
Emerger sans en immerger : le défi des politiques internationales sur l'environnement en Afrique Centrale

L'Afrique Centrale baigne dans une floraison d'initiatives de gestion des ressources naturelles, parfois régionales, d'autres fois internationales. Région forestière par excellence, l'ensemble de ces initiatives affectent le secteur forestier directement ou indirectement. Dans ce secteur, les instruments les plus actifs sont sans nul doute l'accord de partenariat volontaire l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux des bois et produits dérivés vers l'union européenne (APV-FLEGT) et de mécanisme de Réduction des Émissions provenant de la Déforestation et de la Dégradation forestière y compris la conservation des réserves de carbone forestier, la gestion durable des forêts et l'accroissement des stocks de carbone forestier (REDD+). Le premier qui émane d'un changement de politique de l'Union Européenne en 2003 pour limiter l'exploitation illégale des bois sur son territoire, mais aussi les impacts néfastes de cette exploitation dans les pays producteurs, a fait l'objet d'accords avec le Cameroun, Congo et République Centrafricaine (RCA) ; tandis que la République Démocratique du Congo (RDC) est en cours de négociation et le Gabon, après avoir entamé les négociations les a interrompues. Quant à REDD+, chacun de ces pays s'y est lancé, avec des fortunes diverses. La RDC agit en tête de file, tandis que le Gabon ici encore a marqué un temps d'arrêt dans le développement du dispositif servant à la mise en œuvre du mécanisme REDD+ dans le pays –même si le Gabon a adopté en 2014 sa Loi du Développement Durable qui facilitera entre autres la commercialisation du carbone (1).

Au-delà de FLEGT et REDD+, les Etats de la sous-région adhèrent progressivement à des instruments qui, s'ils ne sont pas tous directement liés au secteur forestier, affecteront celui-ci pleinement dans la mesure où tous ces pays ont une forêt recouvrant approximativement 50% de leurs territoires respectifs. Parmi les plus importants, on peut citer l'Alliance pour les Forêts Tropicales 2020 (plus connu sous son sigle anglais TFA 2020), l'Initiative pour la Restauration des écosystèmes forestiers en Afrique (plus connu sous son sigle anglais AFR 100 - African Forest Landscape Restoration Initiative). On peut également citer les innovations supposées dans la lutte contre les changements climatiques : le Fonds Vert pour le Climat, l'Accord de Paris 2015 sur le climat, etc. Chacune de ces initiatives est officiellement porteuse de belles intentions pour le développement de la sous-région. C'est donc sans surprise que tous les gouvernements s'y sont engagés. Cependant, les expériences passées d'initiatives internationales présentées sous leurs plus beaux visages devraient nous enseigner la plus grande prudence.

Il faut avant tout s'inquiéter pour les communautés rurales en général, et les communautés forestières, qui lorsqu'elles ne sont pas simples spectatrices de ces grandes initiatives, en sont parfois les premières personnes affectées. Le cas de projets REDD+ dans les autres sous-régions d'Afrique (Kenya, Ouganda, Mozambique, etc.) est instructif. En Ouganda par exemple, 22 000 de personnes ont été évincées des districts Mubende et Kiboga afin de permettre l'installation d'un immense projet REDD+. Plus proche de nous, les exemples de projets REDD+ menaçant gravement la survie de groupes autochtones existent, comme on le verra ci-dessus. Après un regard rétrospectif sur les enseignements de REDD+ et FLEGT dans nos pays, nous verrons les risques que portent les

nouvelles initiatives et comprendront si elles ont tiré les leçons du passé. Enfin, nous proposerons quelques mesures provisoires pour nous assurer que les nouveaux instruments du développement ne se transforment pas en instruments de la mort.

Communautés forestières et FLEGT et REDD+ : les leçons du passé qui inspirent la méfiance, ou du moins la prudence

Plusieurs analyses de l'efficacité de ces deux instruments ont été réalisées au cours des récentes années. Elles sont unanimes : s'ils ont permis de libérer progressivement l'espace politique et de galvaniser les populations à s'intéresser davantage aux politiques forestières, aucun de ces deux instruments n'offre pleine satisfaction, ni ne répond pleinement à ses propres objectifs de départ.

