspectives, notamment à travers la capitalisation de certaines initiatives politiques<sup>57</sup>. Elle permettrait aussi de rééquilibrer les pouvoirs au sein des organes délibérants (CGSP, comité de pilotage ou commission quadripartite) en plaçant l'administration en meilleure position face aux entreprises. Au-delà, elle garantirait une meilleure prise en compte des intérêts des parties au moment de la formation du consensus.

- L'existence d'une commission d'évaluation : une telle évolution donnerait plus de cohérence et de lisibilité aux projets. Elle réduirait aussi les risques de conflit.

### 3 - En RD Congo

Dénommés clauses sociales du cahier de charges, les contrats socio-environnementaux y sont formalisés en application des dispositions de l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord. Censés « organiser la mise en œuvre des engagements du concessionnaire forestier relatifs à la réalisation des projets communautaires socioéconomiques au profit de la communauté locale et/ou du peuple autochtone », ils ont aussi pour objectifs de régir « les rapports entre les parties<sup>58</sup>. »

Ces cahiers de charges sont négociés en tenant compte des principes suivants :

- **Recentrage de l'Etat sur ses missions régaliennes** : garant de l'application de l'accord<sup>59</sup>, l'administration n'en est pas partie. Mais elle dispose du pouvoir d'amendement, de validation et de sanction<sup>60</sup> ;

57 En avril 2018, le président de la République du Gabon, Ali Bongo, annonçait la création d'un Fonds d'initiatives départementales (FID) doté d'un milliard XAF par département. En septembre 2022, la Première ministre, Rose-Christiane Ossouka-Raponda, annonçait à son tour le décaissement de 2 milliards XAF au bénéfice du FID. Même si ces deux initiatives sont jusque-là restées sans suite, elles incitent à réfléchir à une évolution des modalités de constitution des fonds dans le cadre des CCC, CS et FDCL.

58 Article premier du modèle de contrat annexé à l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière en République démocratique du Congo (RDC).

59 Alinéa 1 de l'article 34 du modèle de contrat annexé à l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière en République démocratique du Congo (RDC).

60 Article 41 du modèle de contrat annexé à l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière en République

- **Participation<sup>61</sup>** : censés porter des préoccupations particulières, les peuples autochtones et les femmes ont la possibilité de faire valoir leurs idées ;
- **Respect des droits légitimes<sup>62</sup>** : durant les négociations, les communautés locales expriment leurs attentes et doléances, qui sont ensuite consignées dans des procès-verbaux.

Aux termes de l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018, un Fonds de développement local (FDL), alimenté par le concessionnaire forestier, est créé. Le FDL est abondé par des ristournes dont les pourcentages varient selon les essences<sup>63</sup>. Les fonds ainsi récoltés sont domiciliés soit dans un compte bancaire de l'entreprise soit auprès d'un tiers choisi d'un commun accord<sup>64</sup>.

Les projets éligibles doivent avoir un caractère productif<sup>65</sup> : le FDL finance en priorité l'appui aux activités génératrices de revenus (AGR). Les bénéficiaires de ces financements s'engagent à respecter la « libre jouissance par le concessionnaire forestier de ses droits »<sup>66</sup>, notamment en contribuant à la lutte contre le braconnage et l'exploitation illégale des ressources forestières<sup>67</sup>.

L'entretien et la maintenance des équipements sont à la charge du FDL, qui prélève à cet effet 5% des fonds collectés<sup>68</sup>.

démocratique du Congo (RDC).

61 Alinéa 2 de l'article 4 du modèle de contrat annexé à l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière en République démocratique du Congo (RDC).

62 Alinéa 1 de l'article 4 du modèle de contrat annexé à l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière en République démocratique du Congo (RDC).

63 Article 16 du modèle de contrat annexé à l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière en République démocratique du Congo (RDC).

64 Article 17 du modèle de contrat annexé à l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière en République démocratique du Congo (RDC).

65 Article 8 du modèle de contrat annexé à l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière en République démocratique du Congo (RDC).

66 Article 22 du modèle de contrat annexé à l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière en République démocratique du Congo (RDC).

67 Article 23 du modèle de contrat annexé à l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière en République démocratique du Congo (RDC).

68 Article 14 du modèle de contrat annexé à l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière en République

Toutefois, pour des besoins d'entretien, le recours à l'Etat est privilégié<sup>69</sup>. Un droit de préemption sur les emplois<sup>70</sup> est également reconnu aux communautés locales.

La gestion des conflits répond à un mécanisme hybride<sup>71</sup> : même si le règlement à l'amiable est fortement conseillé, les parties peuvent s'en remettre aux instances locales de gestion ou de suivi, à l'administration territoriale, à la Commission de règlement des différends forestiers<sup>72</sup> ou aux tribunaux de droit commun.

