



REDEVANCES FORESTIÈRES ET MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 251 DU CODE FORESTIER GABONAIS : EXPÉRIENCE PILOTE DANS LA VILLE DE MAKOKOU

mai 2014







REDEVANCES FORESTIÈRES ET MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 251 DU CODE FORESTIER GABONAIS : EXPÉRIENCE PILOTE DANS LA VILLE DE MAKOKOU

Auteurs : la présente publication, initiative conjointe de Brainforest et de la Rainforest Foundation United Kingdom, a été produite dans le cadre du projet : «Renforcement des capacités pour le respect et la promotion des droits des communautés forestières» par l'équipe ci-après : Djinang martial (Juriste Environnementaliste, Chef de projet); Sam Ziengui Kassa (Chef de Projet Adjoint); Ntsame Ollomo Grâce Elodie (Juriste Communautaire); Mvé Abessolo Elvis (Juriste Communautaire), et Mbélé Minko Marius (Juriste Communautaire).

Maquette et mise en page : Germain DJEUKING (infographe, Cellule de Communication Brainforest)

Collaboration : Laurence Duprat (Rainforest Foundation United Kingdom) et Dr Njipgang Hermann (Docteur en Communication, Spécialiste des Systèmes d'information documentaire).

Cette publication a été rendue possible grâce au soutien financier du Département du Développement International UK(DFID).

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles des auteurs et ne représentent pas la position des donateurs.

mai 2014

Sommaire

I. CONTEXTE	9
A. <i>Le Projet et ses justifications</i>	9
B. <i>Exploitation Forestière, Mécanismes de partage des avantages et bénéfices</i>	9
1. <i>Fondement et Définition</i>	9
2. <i>Textes internationaux et régionaux ratifiés par le Gabon et qui prévoient le partage des avantages et bénéfices en matière forestière</i>	9
3. <i>Code Forestier gabonais et partage de bénéfices dans le secteur forestier</i>	10
C. <i>Les communautés forestières cibles et les permis forestiers concernés</i>	11
II. L'APPORT DU PROJET POUR LA PROMOTION DES DROITS DES COMMUNAUTÉS DANS LE SECTEUR FORESTIER.....	13
A. <i>Pertinence du projet pour la promotion des droits en général et intérêt de l'appui juridique dans ce processus en particulier</i>	13
B. <i>Démarche adoptée dans le cadre de l'article 251</i>	13
1. <i>Au niveau national</i>	13
2. <i>Au niveau local</i>	15
2.a. <i>Le renforcement des capacités des communautés</i>	15
2.b. <i>La facilitation des cadres de dialogue multi-acteurs</i>	17
III. ANALYSE DYNAMIQUE DE L'ARTICLE 251 : CONTENU ET OPPORTUNITÉS D'ACTION	19
A. <i>Contenu et limites de l'article 251 du CF</i>	19
B. <i>Opportunités pour la mise en œuvre de l'article 251</i>	19
C. <i>Menaces pour une bonne application de l'article 251</i>	20
IV. RECOMMANDATIONS ET PERSPECTIVES POUR LA RÉALISATION DES DROITS DES COMMUNAUTÉS AU REGARD DE L'ARTICLE 251 DU CODE FORESTIER GABONAIS.....	21
A. <i>L'amélioration du cadre légal actuel</i>	21
B. <i>Le développement ou la poursuite d'actions et d'activités pratiques</i>	21
V. CONCLUSION	23
VI. REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	24
VII. ANNEXES.....	24

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

WCTS:	Wanchman timber Sarl
CF:	Code Forestier
DPEF:	Direction Provinciale des Eaux et Forêts
RFUK:	Rainforest Foundation United Kingdom
TBNI:	Transport Bois et Négoce International
XWBS:	Xinwang bois Sarl
COMIFAC:	Commission des Forêts d'Afrique Centrale
PIB :	Produit Intérieur Brut
PSGE :	Plan Stratégique Gabon Emergent
ONG :	Organisation Non Gouvernementale
SMIG :	Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti
WWF:	World Wildlife Fund
WCS:	Wildlife Conservation Society

INTRODUCTION

Le Gabon est un petit pays d'Afrique Centrale avec une faible population (1,5 million d'habitants) couvrant un territoire de 267 667 kilomètres carrés¹. Il s'agit d'un pays forestier couvert à 85 % par la forêt dense².

Le Gabon possède une économie de rente basée sur les ressources pétrolières qui participent pour plus de la moitié à la formation du Produit Intérieur Brut (PIB) et pour environ 80% aux recettes d'exportation. Les recettes de l'économie forestière se placent au second rang des recettes tirées par l'Etat de ses ressources naturelles³. Le secteur de l'économie forestière reste le premier employeur privé⁴. Les enjeux dans ce secteur sont énormes, compte tenu de la demande mondiale en bois, mais également du triple rôle que joue la forêt : environnemental, économique et social.

Bien qu'environ 85% de cette population gabonaise se retrouve à Libreville, la capitale, et dans les villes ayant des activités économiques importantes comme Port-Gentil, Franceville ou Lambaréné, le reste de la population vit en milieu rural. Cette population est constituée des communautés locales et autochtones dont la survie est étroitement liée à l'utilisation des terres et des forêts, qui sont considérées comme des biens communs, accessibles et utilisables sans restrictions. Elles représentent la base de leur existence. C'est en effet leur mère nourricière, leur source de pharmacopée, le cadre de distraction et de célébration culturelle et spirituelle⁵.

Eu égard à la présence des communautés locales et autochtones sur son territoire et surtout du lien étroit qu'elles entretiennent avec les forêts, le gouvernement gabonais a renforcé son adhésion au principe de gestion durable des ressources naturelles prôné par les textes sous régionaux, régionaux et, internationaux dont il est signataire. Cette volonté a été réitérée dans la Loi N°016/01 portant code forestier, promulguée le 31 Décembre 2001 et ses nombreux décrets d'application. Il s'agit d'un ensemble de dispositions réglementant le secteur forestier et reconnaissant, entre autres, les droits des communautés locales dans ce secteur. Ces droits recouvrent les droits d'usage coutumiers et économiques, la possibilité de créer et de gérer des forêts communautaires. Ces droits couvrent aussi, la consultation et l'implication des communautés dans la création et la gestion des aires protégées, la possibilité de créer des aires protégées communautaires, le partage de bénéfices issus de l'exploitation forestière à travers l'article 251, la possibilité de solliciter une battue administrative et de pratiquer des actes de légitime défense en cas de tentative d'atteintes à la vie humaine et aux biens par les animaux sauvages.

Dans le cadre de la présente publication, nous nous appesantirons sur le droit au partage des bénéfices tel que prévu par l'article 251 du Code forestier gabonais. Il s'agit en effet de l'obligation faite aux concessionnaires forestiers, dont les concessions se trouvent sur les terroirs villageois ou dans leur périphérie, de contribuer à leur développement. La notion de « **bénéfice** » dans cette disposition, sans qu'elle ne soit clairement précisée, semble correspondre à un ensemble de réalisations sociales (construction d'écoles, de dispensaires, pompes hydrauliques etc.) mais aussi à une contribution « **financière** » qui alimenterait un fond local pour la réalisation de projets de développement communautaire. Ceci afin d'aider les communautés locales à améliorer leur quotidien à travers la réduction de la pauvreté. C'est d'ailleurs l'objectif principal du projet « **Renforcement des capacités pour le respect et la promotion des droits des communautés forestières** » dans le cadre duquel la présente publication est rédigée. C'est également l'un des piliers du Plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE) qui présente le développement durable comme étant la première fondation de l'émergence. Dans ce document de politique générale du Gabon, il est notamment prévu l'instauration d'un nouveau modèle de développement qui intègre le bien-être humain, l'équité sociale, la croissance durable et la conservation environnementale.

1 Djinang Martial, CED Cameroun : « Investissements et Protection des Droits des communautés en Afrique centrale : Cas du Gabon », Décembre 2013

2 <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/003/X6686f/X6686F00.pdf>

3 http://www.fao.org/docrep/ARTICLE/WFC/XII/0288-C2.HTM#P118_20393

4 Bernard Cassagne, Jean-François Chevalier : « Quelle gestion durable pour les petits permis forestiers au Gabon ? »

5 Djinang Martial en collaboration avec Marc Ona Essangui, Fondation Friedrich Ebert Stiftung, Yaoundé Cameroun: « La Problématique des cessions des terres à Grande échelle en Afrique Centrale, Analyse du cadre légal et réglementaire au Gabon », Août 2012

Une vue du village Adjap en amont de l'Ivindo © Photo Brainforest 2010.