FLEGT : initié pour lutter contre l'exploitation forestière illégale, FLEGT est loin d'avoir atteint ses objectifs de départ. Lorsqu'en 2009 pour la RCA et le République du Congo et, 2010 pour le Cameroun, les APV-FLEGT étaient signés, l'ambition inavouée de la plupart des acteurs était que des Licences FLEGT seraient délivrées dès 2013, pour coïncider avec l'entrée en vigueur de la Réglementation des Bois de l'Union Européenne. Trois ans plus tard, aucune Licence FLEGT n'a été délivré. Pour bien comprendre, il faut expliquer que ces Licences confirment la relative bonne gouvernance du secteur forestier, notamment par une meilleure application des lois. En d'autres termes, entre 2009 ou 2010 et 2016, les Etats n'ont pas encore réussi à démontrer qu'ils gèrent mieux leurs forêts. Quelles implications pour les communautés, dans la pratique ?

Le principal changement positif observé grâce à ces instruments est la plus grande place accordée à la société civile et aux communautés à la table des négociations. Désormais, elles peuvent s'exprimer tant sur l'élaboration des politiques et lois, que sur leur mise en œuvre. A titre d'exemple, au Cameroun, la société civile et les communautés autochtones font officiellement partie des membres des instances de suivi de l'APV. Cependant, au-delà de la participation, il faut considérer la prise en compte des avis de ces acteurs. En effet, dans tous les pays, il est arrivé bien de cas où les avis formulés par la société civile et les communautés soient mis de côté sans explication véritable. De même, malgré l'arrivée de FLEGT, les communautés n'ont pas vu leurs conditions de vie s'améliorer. D'ailleurs dans certains cas, elles se sont empirées. Au Cameroun, depuis Janvier 2015, les populations ne reçoivent plus leur part de redevances forestières annuelles, pourtant ces redevances étaient pratiquement leur seul véritable bénéfice de l'exploitation forestière. Bien que ce changement ne soit pas dû à FLEGT, il est à noter que toutes les revendications des communautés forestières contre la mesure supprimant leur part de redevances n'ont rien changé. Plus globalement enfin, l'exploitation forestière n'a diminué dans aucun pays de la sous-région. Les cas de cargaisons de bois illégal atteignant l'Europe ou la Chine font l'objet de nombreux rapports. L'un des plus spectaculaires est la saisie d'une cargaison d'Assamela, par ailleurs espèces CITES sur le sol Belge en 2013 (2).

REDD+ : Comme FLEGT, REDD+ a permis de faciliter la participation de groupes habituellement exclus aux processus de décisions. Chaque phase de la Préparation à l'investissement a été l'occasion pour la société civile de se mobiliser derrière un message en faveur des droits des communautés. Si une partie de ce message a été comprise notamment celui sur la nécessité d'avoir des sauvegardes sociales et environnementales, le reste semble tomber dans des oreilles de sourds. La participation proprement dite est souvent considérée comme une faveur. Il faut dire qu'en l'absence de définition claire de ce que l'on entend par « participation », le terme est si facile à galvauder. Un exemple parlant est celui de la République du Congo où en 2014, pour la formation des communautés forestières sur le sauvegardes REDD+, le gouvernement a conçu le manuel qu'il n'a présenté à la société civile qu'à la veille de ladite formation, pourtant cette même société civile

était supposée apporter son expertise tout au long de la phase de conception des outils de formation. Plus récemment, le gouvernement du Cameroun a également travesti le sens de la participation en invitant la société civile à commenter son document stratégique pour l'investissement de projets REDD+, en accordant un délai d'une semaine à une société civile très diverse pour commenter sur un document d'une centaine de pages, en anglais, dans un pays majoritairement francophone. Ensuite, dans tous les pays, il est toujours crucial de questionner la légitimité des « participants ». En dehors d'associations autochtones et de Chefs traditionnels, il n'existe aucun regroupement de populations forestières impliqué dans toutes ces discussions qui affecteront pourtant leurs modes de vie en premier lieu.

