

Cette note de politique fournit des informations brèves et précises, en droite ligne avec le Rapport ACRN 2014»



Source: Adia Bey

Les processus REDD+ et FLEGT ont-ils amélioré les droits aux terres et aux ressources des communautés africaines?

Note de Politique du Réseau Africain des Droits Communautaires (ACRN)

Avril 2014¹

- ⇒ REDD+ et FLEGT, deux processus internationaux importés dans les pays africains, peuvent-ils efficacement servir les droits des communautés africaines ?
- ⇒ Les OSC africaines, proches des communautés dépendantes des ressources naturelles, ont-elles pu utiliser ces processus pour faire avancer les droits de ces communautés ?
- ⇒ Quelles leçons principales pour les droits des communautés dépendant des ressources naturelles nous enseignent les 5 dernières années de négociation et de mise en œuvre de FLEGT et de REDD+ dans des pays africains ?

Dans l'optique d'une gestion plus rationnelle des ressources forestières et d'une contribution des forêts dans la lutte contre le changement climatique, deux principales politiques internationales en rapport avec le continent africain ont été introduites. Il s'agit du Plan d'Action de l'Union européenne pour l'Application des Réglementations Forestières, Gouvernance et Echanges Commerciaux (FLEGT) et le processus de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts, incluant la conservation, la gestion durable des forêts et l'augmentation des stocks de carbone (REDD+). Ces processus sont non seulement censés améliorer la gouvernance forestière en enclenchant des réformes légales substantielles dans le secteur forestier,

mais également améliorer les droits des communautés aux ressources naturelles y compris leur participation aux mécanismes de prise de décision.

Après avoir observé de près pendant 5 ans la mise en œuvre de REDD+ et FLEGT en Afrique, le réseau ACRN propose dans cette note de politique, sa lecture des implications de ces deux processus sur la considération et la reconnaissance des droits des communautés locales et autochtones africaines sur les ressources naturelles. Aujourd'hui, cette lecture se justifie par les espoirs placés dans les deux processus. En effet, pour ACRN, REDD+ et FLEGT doivent aboutir à une amélioration significative des standards d'implication des communautés utilisatrices des espaces et des ressources concernées, par l'application de règles de consultation meilleures que par le passé, et par l'organisation d'une représentation effective et directe de représentants de tout groupe affecté par REDD, les Accords de Partenariat Volontaire (APV), et les politiques qui en découlent, ainsi que la participation des gestionnaires de ressources et les ONG dont les objectifs touchent aux processus en question. Les processus d'élaboration de politiques s'appliquant aux forêts doivent consacrer les ressources et le temps suffisant pour permettre une réelle consultation de leur base par les représentants respectifs, et si besoin permettre l'auto-organisation de groupes marginalisés pas encore représentés dans le processus. Enfin, ces processus doivent assurer que tous les participants reçoivent les informations nécessaires en temps réel pour faciliter leur participation.²

Cette note de politique évalue l'atteinte de ces attentes. Elle découle d'une étude réalisée dans 5 pays relativement avancés dans la mise en œuvre des deux processus en Afrique. Il s'agit du Cameroun, du Ghana, du Congo-Brazzaville de République Démocratique du Congo, et du Gabon. Ce dernier pays affiche une particularité du fait de sa non-participation au processus REDD+. Néanmoins, l'analyse a porté sur l'élaboration de son Plan Climat.

¹ Préparé par ACRN, avec l'appui de Téodyl Nkuintchua, Eric Parfait Essomba, Samuel Nguiffo, Patrice Kamkuimo et Bastien Revel

² ACRN (2009), « Bottom line » requirements for Engagement with National and International Processes Affecting Forest Governance, ACRN Foundation Documents, Yaoundé, Cameroun.

Acquis et réussites des APV et de REDD pour les droits des communautés

Un acquis majeur de la mise en œuvre des processus FLEGT et REDD+ en Afrique est la mise en place de processus plus participatifs que ceux généralement conduits dans les Etats visés par l'étude: le gouvernement reconnaît une place formelle à la société civile dans ces processus, et cette avancée résulte souvent des exigences des partenaires de l'Etat. Cette opportunité de participation à la gouvernance forestière a été pour la société civile l'occasion de mieux se structurer, et d'améliorer son action collective, ses capacités d'analyses et ses connaissances sur les thématiques discutées. Au Ghana, Cameroun, Congo Brazzaville et en République Démocratique du Congo (RDC), la société civile a été impliquée avec le gouvernement dans les négociations pour la signature de l'APV. Par conséquent, les APV ont été l'occasion de renforcer le cadre légal relatif à la transparence et à la publication d'informations, même si les gouvernements ne respectent pas encore tous les engagements pris dans ce contexte.³