I. CONTEXTE

A. Le Projet et ses justifications

En République gabonaise et plus précisément dans le secteur forestier, plusieurs dispositions ont été prises en faveur des communautés locales et autochtones. Ces dispositions portent généralement sur l'accès et l'usage des ressources et sur le partage des bénéfices issus de l'exploitation forestière. Ces droits qui leur sont reconnus sont également assortis de devoirs. Malgré cet état de choses, il a été constaté que : soit les dispositions existantes ne sont pas satisfaisantes, soit elles ne font pas toujours l'objet d'une mise en œuvre. Cette absence d'application peut s'expliquer par le flou qui caractérise certaines notions telle que celle du partage de bénéfices prévu par l'article 251 ou encore par la méconnaissance de la loi par les principaux usagers. En effet, les communautés ne connaissent pas toujours leurs droits et devoirs en matières forestières et fauniques de même que les procédures à suivre en cette matière. Malgré les investissements considérables observés dans la filière bois et la place que celle-ci occupe dans l'économie nationale, la plupart des communautés riveraines ne bénéficient pas toujours des retombées issues de ce secteur d'activités. C'est fort de ce constat et de la situation générale des droits des communautés sur les terres et les ressources naturelles, que le projet « Renforcement des capacités pour le respect et la promotion des droits des communautés forestières » a été initié par la Rainforest Foundation United Kingdom (RFUK) et mis en œuvre sur le territoire gabonais par l'ONG Brainforest.

B. Exploitation Forestière, Mécanismes de partage des avantages et bénéfices

1. Fondement et Définition

Le concept de « **partage des avantages et bénéfices** »⁶ a été inscrit dans le cadre légal par la Convention sur la Diversité Biologique et se rapporte à des formes de responsabilité sociale spécifiques concernant le partage des revenus de l'exploitation des ressources naturelles, qu'ils soient financiers ou non, avec les communautés locales. La visée ultime de ce concept est de permettre aux communautés locales de partager les richesses créées par l'exploitation des ressources dont elles dépendent. A ce jour, ce concept est toujours quelque peu vague, mais l'on s'accorde à penser qu'il exclut les formes d'imposition et de taxation et qu'il se concentre plus sur les communautés locales à risque que sur le large public⁷.

S'agissant de la Convention sur la diversité biologique qui introduit ce concept, il faut noter qu'elle a été adoptée, en 1992, à Rio. Il s'agit d'un accord international qui traite des questions de biodiversité, ratifié à ce jour par 192 pays, dont le Gabon. Cette convention poursuit trois objectifs majeurs :

- Conserver de la diversité biologique;
- Utiliser la diversité biologique de façon durable, et;
- Partager les avantages de la diversité biologique de façon juste et équitable.

2. Textes internationaux et régionaux ratifiés par le Gabon et qui prévoient le partage des avantages et bénéfices en matière forestière

Outre la Convention sur la Diversité Biologique qui introduit cette notion d'accès et partage des avantages, le Gabon est également signataire d'autres textes qui prévoient ce concept.

Le Gabon est un membre fondateur de la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC) et à ce titre, il a participé au processus d'élaboration de toutes les décisions et directives de cette organisation. Certains textes législatifs et réglementaires du Gabon convergent avec bon nombre de décisions ou directives de la COMIFAC. Le Traité instituant la COMIFAC s'inscrit dans la continuité de la Déclaration de Yaoundé et confère un caractère contraignant à ses engagements. Il a notamment pour objectif de parvenir à une conservation et à une gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale grâce à une coopération sous- régionale en la matière. Selon le Plan de Convergence de la COMIFAC, support de la vision commune des Etats parties devant favoriser la pérennisation des forêts d'Afrique Centrale, il est institué un certain nombre d'actions prioritaires à mettre en place de façon commune visant à harmoniser les politiques

⁶ Préambule et Article premier de la Convention sur la Diversité Biologique

⁷ ClientEarth, Novembre 2013, « Droit des communautés locales et autochtones au partage des bénéfices issus de l'exploitation forestière(Gabon) ».

forestières nationales. Dix axes stratégiques en découlent dont le sixième, qui vise « Le développement des activités alternatives et la réduction de la pauvreté ». Dans les directives sous régionales sur la participation de populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique centrale, un consensus existe autour de l'idée que la gestion durable des forêts dépend de l'approche participative et de la lutte contre la pauvreté en milieu rural.

Le Gabon est également signataire du Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la Diversité Biologique. Le protocole de Nagoya institue le mécanisme d'accès et de partage des avantages (APA), qui répond au troisième objectif de la Convention sur la diversité biologique, et vise l'organisation des relations entre fournisseur et utilisateur de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées. Dans ce cadre, les Etats souverains sur leurs ressources naturelles, sont responsables de la mise en place sur leur territoire des modalités d'accès à ces ressources et connaissances, et de partage des avantages issus de leur utilisation. Dans leurs démarches, les Etats devront intégrer les dispositions du Protocole de Nagoya sur l'APA. Le partage des avantages générés, avec les communautés locales et autochtones, doit être juste et équitable. Ces avantages partagés peuvent être monétaires et non monétaires et devraient contribuer à la conservation et l'utilisation durable de la Biodiversité.

D'autres textes internationaux⁸ viennent en sus de ceux abordés et s'inscrivent également dans les orientations de la Convention sur la Diversité Biologique de Rio 1992.

Comme on peut le constater, le Gabon est signataire de plusieurs textes internationaux qui prévoient la notion de partage juste et équitable des avantages et bénéfices issus de l'exploitation des ressources naturelles. Il est notamment prévu que ce partage peut être monétaire ou non. En d'autres termes, le partage lorsqu'il n'est pas monétaire pourra entre autres, porter sur le recrutement de la main d'œuvre, la mise à la disposition des chutes de bois aux communautés et la réalisation de projets ou œuvres sociales au bénéfice de ces communautés.

Eu égard à ce qui précède, l'on est tenté de se poser la question de savoir en quel termes le partage de bénéfices dans le secteur forestier se pose au Gabon ? Autrement dit, le contenu qui lui est donné traduit-il le contenu des engagements du Gabon à l'international ? Notons par ailleurs que le système moniste du droit gabonais a des implications sur le plan national concernant la mise en œuvre des conventions internationales ratifiées. En effet, selon la Constitution, dotée de la suprématie juridique, les traités ratifiés par le chef d'Etat sont Immédiatement applicables et ne nécessitent pas d'être transformés par une loi pour être pleinement effectifs (contrairement à ce qui est le cas dans les pays dualistes, que l'on trouve essentiellement dans les systèmes de common law, dans lesquels un droit d'établissement « transforme » les traités en loi nationale). Cela a des implications considérables, lorsque les obligations internationales auxquelles l'Etat s'engage à se conformer sont immédiatement applicables dans l'ordre juridique national ; Ces engagements sont donc, immédiatement opposables pour les bénéficiaires des droits consacrés par ces dispositifs internationaux. Il y a cependant une limite : la ratification à proprement parler des textes par le Président de la République et la publication au Journal officiel. Les obligations resteront caduques si la signature de l'accord ou de la convention ne donne pas lieu à une ratification et par la suite à une publication⁹.

3. Code Forestier gabonais et partage de bénéfices dans le secteur forestier

Ainsi en référence au troisième objectif de la Convention, le législateur gabonais a introduit cette notion à travers l'article 251 du code forestier promulgué en 2001. Tout en prévoyant ce principe, le code forestier n'y apporte aucune définition. Selon cet article, les exploitants forestiers, principaux utilisateurs des ressources naturelles concernées doivent contribuer à la réduction de la pauvreté dans les communautés vivant dans la périphérie de leurs concessions forestières. Le législateur a, par cette disposition, consacré le principe du partage des bénéfices et avantages. Ce principe s'appuie sur la détention des droits coutumiers par la communauté sur les forêts. Par ailleurs le législateur a voulu atténuer les désagréments que ces communautés pourraient subir du fait de cette exploitation. La consécration juridique du partage des bénéfices n'est que la traduction en droit interne des engagements qui ont été pris par le Gabon à l'international dans le domaine des ressources naturelles.

⁸ La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

⁹ Liz Alden Willy avec la contribution de Nathalie Faure, FERN : « Les droits fonciers au Gabon : Faire face au passé, et au présent », Juin 2012 ;

Le partage des avantages et bénéfices issus de l'exploitation forestière, trouve son fondement légal dans l'article 251 du code forestier en ces termes: *«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.»*

Bien que prônant le principe du partage de bénéfices et avantages issus de l'exploitation forestière, le contenu et l'application de cette disposition suscite quelques inquiétudes. On constate de prime abord que seul l'aspect de contribution de l'exploitant forestier est mis en exergue, les autres aspects du partage de bénéfices tels que le recrutement de la main d'œuvre locale ou encore la récupération des chutes de bois par les communautés n'y figurent pas. S'agissant de la contribution des exploitants forestiers, on remarque que l'article ne pose pas comme absolu le caractère monétaire de la contribution, il prévoit en effet que celle-ci peut être notamment financière, l'appréciation de sa nature et de son niveau étant laissée à l'exploitant forestier. Il s'agit certainement là d'un aspect qui finalement tend à fragiliser davantage les droits des communautés dans ce secteur. En effet, comment l'exploitant peut-il être juge et partie ? Il est en même temps celui qui doit s'acquitter de cet engagement et selon la loi, celui qui doit déterminer la manière de le faire. Une autre difficulté concerne le terme « Assemblées représentatives des communautés ». Doit-on entendre par cela des représentants légitimement choisis/nommés/élus par la communauté ou alors une association communautaire créée spécialement en vue de gérer ce processus ? Comme on peut le constater, cette question donne lieu à des interprétations diverses sur le terrain et dans la pratique. Toujours par rapport à cet article, on constate que la nature et le niveau de contribution de l'exploitant forestier sont définis dans le cahier des charges contractuelles. Seulement la loi reste muette sur le contenu d'un tel document. Et la conséquence de ce mutisme est qu'à ce jour, aucune concession forestière ne dispose d'un cahier de charge élaboré, signé et appliqué officiellement. De ce fait dans le cadre de l'application de cet article, chaque exploitant forestier y va de sa compréhension, de sa volonté, de sa sensibilité et selon qu'il s'agisse de concessions certifiées ou non.