Contrairement à FLEGT qui n'a pas encore directement affecté négativement les communautés forestières, REDD+ a engendré de la souffrance en RDC. En effet, les projets Ibi-Batéké et Maï-Ndombé sont présents pour démontrer les grands risques que courent ces communautés dans toute la sous-région. Dans aucun des deux projets, il n'a été demandé le Consentement Libre, Informé et Préalable des communautés locales et autochtones (Batwa). Pourtant ces dernières disposent de droits fonciers coutumiers sur les terres utilisées par les projets. Dans l'un ou l'autre cas, les entreprises exploitant les crédits carbone ont utilisé la loi du « diviser pour mieux régner ». En effet, une partie des communautés, notamment les élites et les Chefs de villages ont reçu une partie de revenus déjà générés, permettant ainsi à l'entreprise de clamer qu'elle fait du partage équitable des bénéfices. Cependant, la plus grande partie de la population demeure privée de ces revenus. Mais le plus important à noter ici est qu'à Maï-Ndombé par exemple, cette situation a créé des tensions au sein même des communautés, entre ceux qui sont vivement opposés au projet et ceux qui le soutiennent. Enfin, comme dans FLEGT, REDD+ n'arrive pas à démontrer son efficacité vis-à-vis de ses objectifs les plus fondamentaux : réduire la déforestation et la dégradation. Des évaluations faites dans les projets susmentionnés font état d'une progression significative de la dégradation de forêts pour lesquelles sont octroyés des crédits carbone (3).

De manière substantiel, FLEGT et REDD+ n'ont pas apporté de véritable changement pour les droits des communautés. En République du Congo où une loi sur les Peuples autochtones a été adoptée pendant la période de mise en œuvre de l'APV-FLEGT, l'application de ladite loi demeure presque impossible du fait de l'absence de textes d'application. En RDC, malgré les grandes promesses, REDD+ tarde à faire avancer des réformes fondamentales pour sa propre mise en œuvre : aménagement du territoire, gestion foncière, etc. Bien qu'on puisse trouver un rapport entre l'émulation de la société civile engagée dans le processus REDD+ et la promulgation en 2015 d'un décret favorable aux forêts communautaires, il reste que les contours de ce décret, de même que son intérêt véritable pour les communautés restent à clarifier. Comment dans un tel contexte, faire confiance à de nouveaux instruments, surtout lorsque ceux-ci retiennent aussi fortement l'attention des gouvernements, et qu'une fois de plus, comme dans FLEGT et REDD+, la place des communautés dépendantes des forêts n'est pas clarifiée dès le départ ?

Des causes profondes auxquelles les initiatives forestières actuelles ne veulent traiter

La difficulté de FLEGT et REDD+ à changer profondément la situation actuelle des communautés forestières est liée au fait même que ces instruments n'aient pas pour objectif d'effectuer ces changements profonds. Parmi les changements profonds nécessaires pour assurer que ces communautés profitent enfin des forêts, trois retiennent facilement l'attention : la nécessité de reconnaître et sécuriser les droits fonciers coutumiers, d'assurer un accès incontestable aux bénéfices et de garantir l'accès à la justice, notamment à la réparation en cas de dommages. Or si ces changements fondamentaux ne rentrent pas dans les mandats de FLEGT et REDD+, ils pourraient encore moins l'être grâce au TFA 2020 ou au AFR 100.

Reconnaitre et sécuriser les droits coutumiers sur les terres forestières : il est bien des instances où les communautés ont été incapables d'agir face une exploitation illégale ou un projet REDD+ injuste simplement du fait du type de droits qui leur sont reconnus sur les terres abritant de tels projets. Si ces communautés revendiquent des droits coutumiers sur plus de 70% des terres, moins de 10% de ces mêmes terres leur sont officiellement reconnus. Ce décalage sert facilement les investisseurs dans le secteur forestiers. Dans les projets REDD+ cités ci-dessus, les communautés ont précisément été évincées sur la base du principe erroné selon lequel, l'Etat serait le propriétaire des terres et peut à ce titre les concéder à sa guise. De même, dans le secteur forestier où dans toute la sous-région, le droit reconnu d'emblée est le droit d'usage, il est difficile, voire impossible pour les communautés de barrer la voix à un investisseur empiétant leurs forêts. Combiné à la faible transparence qui règne dans le secteur forestier, les communautés sont parfois contraintes de s'appuyer sur l'administration pour identifier les entreprises exploitant du bois sur leurs propres terres.