Si les APV ont tout de même globalement ouvert la porte à une meilleure consultation, il semblerait que REDD+ n'ait pas nécessairement suivi le même chemin. En effet, tous les pays étudiés ci-dessus, à l'exception peut-être du Cameroun et, au moins au départ, de la RDC, semblent montrer que REDD+ marque une régression en termes de participation aux négociations. Une des leçons apprises est donc que REDD semble bien marquer une recentralisation de la gouvernance forestière, du fait à la fois de sa technicité et de l'importance des sommes d'argent attendues de ce mécanisme à l'époque de son lancement.⁴ L'absence d'un partenaire international équivalent à celui de l'Union européenne dans les APV prive les communautés et la société civile de standards de mise en œuvre, et de possibilités de pression sur les Etats africains. Néanmoins, il faut aussi souligner que les cinq membres d'ACRN dont les pays ont signé un APV pensent tous que l'APV a entraîné une amélioration de la consultation dans les autres processus forestiers, y compris REDD+.⁵ La question de la participation, et d'une manière générale

des droits procéduraux, reste une condition sine qua non pour faire avancer les autres droits des communautés. Une fois invitée aux négociations, la société civile peut essayer de faire inscrire à l'ordre du jour les enjeux liés aux droits des communautés. En termes d'avancées concrètes relatives aux droits 'substantiels' des communautés, de nombreux succès peuvent déjà être notés. Le plus évident d'entre eux est sans doute l'adoption d'une loi sur les peuples autochtones en République du Congo, qui fut une des conditions de la signature de l'APV, et qui reconnaît explicitement le principe de Consentement Libre, Informé et Préalable (CLIP). Il faut aussi mentionner que tous les APV incluent des clauses de sauvegarde qui touchent en premier lieu les communautés. On note également au Congo et au Gabon des avancées quant au rôle des communautés dans l'aménagement des concessions. Au Gabon, l'abnégation de la société civile a permis d'inscrire plusieurs articles

favorables aux droits des communautés dans la grille de légalité. Au Ghana, l'APV désigne les Contrats d'Utilisation du Bois (TUCs) comme la source principale de bois légal, ce qui peut présenter un avantage pour les communautés, les TUCs accordant plus d'importance que les autres moyens d'approvisionnement en bois aux droits des communautés.

Mais l'attente principale de la société civile à l'endroit des APV était qu'ils permettent une révision globale des politiques et lois forestières

des pays respectifs pour les rendre plus conformes aux objectifs de durabilité, notamment par une meilleure prise en compte du volet social, et un meilleur contrôle des impacts de l'exploitation du bois sur les principales fonctions de la forêt. On a ainsi vu se développer une nouvelle politique forestière au Ghana, un nouveau Code Forestier en République du Congo, une nouvelle politique et une nouvelle loi forestières au Cameroun. Au Congo, le plaidoyer de la société civile a contribué à attirer l'attention des autres acteurs sur la nécessité d'une remise à plat du cadre législatif, dont la cohérence pourrait être fortement améliorée. Comme dans les autres pays, cela pourrait permettre de traiter des questions structurelles comme les droits fonciers, le partage des bénéfices, le CLIP, ou encore la foresterie communautaire, car les APV n'ont pour l'instant eu que peu de conséquences directes sur ces questions cruciales pour les populations. Les questions de la propriété des arbres au Ghana, et de la foresterie communautaire au Congo, semblent ainsi bien parties pour être traitées. Pour autant, l'exemple du Cameroun, qui est le pays le plus avancé dans le processus de révision de sa



Source: Brainforest

³ Global Witness (2012), VPA transparency gap assessment, <http://www.foresttransparency.info/cms/file/566>, consulté le 11 décembre 2013.

⁴ Phelps, Webb et Agrawal (2010), Does REDD+ Threaten to Recentralize Forest Governance?, Science, Vol 328.

⁵ ACRN (2012), Questionnaire APV en phase d'implémentation, Atelier de Bruxelles d'octobre 2012, <http://loggingoff.info/node/486#navigation>, consulté le 11 décembre 2013.

loi forestière, incite à la prudence, le draft actuel de nouvelle loi ne comportant pas toutes les avancées souhaitées pour les communautés. Le constat est similaire pour REDD+, où le scepticisme doit être de mise, la participation et la consultation ayant été moindre, et peu d'avancées concrètes pouvant être démontrées. Un point important à souligner ici: la capacité limitée de REDD+ à agir comme un levier pour changer la situation de la tenure foncière et forestière des communautés reste marginale, étant donné le faible pouvoir institutionnel des administrations en charge du suivi de ce processus dans les pays concernés. Par exemple les ministères de l'environnement (très souvent en charge du processus REDD+) ont bien peu d'influence sur des administrations plus « fortes » telles que celles des mines ou de l'agriculture, dont les politiques et les pratiques sont susceptibles de contribuer durablement – et parfois involontairement – à la suppression des droits fonciers des communautés rurales.