C'est d'ailleurs pour faciliter l'application de cet article que des travaux sont actuellement menés au niveau du ministère en charge des eaux et forêts, en partenariat avec la société civile, sur l'élaboration d'un modèle de cahier de charges contractuelles en référence à cet article 251. Lors d'un récent atelier sur « Les droits des communautés forestières dans le secteur forestier » supporté par notre projet et d'autres partenaires, l'administration des Eaux et Forêts s'est associée à d'autres entités : aussi bien les opérateurs économiques que les ONG nationales et internationales, les communautés locales et autochtones, les agences d'aide au développement, le Ministère de l'agriculture et l'Agence Nationale des Parcs Nationaux, pour réfléchir entre autres sur la question du partage des bénéfices et plus précisément sur le contenu à donner au modèle de cahier de charges contractuelles qui doit être signé entre les sociétés forestières et les communautés riveraines. Outre l'adoption des recommandations générales concernant l'amélioration des droits des communautés dans le secteur forestier, cet atelier a permis d'aboutir à plusieurs propositions concernant le contenu du cahier de charges contractuelles. Ces propositions de même que le rapport de l'atelier y relatifs ont été transmis à qui de droit.

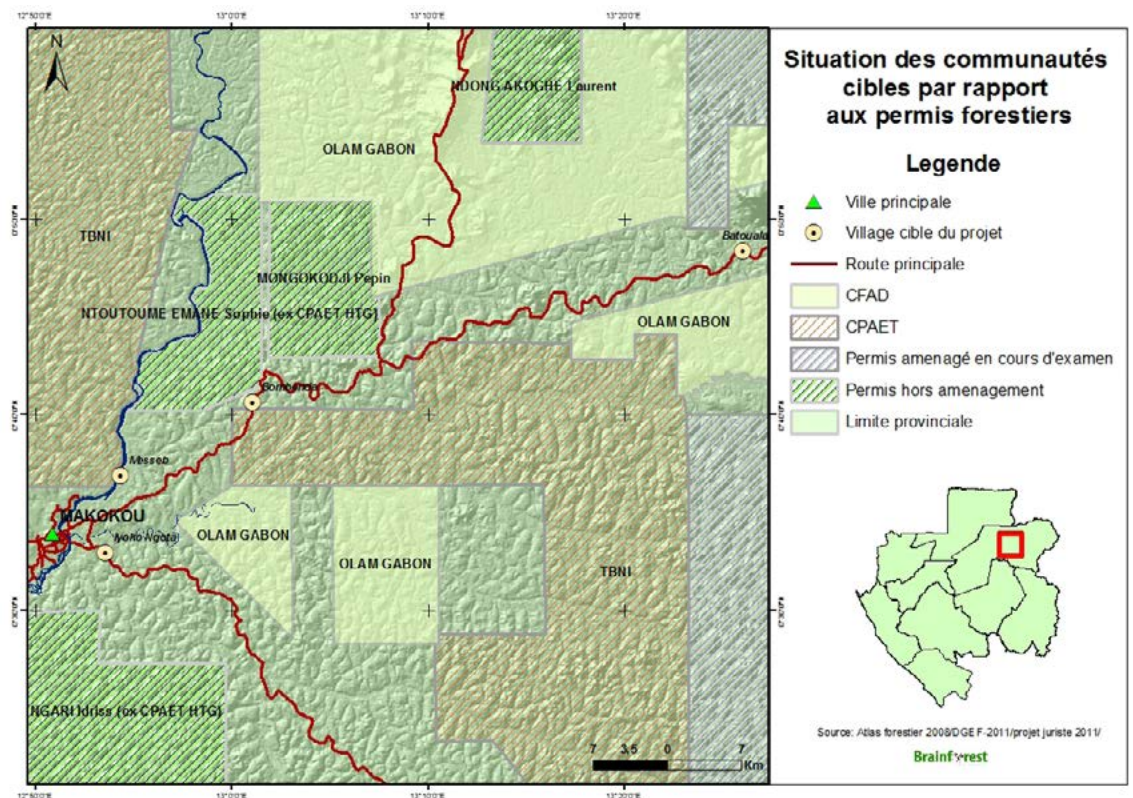
C. Les communautés forestières cibles et les permis forestiers concernés

Dans la ville de Makokou et ses environs, notre appui pour l'application effective de l'article 251 du Code forestier, se fait à ce jour au profit de quatre communautés. Il s'agit des villages de Bombenda, Messeb, Iyoko-Ngota et Batouala. Ces villages sont essentiellement habités par des communautés bantoues d'ethnie Kota et sont situés dans la périphérie de plusieurs exploitations forestières gérées par des sociétés essentiellement chinoises que sont : WCTS, XWBS, SUNRY.

Les problèmes que rencontrent ces communautés sont généralement communs. Toutes vivent en effet dans un état de grande pauvreté et ont généralement pour principale source de revenus la commercialisation des produits issus de la pratique de leurs droits d'usage dans la forêt. Bien que certains de leurs membres soient employés parce que bénéficiant d'une préférence à l'embauche dans ces sociétés forestières, ces derniers vivent des conditions de travail parfois difficiles (absence de sécurité sociale, d'assurance contre les accidents de travail) avec des salaires ne dépassant pas parfois le SMIG gabonais qui est de 150 000 FCFA.

Avant le démarrage du projet, ces communautés n'avaient pas une définition précise de la notion de redevances forestières ou de partage des bénéfices. Elles n'avaient non plus connaissance des procédures légales à suivre pour y accéder. En d'autres termes, elles ignoraient que la contribution des exploitants forestiers à des réalisations sociales à leur profit répond à une obligation légale. Les communautés percevaient les actions des exploitants comme des faveurs faites selon le bon vouloir de l'exploitant forestier qui souhaitait entretenir des relations cordiales avec leur communauté. Cette situation n'était certainement pas à l'avantage des communautés car certains des exploitants forestiers profitaient de cette ignorance pour se soustraire de leurs contraintes légales. Ainsi, ceux-ci se contentaient de réaliser quelques actions ponctuelles ou cadeaux qui ne répondaient ni aux besoins des communautés ni aux obligations posées par l'article 251 du code forestier. Il faut également noter que certains membres des communautés profitaient de cette situation pour privilégier leurs intérêts égoïstes au détriment des intérêts communautaires.

Carte 1 : situation des communautés cibles par rapport aux permis forestiers



Quelques représentants des communautés forestières de Makokou
© Photo DR.



II. L'APPORT DU PROJET POUR LA PROMOTION DES DROITS DES COMMUNAUTÉS DANS LE SECTEUR FORESTIER

A. Pertinence du projet pour la promotion des droits en général et intérêt de l'appui juridique dans ce processus en particulier

Le projet «**Renforcement des capacités pour le respect et la promotion des droits des communautés forestières**», mené par Brainforest et la RFUK porte sur les droits des communautés forestières, il vise comme son titre l'indique un appui pour leur respect et leur promotion. De ce fait, il est tout à fait logique qu'il s'intéresse à la question de l'accès et de la gestion des bénéfices issus de l'exploitation forestière par les communautés elles-mêmes.

Le mode opératoire du projet est assez particulier et innovant. En effet, celui-ci repose sur le recrutement, la formation continue et le placement des juristes en milieu rural afin qu'ils apportent un appui juridique et organisationnel nécessaire aux communautés locales. Au Gabon, les juristes sont placés dans les zones de Makokou, Fougamou et Minvoul. Ceux-ci sont accompagnés dans leur travail par des parajuristes et des relais communautaires qui sont des personnes ressources issues des communautés partenaires et devant les épauler dans toutes leurs missions de terrain, afin de faciliter leurs différentes réunions (introduction, traduction). Les parajuristes et relais communautaires bénéficient également d'un renforcement des capacités de proximité de la part des juristes.

Outre le renforcement des capacités juridiques des communautés locales et des autres acteurs, le projet vise à les accompagner dans la mise en place des cadres de concertations multi acteurs pour la promotion de leurs différents droits afin de lutter contre la pauvreté. C'est pour y parvenir que le projet a appuyé dans la zone de Makokou plusieurs communautés pour qu'elles puissent tirer des bénéfices issus de l'exploitation des forêts dont elles sont riveraines. C'est d'ailleurs l'un des objectifs du projet. Notons par ailleurs que l'accompagnement des communautés dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 251 du Code Forestier s'est fait essentiellement dans cette zone.

L'appui juridique est d'autant plus pertinent qu'il s'agit d'un processus complexe et laborieux pour des communautés qui ne sont ni familières à ces mécanismes, ni suffisamment encadrées par la loi et les autres acteurs. En effet, il ne s'agit pas simplement de se rendre auprès d'un exploitant forestier pour lui exiger une somme d'argent comme le font encore certaines communautés. La mise en œuvre de l'article 251 implique des connaissances préalables et la mise en œuvre d'une démarche que les communautés ignorent, d'où l'importance d'un juriste spécialiste de la question pour les accompagner.