Accès à la réparation et aux bénéfices : bien que toutes les lois forestières et foncières disposent de règles pour la réparation en cas de dommages ou de pertes, y compris des terres, la pratique est souvent bien différente. Les montants alloués pour la réparation sont parfois très inférieurs aux bénéfices réels que tiraient les communautés de leurs ressources. C'est le cas au Cameroun, en République du Congo ou encore au Gabon. Ensuite, le respect même des dispositions légales, bien que très faibles, pose gravement problème. Pour ce qui est de l'accès aux bénéfices, les règles actuelles permettent aux communautés de recevoir, dans tous les pays, à l'exception du Cameroun, une quote-part des revenus générés par l'exploitation forestière et la commercialisation du carbone. Ces bénéfices qui parviennent généralement avec un grand retard au niveau des communautés ne sont pas toujours gérés de manière efficace, celles-ci disposant de faibles capacités en gestion financières. En réalité, les principaux bénéficiaires demeurent les entreprises, les ONG promotrices de projets REDD+ ou encore les intermédiaires.

Plus globalement, l'incohérence entre les objectifs de bonne gestion des forêts et les besoins de développement des pays. A la suite de la crise de la faim de 2008, on a observé une floraison de « Vision Emergence » au Congo, Gabon, Cameroun, République Démocratique du Congo (RDC) et République Centrafricaine (RCA), chaque rivalisant dans le délai fixé pour se développer. Ainsi, au Cameroun, l'ambition est de devenir pays émergent en 2035, en République Démocratique du Congo, l'objectif est fixé en 2030 ; tandis qu'en République du Congo et au Gabon, la cible sera atteinte en 2025. La Guinée Equatoriale est encore plus ambitieuse, elle envisage son émergence économique pour 2020. La principale option de développement choisie dans ces pays s'appuie sur la valorisation du capital en ressources naturelles. Il ne s'agit pas simplement de poursuivre la dépendance du pétrole, qui dans tous ces pays contribue à plus de 60% des richesses nationales, mais de diversifier les ressources naturelles valorisées. Un indicateur de cette nouvelle donne est le défrichement progressif de forêts à des fins agricoles, minières ou infrastructurelles. Si on considère qu'environ 2 millions d'hectares de terres forestières ont été attribuées, au cours des 10 dernières années, pour des investissements non forestiers (agriculture, mines, infrastructures...), on peut alors dire sans ambages que les défrichements des forêts seront spectaculaires dans les années à venir. De même, la délivrance en 2011 de permis pétroliers sur le Parc de Virunga, le plus vieux de la RDC, est un exemple de la contradiction qui caractérise les gouvernements de la sous-région en matière de politiques environnementales.

Comment agir?

On l'a vu, REDD+ et FLEGT sont peu opérantes et littéralement incapables de remplir leurs principales missions de départ. Plus important, lorsqu'elles n'affectent pas négativement les

communautés, elles ne leur apportent que très peu, à cause notamment des causes profondes brièvement décrites ci-dessus et auxquelles on pourrait ajouter une longue liste d'autres causes. TFA 2020 et AFR 100 et bien d'autres se heurteront à ces causes également. Il s'agit d'initiatives qui essaient de soigner par à-coups et non pas d'agir sur les problèmes majeurs de la gestion des ressources naturelles. TFA 2020, par son objectif de développer « une agriculture durable fondée sur le Partenariat Public-Privé » prévoit notamment d'accompagner également de petits producteurs. Il s'agira notamment d'accompagnements ponctuels dans le développement de plantations. Cependant, aucun accompagnement n'est prévu vis-à-vis des causes structurantes.

Pour ce qui est de l'AFR 100, il est sans doute encore très tôt pour évaluer sa capacité à positivement influencer les communautés forestières d'Afrique Centrale. Son objectif de « restaurer 100 millions d'hectares de paysages de forêts d'ici 2030 » est très ambitieux et certes louable pour les communautés forestières qui pourraient voir leur environnement restauré. Pourtant, les modalités d'accès aux terres ne sont pas encore précises. Sur le site Internet de WRI sur l'AFR 100, il est indiqué que des Etats auraient déjà donné leur accord pour la « restauration » de 41 million d'hectares (4). Parmi ces Etats, on compte la RDC et la RCA. A ce stade, aucun processus de consultation n'a été initié avec les populations de ces pays, pourtant il est certain que les terres forestières à « restaurer » seront des terres coutumières –ni l'Etat de RDC, ni celui de RCA ne peut prétendre disposer en propriété autant de terres. La question qu'on peut raisonnablement se poser est de savoir à qui profitera la « restauration » des forêts ? Si le but semble noble, les risques sont importants. Des exemples de projets REDD+ en RDC démontrent à suffisance qu'une initiative de restauration peut-être à la fois pernicieuse pour l'environnement (destruction de biodiversité de savane et remplacement par de la monoculture) et les communautés (accaparement des terres et destructions des ressources clés).