Le mécanisme institutionnel de mise en œuvre des clauses sociales se décline comme suit :

- **Comité local de gestion (CLG)** : organe exécutif<sup>73</sup>, il est composé de 11 membres et est dirigée par un bureau composé d'un président, d'un vice-président, d'un secrétaire et d'un trésorier, tous membres de la communauté. Sept autres membres dont deux représentant respectivement l'entreprise et la société civile<sup>74</sup> en font partie.

L'organisation et le fonctionnement du CLG sont déterminés par un règlement intérieur rédigé par les parties<sup>75</sup>.

- **Comité local de suivi (CLS)** : il est composé de 11 membres désignés par les communautés locales et/ou le peuples autochtones. Il comprend le chef de secteur/chefferie, par ailleurs président, le chef de groupement, par ailleurs vice-président, et un secrétaire issu de la communauté. Un représentant

de l'entreprise et sept membres dont issu de la société civile peuvent aussi être membres<sup>76</sup>.

Le CLS examine les rapports trimestriels d'activité dressés par le CLG<sup>77</sup>. Son organisation et son fonctionnement font aussi l'objet d'une négociation<sup>78</sup>.

### Leçons tirées :

Reconfiguré en 2018, le modèle de RD Congo est encore en phase expérimental. Par prudence, on se gardera d'en tirer des enseignements définitifs, transposables sous d'autres cieux. N'empêche, à bien des égards, il se rapproche des CCC, notamment s'agissant de : (i) le mécanisme de constitution du fonds, (ii) les modalités de règlement des différends et (iii) la responsabilisation des communautés locales dans la gestion durable des forêts. Il s'en éloigne par certains aspects que le Gabon peut prendre en compte, entre autres :

- La définition de modalités de maintenance : une telle évolution permettrait de garantir le fonctionnement et la pérennité des infrastructures tout en responsabilisant davantage les communautés locales.
- La prise en compte de la société civile nationale dans les organes de gouvernance : cela aurait l'avantage d'inciter la société civile à accompagner les communautés locales tout au long du processus. Une forme d'assistance technique, dont le financement devra être identifié et sécurisé, pourrait ainsi être mise en place.

démocratique du Congo (RDC).

69 Article 14 prédemment cité.

70 Article 19 du modèle de contrat annexé à l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière en République démocratique du Congo (RDC).

71 Article 34 du modèle de contrat annexé à l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière en République démocratique du Congo (RDC).

72 Spécificité du cadre institutionnel de République démocratique du Congo (RDC), cette commission est instituée par l'arrêté n° 103/CAB/MIN/ECN-T/JEB/09 juin 2009.

73 Articles 28 et 30 du modèle de contrat annexé à l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière en République démocratique du Congo (RDC).

74 Article 29 du modèle de contrat annexé à l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière en République démocratique du Congo (RDC).

75 Article 30 du modèle de contrat annexé à l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière en République démocratique du Congo (RDC).

76 Article 31 du modèle de contrat annexé à l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière en République démocratique du Congo (RDC).

77 Alinéa 2 de l'article 32 du modèle de contrat annexé à l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière en République démocratique du Congo (RDC).

78 Alinéa 3 de l'article 32 de l'arrêté n° 072/CAB/MIN/EDD/DRCE/00/AAN/2018 du 12 novembre 2018 fixant le modèle d'accord constituant la clause sociale du cahier des charges du contrat de concession forestière en République démocratique du Congo (RDC).



## CONTACTS

- |  |  |   |  |
|--|--|---|--|
|  | <b>Patricia Iacob</b><br>Conseillère en droit et politiques publiques, ClientEarth |  | <b>Protet Judicaël Essono Ondo</b><br>Directeur Exécutif, Cabinet Essono Ondo pour le Social et l'Environnement (CEO-SE) |
|  | +32 473 24 85 59   |  | +241 77 41 99 22 / +241 66 55 91 26  |
|  | piacob@clientearth.org   |  | essono.ondopj@gmail.com  |
|  | www.clientearth.org  |  | ceo.se.consult@gmail.com   |

## **ClientEarth est une organisation de droit de l'environnement à but non-lucratif.**

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, de bailleurs de fonds institutionnels et d'individus engagés.

## **Cabinet Essono Ondo pour le Social et l'Environnement**

Le Cabinet Essono Ondo pour le Social et l'Environnement (CEO-SE) est un cabinet d'appui-conseil, basé au Gabon. Il offre des services d'analyse, de recherche, d'élaboration de politiques, de planification et de mise en œuvre des projets/programmes pour soutenir les priorités et la prise de décision des clients et partenaires, avec un focus particulier pour les actions et initiatives «communautaires».