Le projet «*Renforcement des capacités pour le respect et la promotion des droits des communautés forestières*» répond à ce besoin d'accompagnement, d'appui des communautés non seulement dans ce processus mais aussi d'une manière générale pour ce qui est de leurs différents droits dans le secteur forestier. En effet avant de mener toute action concernant l'amélioration du cadre légal qui régit leurs droits, il faut d'abord les accompagner dans l'appropriation et l'utilisation des droits existants, mais aussi des devoirs qui y sont rattachés.

B. Démarche adoptée dans le cadre de l'article 251

1. Au niveau national

Au niveau national, le projet a su saisir l'opportunité et participer au groupe de travail mis en œuvre dans le cadre du projet : « *Renforcement des capacités juridiques de la société civile, des communautés locales et autochtones à travers une approche transversale de la gestion des ressources naturelles* », initié par l'ONG ClientEarth. Le groupe s'est également appuyé sur la convention de collaboration signée par ClientEarth et le Ministère en charge des questions forestières au Gabon.

Ce groupe de travail s'appuie pour son fonctionnement sur un ensemble d'experts, issus de la société civile nationale et internationale, qui possèdent tous des compétences sur les questions de droit, de politiques et de gouvernance dans le secteur forestier. Il a notamment pour mission d'appuyer la société civile nationale

et les autres partenaires sur les questions suivantes : Le renforcement des capacités juridiques ; L'analyse juridique et la production des supports afin de contribuer aux réformes des textes de loi dans le secteur forestier ; L'élaboration de supports et outils juridiques ; La facilitation et l'organisation des cadres de réflexion et des ateliers en collaboration avec les administrations du secteur forestier.

A la suite des échanges avec ClientEarth et sur la base des similitudes constatées entre nos projets, nous avons jugé nécessaire d'intégrer cette dynamique de travail.

A ce jour, outre la préparation des modules de formations et des thématiques sur les droits forestiers, ce groupe dans l'ensemble a travaillé à analyser le contenu des dispositions actuelles de la législation forestière, l'objectif étant ici de formuler des propositions pour en améliorer et pour en faciliter l'application. Ces activités visent une meilleure prise en compte des droits des communautés locales et autochtones. En vue de faciliter l'application de l'article 251, un modèle cahier de charges contractuelles à signer entre les exploitants forestiers et les communautés a été élaboré puis soumis à l'appréciation et à la validation de la société civile. Par la suite au cours d'un atelier national co-organisé par le Ministère en charge des questions forestières et la société civile, qui portait sur « *Les droits des communautés dans le secteur forestier* », des recommandations concrètes¹⁰ ont été faites par toutes les parties prenantes concernant les contenus et amendements possibles à donner à ce cahier de charges contractuelles. Les échanges se poursuivent à ce jour entre la société civile et le ministère en vue de sa finalisation. Cependant afin de lui donner une force obligatoire, la société civile a proposé au ministère d'appuyer le cahier de charges par un arrêté.

Comme on peut le constater, le groupe de travail a initié cette réflexion et l'a étendue aux autres acteurs, l'objectif étant d'aboutir à un document de consensus, qui tienne compte des intérêts de tous. Il faut noter que les communautés locales ont été consultées et impliquées dans cette dynamique non seulement au travers du projet des juristes communautaires mais aussi pendant l'atelier préparatoire du 4 février et l'atelier national du 5 au 6 février de Libreville.

S'agissant plus spécifiquement de l'atelier préparatoire du 4 février avec les communautés, il est important de noter que celui-ci a été entièrement initié et assumé par notre projet¹¹. En effet, au cours de cette rencontre, il a été question de faciliter la structuration et l'organisation du plaidoyer qui devait être mené par les communautés pendant l'atelier national. Cette préparation a permis d'abord d'identifier les porte-paroles des communautés ; Elle a également permis aux communautés venant des différentes zones forestières (Makokou, Minvoul, Fougamou, Lastourville et Boué), d'échanger sur les défis qui sont les leurs et surtout de recenser les principales doléances et recommandations en rapport avec l'amélioration de leurs droits dans le secteur forestier. Ce travail préalable a été capital dans la participation des communautés à cet atelier national. Nous avons eu droit à des interventions, des messages et des expériences de terrain qui nous ont permis d'ajuster les recommandations finales en fonction de leurs différentes réalités. Au-delà de cet atelier préparatoire, il est important de noter que faciliter la participation des communautés à ce type de rencontre et de processus s'inscrit dans la stratégie globale du projet qui veut que celles-ci soient parties-prenantes à toutes les rencontres devant traiter de leurs droits dans le secteur forestier. Pour le projet en effet, la gestion participative loin d'être une simple vue de l'esprit est un processus complexe qui nécessite que les communautés soient consultées et impliquées à la base dans la cadre de l'élaboration des lois qui régissent leur milieu.

A l'issue de l'atelier national, une recommandation essentielle a été faite sur la question de l'effectivité de la redevance forestière. En effet, il a été recommandé d'adopter un arrêté qui rende obligatoire et donne force exécutoire au Cahier de Charges Contractuelles et par ailleurs la participation des communautés à travers des témoignages retraçant leurs difficultés dans la mise en œuvre de l'article 251 a été effective, ainsi que leur contribution à l'ensemble des travaux d'élaboration du modèle de cahier de charges contractuelles pour l'article 251 du code forestier gabonais. Il est également important ici de rappeler que durant cet atelier national, les travaux de groupe ont porté sur l'analyse de deux modèles de cahiers de charges contractuelles : l'un proposé par la société civile et l'autre par le ministère. Le but était ici de parvenir à produire un document unique sur la base des différentes propositions.

¹⁰ http://www.brainforest-gabon.org/download.php?f=68-rapport_atelier_national_droit_communaute_forestiere_gabon-fr.pdf

¹¹ Le Projet : « Renforcement des capacités pour le respect et la promotion des droits des communautés forestières » mis en œuvre par Brainforest et la RFUK ;

2. Au niveau local

2.a. Le renforcement des capacités des communautés

Comme nous l'avons dit plus haut, la particularité de la démarche retenue dans le cadre de ce projet porte sur le recrutement et le placement du juriste au sein des communautés locales. Certes il s'agit d'un renforcement de capacités, mais il s'agit d'un renforcement de capacités de proximité en raison de la présence et de l'appui permanent des Juristes sur le terrain.

Il est important ici de noter que le renforcement des capacités répond toujours à des besoins précis. Ceux-ci ont été préalablement identifiés dans le cadre de la préparation et du démarrage du projet d'une manière générale. Par la suite l'identification s'est poursuivie à travers la conduite d'une étude socio-économique complémentaire et l'élaboration des plans d'actions stratégiques communautaires. Par ces activités, nous avons appuyé les communautés dans l'identification des principaux problèmes auxquels elles sont confrontées en matière de connaissance et d'utilisation de leurs droits dans le secteur des ressources naturelles. Par la suite, nous les avons appuyé dans la formulation et la mise en œuvre des actions concrètes en se basant sur les législations nationales notamment. C'est dans ce cadre que, la question du droit au partage des bénéfices, issus de l'exploitation forestière, prévue par l'article 251 du Code Forestier, a été identifiée.

Dans le cadre de cet appui, nous avons engagé plusieurs actions : La toute première devait consister à améliorer les connaissances des communautés sur les enjeux et le contenu de l'article 251. Pour y parvenir plusieurs missions de formation et de sensibilisation ont été organisées dans les villages. Les parajuristes/relais communautaires étant préalablement formés, nous ont été d'une importance capitale pour notamment la traduction en langue Kota. Outre la traduction en langues locales, la juriste a fait usage du français facile pour toucher un large public et adapter le discours et les outils aux capacités et perceptions que les communautés ont des droits, du contexte, et des problématiques auxquelles elles font face. C'est au cours de ces formations qu'une stratégie générale a été définie, conformément à ce qui est prévu par la loi forestière. Il fallait nécessairement se constituer en assemblée représentative, discuter du mode de gouvernance et des intérêts des différents groupes du village. Il fallait ensuite analyser les besoins et formuler des projets et actions allant dans le sens des intérêts communautaires. Et enfin, rencontrer les exploitants forestiers et engager des négociations dans le but d'aboutir au financement de ces projets. Notre appui devait donc se poursuivre pour la mise en œuvre et le suivi de ces différentes activités.

D'après les dispositions de l'article 251 du code forestier, la gestion de la contribution versée par l'exploitant forestier revient aux « *assemblées représentatives* » des communautés. Sur la base de leur demande, nous avons aidé les communautés à s'organiser en association afin de répondre à cette exigence de loi. Pour y parvenir, les communautés ont préalablement mis en place des groupes techniques devant préparer les statuts et le règlement intérieur. L'approche participative et communautaire a été privilégiée dans cette démarche. En effet le mode de gouvernance et le choix des personnes devant faire partie de ce comité ont été entièrement laissés aux communautés. S'agissant notamment de la prise en compte du mode gouvernance traditionnel, il faut dire que les communautés ont souhaité que l'organisation traditionnelle des villages soit intégrée dans leurs associations. De ce fait, à côté du bureau exécutif qui est l'organe de gestion classique d'une association, elles ont créé un Conseil de Sage comprenant le Chef du village et quelques notables résidant au village et en ville. Outre cet aspect de gouvernance traditionnelle, les associations ont veillé à impliquer les jeunes et les femmes dans ces processus afin de faire participer toutes les composantes de leurs communautés et de susciter leur intérêt.