Fort de ce qui précède, on peut aisément envisager que TFA 2020 et AFR 100 pourraient suivre les pas de REDD+ et FLEGT, et par conséquent, affecter négativement les communautés ou ne pas améliorer significativement leurs conditions de vie. Ce ne sont là pas des raisons suffisantes pour déconseiller les communautés et la société civile à participer à leur mise en œuvre. En effet, il est bien connu qu'en général, ces acteurs sont divisés entre ceux qui pensent qu'il vaut mieux ne pas s'asseoir à la mauvaise table de négociation et ceux pour lesquels, quand on n'est pas autour de la table, on est sur la table, on en est le menu. Nous pensons pour notre part qu'il faut parfois s'impliquer dans ce type de processus ou tout au moins s'en informer pour disposer des outils suffisants pour soit les améliorer s'ils sont améliorables, soit les combattre si c'est nécessaire. Au demeurant, dans l'immédiat, trois actions peuvent être recommandées vis-à-vis de toutes ces initiatives dont la liste s'allongera sans doute dans les prochaines années :

Construire un argumentaire avant même de s'asseoir autour de la table : un problème observé dans REDD+ et FLEGT est que la société civile et les communautés ont rarement réussi à imposer l'agenda. Pourtant les sauvegardes environnementales et sociales actuellement quasi obligatoires dans tout mécanisme REDD+ sont une preuve de la capacité de ces acteurs à influencer l'agenda, à condition qu'elles soient préparées à défendre leurs positions. Il s'agirait de bien travailler la cohésion interne comme préalable.

Miser sur les droits substantiels : le principal apport de FLEGT au Congo a été l'adoption d'une loi sur les Peuples Autochtones. Les autres changements au Congo ou dans les autres pays ont davantage concerné des droits « mous », intangibles tels que le droit de participer à certains espaces de prise de décision. Il est important d'encourager les réformes qui visent véritablement à changer directement la vie des communautés, telles que celles qui pourraient permettre une meilleure sécurisation des droits fonciers coutumiers, un meilleur partage des bénéfices, un accès garanti aux

instruments de réparation en cas de dommages subis, etc.

Comparer, « nommer et apprécier » les bons exemples: les ONG de la sous-région doivent davantage documenter les exemples positifs de gestion des ressources naturelles des autres pays, afin de proposer des solutions concrètes et faisables à leurs propres gouvernements. Un argument fréquemment avancé par ces derniers vis-à-vis de propositions pour des lois plus respectueuses des droits coutumiers est le suivant : « ce n'est pas faisable ». Pourtant la région est bondée d'exemples positifs. Le Ghana, le Botswana et le Burkina Faso...sont des exemples qui illustrent qu'il est possible de reconnaître d'importants droits fonciers aux populations, sans freiner le développement du pays. C'est au demeurant ce type de démonstration qu'à initié le réseau African Community Rights Network en publiant en 2014 un rapport comparatif des droits des communautés et REDD+ et FLEGT (5). Le réseau vient de développer un Index d'évaluation du niveau de protection des droits fonciers en Afrique. Une première analyse, sur la base de l'Index a récemment été faite dans 8 pays, et il est envisageable que les résultats s'orientent dans le sens de montrer ce qui est bien, afin de tirer tous les Etats vers le haut.

Téodyl Nkuintchua, nkuintchua@yahoo.fr

Centre pour l'Environnement et le Développement, www.cedcameroun.org

(1) <http://gabonreview.com/blog/developpement-durable-les-inquietudes-de-la-societe-civile-sur-la-nouvelle-loi-dorientation/>

(2) <http://www.radiokapi.net/environnement/2013/11/28/allemande-saisie-de-deux-cargaisons-de-bois-illegalement-exporte-de-la-rdc>

(3) <http://wrm.org.uy/fr/les-articles-du-bulletin-wrm/section2/le-projet-foret-tropicale-du-bassin-du-congo-les-communautés-se-méfient-de-la-revolution-de-conservation/>

(4) <http://www.wri.org/our-work/project/AFR100/restoration-commitments#project-tabs>

(5) <http://www.cedcameroun.org/flegt-redd-et-droits-des-communautés-aux-forets-et-a-la-terre-en-afrique-lecons-apprises-et-perspectives/>