Sur la base des conseils du projet, ces comités techniques ont préparé les versions provisoires des statuts et des règlements intérieurs. Nous avons également facilité ces travaux en mettant à la disposition des communautés les principaux éléments qui doivent apparaître dans de tels documents. Sur cette base, les comités techniques devaient réfléchir à la dénomination des associations, à leurs objectifs et d'une façon générale sur aux contenus des statuts et des règlements intérieurs. Dans le village d'Iyoko-Ngota par exemple l'association a pris la dénomination de «Minabigneka» qui veut dire en français «essayons un peu», comme pour traduire la volonté de la communauté à œuvrer ensemble pour le développement de leur village.

Le travail sur les statuts et règlements intérieurs a permis aux communautés d'introduire leur mode traditionnel de résolution des conflits et de suivi avec la mise en place du conseil des sages (organe traditionnel habilité à suivre l'action de l'équipe dirigeante), etc. Nous avons encouragé les communautés à privilégier la représentativité de toutes les groupes (homme, femmes, jeunes, vieux) et surtout à adopter des règles de gestion efficace telles que la double signature pour le décaissement des fonds, le choix des dirigeants sur la

base de leur compétence et de leur qualité de bon gestionnaire, la justification des fonds perçus pour toute dépense, la séparation de fonction entre celles de président et celle de trésorier, la limitation des mandats de l'équipe dirigeante et l'obligation pour celle-ci de rédiger des rapports d'activités. A la fin de leur mandat, les Comités techniques ont présenté pour relecture et amendement les versions provisoires des documents préparés. Les assemblées générales constitutives ont servi de cadre pour ce travail et ont effectivement permis d'obtenir les versions définitives des statuts et des règlements intérieurs qui ont été introduites auprès du Préfet pour la procédure de reconnaissance officielle.

Certaines communautés comme celle de La scierie, quoique ne bénéficiant pas du projet dans ce cadre, ont sollicité notre appui, pour ce même type d'activités préliminaires, à la réalisation de leur droit au partage des bénéfices. Cette communauté s'était déjà organisée en association et avait également rédigé ses différents documents de fonctionnement à savoir les statuts et le règlement intérieur, mais n'avait cependant pas procédé à sa légalisation. Il est important de noter que cette entité ayant été mise en place avec le concours d'un personnel non juriste de l'exploitant forestier, présentait quelques faiblesses d'un point de vue organisationnel et fonctionnel.

Le projet a par ailleurs identifié un risque majeur dans ce processus : bien souvent, dans le but de se conformer à la loi gabonaise, les exploitants forestiers diligentent du personnel pour accompagner les communautés dans la création d'associations. L'intention est bonne a priori, néanmoins, leur connaissance de la loi, leur expérience de travail et la connaissance des réalités des communautés sont très faibles voire inexistantes. Le processus qu'ils veulent mettre en place est souvent trop rapide et inapproprié pour effectivement assurer une consultation et garantir la représentation des intérêts de toute une communauté et des personnes concernées par une exploitation et ses conséquences. Il en ressort que même si la loi est respectée, le travail de préparation de la communauté, d'adaptation et d'appropriation est totalement occulté et les risques de non-réalisation, voire de conflits générés par la mise en œuvre de projets de développement dans ces conditions sont élevés. En effet, se rendre auprès d'une communauté afin de négocier avec son chef, un groupe de personnes ou une association qui ne représentent pas les intérêts communautaires, certes permet à l'exploitant d'être en conformité avec la loi, mais comporte beaucoup de risques pour la communauté. Parfois des associations sont créées de toutes pièces et disparaissent dès que l'exploitant se retire de la zone, laissant derrière elle une coquille vide et très souvent des conflits intra-communautaires.

Dans le cas de la communauté d'Iyoko-Ngota, des doutes pesaient sur l'impartialité de l'exploitant, son entité devant s'engager dans un processus qui impliquait des obligations vis-à-vis de la communauté. D'ailleurs, les communautés ont affirmé que lors de la mise en place par l'exploitant forestier de l'association, l'organisation traditionnelle du village n'a pas été prise en compte avec la mise à l'écart des chefs traditionnels. Le chef du village nous a rapporté les propos qui ont été ceux du facilitateur mis à la disposition des communautés. Ce dernier soutenait en effet, qu'il s'agissait d'un processus ne concernant aucunement les Chefs de villages. Toute chose qui illustre bien la fragilité de l'obligation de se constituer en «*assemblée représentative*» faite par l'article 251. Le fait de ne pas impliquer l'autorité traditionnelle dans le processus a été à l'origine de graves conflits qui ont abouti au désengagement des personnes qui s'estiment lésées. A cet effet, plusieurs réunions de concertation et de tenue de palabres ont été nécessaires pour recentrer les choses et amener la communauté à travailler sur une base communautaire dénuée de tout intérêt individualiste comme cela a été le cas par le passé. Cette concertation a d'ailleurs débouché sur l'implication de toute la communauté dans le processus et sur la relecture des statuts et du règlement intérieur en veillant à y intégrer les règles de bonne gestion proposées par la juriste

Outre l'appui organisationnel et juridique concernant la préparation des documents nécessaires (Demande de légalisation, Statuts, Règlement intérieur, Procès-verbal de l'Assemblée Constitutive, la liste de l'équipe dirigeante et celle des membres), ces communautés ont également été appuyées dans le cadre des procédures administratives de légalisation de ces entités auprès des services compétents (Préfecture).

Il convient cependant de noter qu'en raison de la nouveauté du fonctionnement associatif auprès des communautés, l'adaptation se fait progressivement aussi bien pour la participation aux réunions que pour l'application de certaines dispositions telles que le paiement des frais d'adhésion par les membres. C'est la raison pour laquelle le renforcement des capacités a également porté sur le fonctionnement d'une association et les responsabilités des différents organes que sont le Bureau Exécutif, le Conseil des Sages et l'Assemblée Générale.

En raison de ce que l'article 251 prévoit que la contribution versée doit alimenter les projets de développe-

ment initiés par les communautés, nous avons prévu un appui dans l'identification des projets communautaires, leur priorisation, l'analyse de la faisabilité de ceux-ci, leur élaboration, leur durabilité et le suivi. Cette phase est d'autant plus importante qu'il s'agit d'orienter les communautés dans le choix de projets d'intérêts communautaires, réalistes et réalisables. Sur cette base, les communautés concernées ont développé des projets liés à l'agriculture et à l'élevage. Pour elles en effet, au-delà de la satisfaction en termes de souveraineté alimentaire, ces activités leur permettront d'atteindre une autonomie financière.

Dans le cadre de ce processus, les quatre communautés appuyées ont toutes des associations créées et actives. Deux d'entre elles ont déjà élaboré des projets communautaires et une, à ce jour, perçoit les bénéfices issus de l'exploitation forestière en termes d'appui à la réalisation d'un projet agricole avec la remise de matériels. Malheureusement depuis cette phase, cette communauté n'a plus rien perçu. Nous espérons que la mise en œuvre des recommandations du cadre de concertation multi-acteurs tenu en date du 15 avril 2014 à Makokou viendra décanter cette situation.

2.b. La facilitation des cadres de dialogue multi-acteurs

Après cette phase qui peut être qualifiée de première étape, il a été question avec l'appui de la Direction Provinciale des Eaux et Forêts de l'Ogooué-Ivindo d'établir un dialogue entre l'exploitant forestier et les communautés concernées. Cette facilitation a été d'autant plus nécessaire que l'exploitant a été très peu coopératif de prime abord. L'implication des services provinciaux des Eaux et Forêts a d'ailleurs permis de décanter cette situation, qui ne connaissait aucune avancée, malgré toutes les tentatives initiées par les communautés à travers le projet. En sa qualité d'administration garante de l'application de la législation forestière, l'administration des Eaux et Forêts au cours d'une réunion de concertation que nous avons suggéré, a encouragé la société forestière à se conformer à cette obligation prévue par l'article 251 du Code forestier. A la suite de ces échanges et sur la base des projets présentés par les communautés, la société forestière s'est engagée à financer la création d'une bananeraie de plusieurs hectares et le développement de l'élevage. A ce jour, ce dernier a respecté partiellement les engagements qui ont été pris. En effet, la communauté n'a reçu que du matériel agricole (pelles, machettes et brouettes) ce qui ne représente pas grand-chose par rapport à ce qu'elle devrait effectivement percevoir en termes de bénéfices issus de l'exploitation forestière.

Au-delà de cette phase de dialogue quadripartite (Eaux et Forêts, WCTS, Brainforest et la Communauté d'Iyoko-Ngota), un cadre de concertation multi-acteurs a été co-organisé par Brainforest et la Direction Provinciale des Eaux et Forêts de l'Ogooué-Ivindo en date du 15 avril 2014.

L'objectif global de cette rencontre, consistait à mettre en place un cadre de dialogue multi-acteurs et de concertation durable qui facilite la mise en œuvre effective de l'article 251 par les exploitants forestiers de la ville de Makokou au profit des communautés riveraines de leurs concessions et permis forestiers, tout en assurant la consultation et la participation des communautés locales dans la prise de décision et la gouvernance forestière. En effet, cette rencontre a eu le mérite de réunir des acteurs issus de secteurs divers mais tous concernés par la question des bénéfices issus de l'exploitation forestière dans la province de l'Ogooué Ivindo. Sur cette base, les représentants de l'administration décentralisée et déconcentrée (Commune, Conseil Départemental, Direction Provinciale des Eaux et Forêts, Gouvernorat), de la société civile (Brainforest, WWF, WCS, Conservation Justice, Projet DACEFI), des sociétés forestières (OLAM, SUNRY, TBNI, XINWANGBS), des communautés riveraines des concessions forestières (Tsenkellé, Iyoko-Ngota, Boubemda, Mbess, Ebyeng, Lascierie) et les Chefs traditionnels ont été associés à cette réflexion. Durant cette concertation, l'occasion a été donnée aux uns et aux autres non seulement de contribuer sur la base du partage d'expérience mais aussi de propositions de solutions pour une bonne application de l'article 251 du Code Forestier dans cette province. Au-delà de cette approche d'échange, un accent a été également mis sur l'édification des parties prenantes sur les contours de cette disposition légale et ses limites. Par la suite, le jeu de questions-réponses et la prise en compte des différents points de vue ont permis de rassembler les recommandations finales consignées dans le rapport d'atelier.¹² La lecture de celui-ci est conseillé car complémentaire de cette étude et initiative¹³.

¹² Confère Rapport de l'atelier sur la mise en place d'un cadre de concertation, multi acteurs, dans la province de l'Ogooué-Ivindo, pour une application effective de l'article 251 du Code Forestier Gabonais

¹³ http://www.brainforest-gabon.org/download.php?f=70-cadre-de-consertation_makokou.pdf

Parajuriste brainforest sensibilisant les communautés de Bombenda sur les enjeux de l'article 251 du CF.
© photo Brainforest



Juriste brainforest expliquant la démarche à suivre pour la création et le fonctionnement d'une association dans le Village Bombenda
© photo Brainforest



Coodonnatrice sous-régionale expliquant les objectifs du projet.
© photo Brainforest



III. ANALYSE DYNAMIQUE DE L'ARTICLE 251 : CONTENU ET OPPORTUNITÉS D'ACTION

A. Contenu et limites de l'article 251 du CF

Cet article dans son contenu actuel présente plusieurs limites qui fragilisent davantage les droits des communautés et hypothèquent véritablement leurs chances de parvenir au résultat escompté qui est celui du développement communautaire.

L'article 251 accentue l'inégalité entre la communauté et l'exploitant forestier à travers les pouvoirs qui lui sont reconnus. En effet, la responsabilité de déterminer la nature et le niveau des contributions est à ce jour entièrement laissée à l'exploitant forestier. Celui-ci étant juge et partie, pourra soit déterminer un montant modique ou ne rien déterminer. La pratique confirme d'ailleurs cette analyse.

La loi aborde le cahier de charges contractuelles comme le document dans lequel seront définis la nature et le niveau de la contribution à verser par les forestiers. Seulement, il n'apporte aucune précision concernant la forme ou le contenu que peut avoir ce document. Par ailleurs, il ne renvoie aucunement à la prise d'un texte d'application afin de lui donner une valeur contraignante.

La loi ne prévoit pas non plus un organe de contrôle et de suivi ad hoc qui permettrait en cas de manquement de rappeler l'exploitant forestier à l'ordre. L'instauration par la loi des mécanismes de contrôle fera que le respect de ses obligations par l'exploitant forestier dépendra non seulement de sa bonne volonté, mais aussi de la capacité des communautés à l'y contraindre, soit à travers le recours aux autorités locales, soit à travers le recours à d'autres moyens de pression.

Un autre aspect concerne également l'interprétation que l'on peut faire du groupe de mots «**assemblées représentatives**», celui-ci prêtant en effet à confusion. Doit-on entendre par là une association ou encore toute groupement représentatif et reconnu comme tel par la communauté concernée ? En l'état actuel de la loi, il nous semble que l'accent est mis sur la légitimité plutôt que sur la légalité. Seulement dans la pratique, l'option de l'association reste privilégiée en raison de son caractère formel et juridiquement reconnu.

Le fait que cet article reste également muet sur le mode de rétrocession et de gestion de cette contribution créé un autre manquement. En effet est-ce à l'exploitant forestier de gérer ces fonds ou alors à la communauté ? Dans un cas comme dans l'autre, l'on n'est pas à l'abri de surprises désagréables. En effet, il arrive souvent que l'exploitant forestier mette à la disposition des communautés des fonds qui sont utilisés à d'autres fins que celles pour lesquelles ils étaient destinés. Dans d'autres circonstances aussi, l'on observe une surfacturation de la part des exploitants forestiers.

B. Opportunités pour la mise en œuvre de l'article 251

S'agissant des opportunités concernant la mise en œuvre de l'article 251 du Code forestier, il faut analyser aussi bien le contexte local que national.

Au niveau local, la mise en place progressive d'un cadre de concertation multi-acteurs de même que l'implication de l'administration dans ce processus constituent des opportunités pour l'application de cette disposition de la loi. Le cadre de concertation a ceci de particulier qu'il crée un dialogue entre les différents acteurs en vue non seulement d'aborder les problèmes qui se posent par rapport à la jouissance de ce droit par les communautés, mais aussi afin d'en définir les solutions. Cette dynamique est également importante en ce sens qu'elle permet d'effectuer un suivi concernant l'application effective des résolutions prises en son sein. Au-delà de ces aspects, le cadre de concertation permet une véritable consultation des communautés concernant la prise en compte de leurs droits au partage des bénéfices issus de l'exploitation forestière. De par son statut d'autorité de tutelle, l'implication de l'administration des Eaux et Forêts donne plus de crédibilité au processus tout en le rendant formel. Cette implication s'est avérée déterminante pour l'avancée du processus portant sur les intérêts de la communauté d'Iyoko-Ngota dans ce secteur¹⁴.

14 http://www.brainforest-gabon.org/brainforest/publication_fichiers/70-cadre-de-concertation_makokou.pdf

Au niveau national, les opportunités concernant notamment la réforme en cours du code forestier, de même que l'ouverture du ministère en charge de la gestion des forêts pour l'implication et la consultation effective de la société civile et des communautés locales. On peut ajouter à cela les travaux actuellement menés par le ministère en charge des eaux et forêts en vue de faciliter l'application de l'article 251. C'est d'ailleurs dans ce sens qu'un atelier national portant sur les droits des communautés dans le secteur forestier a été co-organisé par ce ministère et la société civile nationale et internationale au Gabon, les 5 et 6 février 2014. A l'issue de celui-ci, plusieurs recommandations ont été faites en vue d'améliorer la reconnaissance et la protection de ces droits dans le secteur forestier. De même, un modèle spécifique de cahier de charges contractuelles a été proposé. Il est important de noter qu'un travail préalable dans ce sens avait été abattu par la société civile. Et au cours de l'atelier, les modèles de cahier de charges à examiner provenaient de la société civile et du Ministère. Il faut également noter qu'après cet atelier, les échanges se sont poursuivis entre ces différentes parties afin de donner un contenu définitif à ce document, et des missions de restitution des résultats seront organisées pour informer les communautés et recueillir leur avis sur la suite à donner. Toujours par rapport au futur cahier de charges contractuelles, la société civile a proposé que celui-ci soit accompagné d'un arrêté afin de renforcer sa valeur légale.

C. Menaces pour une bonne application de l'article 251

Comme obstacles et menaces pour la bonne application de cet article, nous pouvons citer plusieurs éléments :

- La non adoption d'un modèle de cahier de charges contractuelles ou encore l'adoption d'un modèle au contenu peu satisfaisant constituera un obstacle considérable à l'application de cette disposition. Comme on l'a constaté plus haut, le flou de cet article nécessite qu'il soit accompagné d'un outil qui permette la clarification de son contenu et qui empêche de ce fait toute interprétation au gré des intérêts des uns et des autres et en fonction des circonstances. Cet outil est d'autant plus important qu'il oblige tous les exploitants forestiers à agir sur une même base. Seulement, il est souhaitable que l'administration prenne effectivement en compte les propositions de la société civile et des communautés locales afin de renforcer plutôt que de fragiliser les droits des communautés.
- Qu'il s'agisse de la situation actuelle marquée par l'application difficile de cet article ou encore la situation à venir avec l'adoption d'un modèle de cahier de charges contractuelles par le ministère, le contrôle de l'administration de tutelle est d'une importance capitale. Si l'administration n'est pas impliquée dans cette démarche, les communautés se retrouveront seules face aux géants que constituent les exploitants forestiers. De même afin d'éviter toute dérive pouvant provenir des communautés, il est important que celles-ci bénéficient d'un appui et d'un encadrement concernant le contenu de cet article et la démarche à initier en vue de sa mise en œuvre.
- L'absence de consultation appropriée des communautés apparaît également comme une menace concernant l'application de cet article. En effet, la loi précise que le fonds porte sur le financement des actions d'intérêts collectifs. Il s'agit en principe des actions qui ont été identifiées et proposées par les communautés en réponse à un problème précis. Il peut malheureusement arriver que les exploitants forestiers privilégient des actions qui nécessitent moins de dépenses au détriment des projets pertinents.
- L'existence d'une exploitation forestière illégale et non contrôlée constitue également une menace pour l'application de cet article. Dans cette hypothèse généralement, les communautés ne perçoivent rien de ces exploitants qui prélèvent la ressource ligneuse de façon illicite. Dans un tel contexte, l'exploitant peut être tenté de mettre en place des associations uniquement pour la forme, sans que celles-ci ne soient légitimes et par conséquent représentatives des intérêts communautaires. Il peut en résulter de graves conflits au sein des communautés. Nous pensons que pour la mise en place de processus viables, il est important qu'au-delà de la consultation que la participation communautaire soit au centre du processus. La consultation et la participation dont il est question passent par la prise en compte des modes de gouvernances traditionnelles, la représentativité et par les modes de bonne gestion.

IV. RECOMMANDATIONS ET PERSPECTIVES POUR LA RÉALISATION DES DROITS DES COMMUNAUTÉS AU REGARD DE L'ARTICLE 251 DU CODE FORESTIER GABONAIS

Eu égard à tout ce qui précède et sur la base des échanges que nous avons eus avec les acteurs concernés, il est important que plusieurs paramètres soient pris en compte pour une jouissance effective du droit au partage des bénéfices prévu par l'article 251 du Code forestier. Dans cette optique, les solutions passent aussi bien par l'amélioration du cadre légal actuel que par le développement d'actions et activités pratiques sur le terrain.

A. L'amélioration du cadre légal actuel

Le contenu de cette disposition ne permet pas une jouissance facile de ce droit par les communautés concernées. A cet effet, il est plus qu'urgent qu'un modèle de cahier de charges contractuelles devant lier les exploitants aux communautés soit élaboré. Pour plus d'efficacité, cet outil devra prévoir les axes suivants :

- La base et les modalités de calcul du montant à verser pour l'alimentation du fonds de développement communautaire ;
- Le mode de rétrocession et de gestion de ce fonds avec la mise sur pieds d'un organe de suivi et de contrôle;
- Le mode d'organisation de la communauté et les critères de choix de ses représentants. Dans cette rubrique en effet, il est important qu'au-delà de la forme juridique légale qui sera donnée à l'entité, qu'un accent soit mis sur les modes de gouvernance traditionnelle des communautés. Le problème de la représentativité doit également être à l'ordre du jour car il s'agit avant tout d'un processus communautaire.
- Les critères de sélection des projets éligibles ;
- Les sanctions en cas de violation par l'une des parties de ses obligations.

Cependant dans le cadre de la réforme du Code forestier, il est important que la question des ayants droit soit clarifiée. En effet, jusqu'à quelle distance/périmètre de sa concession l'exploitant a-t-il des obligations vis-à-vis des communautés ? Dans l'hypothèse de plusieurs communautés riveraines : doivent-elles se constituer en entité collective ou alors créer une entité par communauté ? Ces points méritent d'être traités par la loi.

S'agissant du modèle de cahiers de charges contractuelles, il est important de noter que celui-ci est actuellement en cours de finalisation par le ministère en charge des questions forestières. La version actuelle est le fruit d'un travail concerté entre les autres acteurs que sont l'administration, les communautés, la société civile et le secteur privé. L'adoption des propositions et des recommandations faites par la société civile est grandement attendue. Il convient par ailleurs de noter que la dynamique de préparation du modèle de cahier de charges contractuelles a été initialement impulsée par Brainforest et ClieEarth dans le cadre de leurs projets de renforcement des capacités juridiques. Dans ces projets en effet, tout en accompagnant les communautés dans la connaissance et l'utilisation des droits forestiers, il est question de développer un plaidoyer en vue d'améliorer ceux-ci. C'est dans cette perspective que s'inscrit cette action initiée au niveau national. Pour ce qui est des aspects à prendre en compte plutôt par la réforme en cours, ceux-ci seront également transmis à qui de droit en temps opportun.

B. Le développement ou la poursuite d'actions et d'activités pratiques

- Poursuivre l'accompagnement pratique des communautés sur le terrain

Qu'il s'agisse de la situation actuelle marquée par le flou qui entoure l'article 251 ou encore la situation à venir avec l'adoption d'un modèle de cahiers de charges contractuelles, l'appui des communautés est indispensable car pour jouir d'un droit, il faut au préalable en connaître l'existence. Au-delà de l'appui et du renforcement des capacités portant sur les connaissances de ce droit, il est nécessaire que les communautés soient accompagnées dans son utilisation. Le travail initié par le projet et d'autres acteurs travaillant sur cette thématique devra se poursuivre mais prendra certainement une autre forme lorsque le cadre légal sera renforcé. Indépendamment de cette révision, il va sans dire que les communautés auront besoin d'un appui pour leur organisation et le choix des projets de développement prioritaires. Cet accompagnement

sera également nécessaire lorsqu'il s'agira de mener des actions de lobbying concernant les exploitants réfractaires à l'application de cette disposition.

○ Encourager l'implication de l'administration dans le processus

En tant que autorité garante de l'ordre public, la présence et l'implication de l'administration est le gage de réussite à coup sûr d'un tel processus. Cette implication devra se faire non seulement pour les autorités administratives locales décentralisées et déconcentrées (Préfet, Sous-préfet, Gouverneurs, Maire, Conseil Départemental) mais aussi pour les autorités issues du service technique concerné (Eaux et Forêts).

○ Développer un mécanisme de suivi indépendant

En tant qu'acteur en principe neutre, la société civile devra développer un mécanisme de suivi indépendant et contribuer sur la base de ses actions et rapports à améliorer l'application de cet article sur le terrain. Dans le cadre de ce suivi, il sera question d'encourager les bonnes pratiques et de décrier les pratiques peu orthodoxes de la part des uns et des autres.

○ Assurer une consultation systématique et effective, et promouvoir l'information des communautés sur ces processus et les discussions en cours aux niveaux des acteurs étatiques.

V. CONCLUSION

Le projet « Renforcement des capacités pour le respect et la promotion des droits des communautés forestières » accompagne, dans la ville de Makokou et ses environs, quatre communautés dans la connaissance et l'utilisation du droit au partage des bénéfices prévu par l'article 251 du Code forestier. Sur la base de cet appui, non seulement les communautés ont désormais une bonne connaissance de cette disposition, mais elles ont pu également s'organiser en association et proposer des projets qui ont été soumis au financement des exploitants forestiers. Seulement en raison de la mauvaise foi ou la non-coopération de certains acteurs clés, seule la communauté d'Iyoko-Ngota a vu ses projets partiellement financés à ce jour. Des défis ont été relevés, et nous avons dû progresser avec le contenu actuel de la loi malgré ses défaillances. L'implication de la Direction Provinciale des Eaux et Forêts dans ce processus a été d'une grande utilité. C'est la raison pour laquelle des discussions sont actuellement en cours afin de maintenir la dynamique de travail initiée à travers la tenue d'un cadre de concertation multi-acteurs dans cette ville.

Il est également important de relever que grâce à l'appui du projet, les communautés ont été consultées et ont pu formuler des recommandations sur la base de leurs expériences de terrain concernant le futur cahier de charges contractuelles. Cette approche de consultation relève de la stratégie du projet qui souhaite que l'élaboration des textes de loi et document traitant des droits des communautés soient formulée sur la base des réalités locales.

Le partage des bénéfices demeure un processus complexe au regard du contenu actuel de la loi qui n'en facilite pas l'application. Sa mise en œuvre relève davantage d'un parcours du combattant lorsque les communautés se retrouvent seules face aux exploitants forestiers. En effet plusieurs sociétés forestières profitent du flou juridique actuel pour échapper totalement et à défaut partiellement à l'application de cette disposition. Cette situation est parfois atténuée avec les sociétés certifiées soumises au respect des standards internationaux.

Nous espérons que le travail abattu par la société civile en termes d'analyses, d'observations et de recommandations sera pris en compte dans le cadre du modèle de cahier de charges contractuelles et de la révision de la loi forestière en cours dans notre pays. La dynamique de travail mise en place avec le ministère en charge des forêts et surtout toutes les consultations effectuées dans ce cadre, suscitent des espoirs allant dans ce sens. Cependant à l'adoption de ce modèle de cahier de charges contractuelles, une étape cruciale portera sur l'évaluation sur le terrain de son applicabilité. Cette étape nécessitera encore d'avantage de mobilisation de la part des différents acteurs concernés.

Sur la base de l'efficacité de l'approche développée et surtout des résultats obtenus et ceux en cours, nous préconisons le renouvellement d'une telle action dans d'autres localités et communautés confrontées aux mêmes réalités. Il est nécessaire en effet que les communautés soient accompagnées, quand tel n'a pas encore été le cas, dans une démarche visant à promouvoir leurs droits forestiers en particulier et leurs différents droits en général. C'est ce à quoi s'attèle le projet des juristes communautaires : répondre à un besoin réel de renforcement de capacités qui passe par la connaissance du droit et des actions à mettre en œuvre pour faire valoir ces droits et en assurer la protection. Il n'est meilleur exemple que les propres mots de l'un membre dans l'une des communautés partenaires : « **c'est l'ignorance qui nous tue !** ».

VI. REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Documents de Politiques et Textes de loi

- Plan Stratégique Gabon Emergent : Vision 2025 et orientations stratégiques 2011-2016 ;
- Traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale et instituant la Commission des Forêts d'Afrique Centrale, adopté en septembre 2004 ;
- Loi n°016/01 portant code forestier, du 31 décembre 2001 ;
- Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, juin 1981 ;
- Convention sur la Diversité Biologique, 5 juin 1992 ;
- Protocole de Nagoya, octobre 2010.

Rapports, publications et ouvrages

- Djinang Martial, CED Cameroun : « Investissement et Protection des Droits des Communautés en Afrique Centrale : Cas du Gabon », Déc. 2013;
- Djinang Martial en Collaboration avec Marc Ona Essangui, FES, Yaoundé Cameroun : « l'analyse du cadre légal et réglementaire des cessions des terres à grande échelle au Gabon », Août 2012;
- ONG ClientEarth : « Droit des communautés locales et autochtones au partage des bénéfices issus de l'exploitation forestière(Gabon) », Novembre 2013;
- Liz Alden Wily avec la contribution de Nathalie Faure, FERN: « Les droits fonciers au Gabon : Faire face au passé, et au présent », Juin 2012 ;
- Bernard Cassagne, Jean-François Chevalier : « Quelle gestion durable pour les petits permis forestiers au Gabon ? ».

Liens Internet

- <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/003/X6686f/X6686F00.pdf>
- http://www.fao.org/docrep/ARTICLE/WFC/XII/0288-C2.HTM#P118_20393
- http://www.brainforest-gabon.org/download.php?f=68-rapport_atelier_national_droit_communaute_forestiere_gabon-fr.pdf
- http://www.brainforest-gabon.org/braingest/publication_fichiers/70-cadre-de-conservation_makokou.pdf

VII. ANNEXES

Annexe 1 : Extrait de la Convention sur la Diversité Biologique

Article premier. Objectifs

Les objectifs de la présente Convention, dont la réalisation sera conforme à ses dispositions pertinentes, sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques, notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des techniques pertinentes, compte tenu de tous les droits sur ces ressources et aux techniques, et grâce à un financement adéquat.

Article 4. Champ d'application

Sous réserve des droits des autres Etats et sauf disposition contraire expresse de la présente convention, les dispositions de la Convention s'appliquent à chacune des Parties contractantes :

- a) Lorsqu'il s'agit des éléments de la diversité biologique de zones situées dans les limites de sa juridiction nationale; ‘
- b) Lorsqu'il s'agit des processus et activités qui sont réalisés sous sa juridiction ou son contrôle, que ce soit à l'intérieur de la zone relevant de sa juridiction nationale ou en dehors des limites de sa juridiction nationale, indépendamment de l'endroit où ces processus et activités produisent leurs effets.

Article 15. Accès aux ressources génétiques

1. Etant donné que les Etats ont droit de souveraineté sur leurs ressources naturelles, le pouvoir de déterminer l'accès aux ressources génétiques appartient aux gouvernements et est régi par la législation nationale.

2. Chaque Partie contractante s'efforce de créer les conditions propres à faciliter l'accès aux ressources génétiques aux fins d'utilisation écologiquement rationnelle par d'autres Parties contractantes et de ne pas imposer de restrictions allant à l'encontre des objectifs de la présente Convention.

3. Aux fins de la présente Convention, on entend par ressources génétiques fournies par une Partie contractante, et dont il est fait mention dans le présent article et aux articles 16 et 19 ci-après, exclusivement les ressources qui sont fournies par des Parties contractantes qui sont des pays d'origine de ces ressources ou par des Parties qui les ont acquises conformément à la présente Convention,

4. L'accès, lorsqu'il est accordé, est régi par des conditions convenues d'un commun accord et est soumis aux dispositions du présent article.

5. L'accès aux ressources génétiques est soumis au consentement préalable donné en connaissance de cause de la Partie contractante qui fournit lesdites ressources, sauf décision contraire de cette Partie.

6. Chaque Partie contractante s'efforce de développer et d'effectuer des recherches scientifiques fondées sur les ressources génétiques fournies par d'autres Parties contractantes avec la pleine participation de ces Parties et, dans la mesure du possible, sur leur territoire.

7. Chaque Partie contractante prend les mesures législatives, administratives ou de politique générale appropriées, conformément aux articles 16 et 19 et, le cas échéant, par le biais du mécanisme de financement créé en vertu des articles 20 et 21, pour assurer le partage juste et équitable des résultats de la recherche et de la mise en valeur ainsi que des avantages résultant de l'utilisation commerciale et autre des ressources génétiques avec la Partie contractante qui fournit ces ressources. Ce partage s'effectue selon des modalités mutuellement convenues.

Annexe 2 : Extrait du Traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale et instituant la Commission des Forêts d'Afrique Centrale, adopté en septembre 2004 ;

PREAMBULE

LES ETATS PARTIES :

la République du Burundi,
la République du Cameroun ;
la République Centrafricaine ;
la République du Congo ;
la République Démocratique du Congo ;
la République Gabonaise ;
la République de Guinée Equatoriale ;
la République du Rwanda ;
la République de Sao Tomé et Príncipe ;
la République du Tchad.

TITRE I : DES ENGAGEMENTS

Article 1^{er} :

Les Etats Parties au présent Traité s'engagent, dans le cadre de la conservation et de la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique Centrale, à :

- Y inscrire dans leurs priorités nationales, la conservation et la gestion durable des forêts ainsi que la gestion de l'environnement,
- Y adopter des politiques nationales harmonisées en matière de forêts et accélérer la mise en place des instruments d'aménagement, notamment des systèmes de certification reconnus internationalement, agréés par les Etats de l'Afrique Centrale et développer les ressources humaines pour leur mise en

œuvre ;

- Y mettre en place des mesures destinées à concilier les actions en faveur de la conservation et de la gestion durable des écosystèmes forestiers avec les politiques de développement dans d'autres secteurs, notamment le reboisement, les transports et l'agriculture ;
- Y mettre en place, dans chaque Etat, des mécanismes durables de financement du développement du secteur forestier à partir des revenus générés par l'activité forestière et la coopération internationale ;
- Y inciter leurs Gouvernements à mettre en œuvre les actions prioritaires du Plan de Convergence, à savoir : l'identification des zones prioritaires de conservation, la création de nouvelles aires protégées, l'élaboration et la mise en œuvre des plans de gestion des aires protégées et ; l'appropriation par les Etats des processus engagés dans les programmes pilotes ;
- Y développer une fiscalité forestière adéquate et des mesures d'accompagnement nécessaires à sa mise en œuvre pour soutenir de manière pérenne les efforts de conservation, d'aménagement durable et de recherche sur les écosystèmes forestiers ;
- Y accélérer le processus de création des aires protégées transfrontalières entre les pays de l'Afrique Centrale et inviter les pays voisins à s'intégrer dans le processus, tout en renforçant la gestion des aires protégées existantes ;
- Y renforcer les actions visant à accroître la participation rapide des populations rurales dans la planification et la gestion durable des écosystèmes et réserver des espaces suffisants pour leur développement socio-économique ;

Annexe 3 : Extrait du Protocole de Nagoya sur l'Accès aux ressources génétiques et le Partage Juste et Equitable des Avantages découlant de leur utilisation

Article 1 : Objectif

L'objectif du présent Protocole est le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques, notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des technologies pertinentes, compte tenu de tous les droits sur ces ressources et aux technologies et grâce à un financement adéquat, contribuant ainsi à la conservation de la diversité biologique et à l'utilisation durable de ses éléments constitutifs.

Article 3 : Champs d'application

Le présent Protocole s'applique aux ressources génétiques qui relèvent de la compétence de l'article 15 de la convention ainsi qu'aux avantages découlant de l'utilisation de ces ressources. Le protocole s'applique également aux connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques relevant de la compétence de la Convention et aux avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances.

Article 5 : Partage Juste et Equitable des Avantages

1- Conformément aux paragraphes 3 et 7 de l'article 15 de la Convention, les avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques et des applications et de la commercialisation subséquente sont partagés de manière juste et équitable avec la Partie qui fournit lesdites ressources et qui est le pays d'origine de ces ressources ou une Partie qui a acquis les ressources génétiques conformément à la Convention. Ce partage est soumis à des conditions convenues d'un commun accord.

2- Chaque partie prend les mesures législatives, administratives ou de politiques nécessaires afin de s'assurer que les avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques qui sont détenues par les communautés autochtones et locales, conformément au droit interne relatif aux droits établis de ces communautés locales et autochtones sur ces ressources génétiques, sont partagées de manière juste et équitable avec les communautés concernées conformément à des conditions fournies d'un commun accord.

4- Les avantages peuvent inclure mais ne sont pas légitimés aux avantages monétaires et non monétaires énumérés à l'annexe I : paiements initiaux, paiements de redevances, apport à l'économie locale, salaires et conditions préférentielles s'il en est convenu d'un commun accord etc...





BRAINFOREST

Quartier Ambowé, B.P : 23 749 Libreville – Tel : 07 97 84 25

E-mail : info@brainforest-gabon.org – www.brainforest-gabon.org

N° enregistrement : 00265/MISPD/SG/CT - NIF : 89616C