Un autre aspect important de l'impact des APV sur les communautés est finalement lié au cœur des Accords de Partenariats Volontaires, que constituent les problèmes de légalité. En effet, les communautés sont souvent les premières victimes

forêts, dans le but de susciter une réaction. Ces questions ont jusqu'ici été relatives à des cas de corruption ou aux impacts inattendus des conversions de forêts. Les solutions apportées jusqu'ici n'ont toutefois pas été à la hauteur des enjeux.⁶

Limites des APV et de REDD et défis à relever pour promouvoir les droits des communautés.

La consultation et la participation des communautés aux processus, principaux acquis des deux processus, présentent toutefois des limites importantes. En dehors du Libéria, aucun pays n'a fait la rupture entre la société civile et les communautés. Si la société civile s'est voulue l'avocate des communautés et a souvent réussi à représenter et défendre au mieux leurs intérêts et à échanger avec elles sur l'avancée du processus, il est toutefois regrettable que les gouvernements et aussi l'Union européenne n'aient pas pris le temps de les impliquer directement ces communautés. Le cas du Libéria, s'inscrit en faux avec l'idée qu'une participation directe des communautés est trop difficile à mettre en place. En effet, sept représentants des communautés ont participé au panel de négociation de l'APV, en plus de quatre représentants de la société civile, et sur l'insistance de ces derniers.⁷

Le contenu même de la consultation est questionnable. Il est encore courant que la consultation soit synonyme de session de partage d'information. Certains gouvernements sont toujours réticents à mener des processus de consultation réelle où la société civile et les communautés locales et autochtones partagent véritablement leurs avis et préoccupations sur la question et contribuent à la prise de décision. De plus, ces sessions d'information se limitent très souvent aux capitales et aux grandes villes. Les régions reçoivent alors des bribes d'information sur la base desquelles elles ne peuvent effectivement participer aux processus. Les risques d'une gestion forestière centralisée ne sont pas bien loin.

Un défi majeur auquel font face les APV est celui de leur mise en œuvre, à un moment où les mesures concrètes visant à traduire les engagements en actions concrètes tardent à venir. Dans les cas où des processus de réformes légales ont été enclenchés leur mise en application reste problématique. Malgré les espoirs que la loi sur les peuples autochtones en République du Congo a suscité, cette loi n'est pas encore appliquée, trois ans après son adoption. Au Ghana, la politique forestière et de la faune de 2012 contient des dispositions favorables pour les droits des communautés, notamment à travers le système de gouvernance inclusif qu'elle institue. Cependant, le développement du plan de mise en œuvre de cette politique laisse entrevoir la reprise des erreurs du passé : faible transparence, faible implication

Une avancée majeure en République du Congo : l'adoption d'une Loi spécifique pour les peuples autochtones

En adoptant une loi spécifique aux peuples autochtones, la République du Congo a affiché une grande volonté à reconnaître les droits des peuples autochtones. Ceci marque un grand pas en Afrique et dans le Bassin du Congo où le déni de la spécificité des peuples autochtones existe encore dans certains discours politiques. Cette loi reconnaît et accorde des droits importants aux populations, avec une reconnaissance explicite du principe de Consentement Libre Informé et Préalable pour tous les projets ou initiatives qui sont susceptibles d'affecter leur qualité de vie. En outre, les populations autochtones ont le droit de faire prévaloir leurs coutumes et demander réparation pour tout préjudice pour toute violation de leur droit à la terre et aux ressources naturelles. L'Etat a l'obligation de prendre des mesures pour protéger les sites sacrés ou spirituels ainsi que leurs us et coutumes. Les populations autochtones disposent des droits fonciers coutumiers en l'absence même du titre foncier. Elles tirent les bénéfices résultant de l'utilisation et de l'exploitation commerciale de leurs terres et de leurs ressources naturelles. Enfin, elles peuvent administrer leurs affaires intérieures et régler leurs conflits internes selon leurs propres coutumes.

Source : ACRN (2014), FLEGT, REDD+ et droits des communautés aux forêts et à la terre en Afrique.

des illégalités commises dans l'exploitation forestière industrielle, et les conflits d'intérêts entre les auteurs de ces illégalités et les autorités constituent parfois des obstacles à l'accès des communautés à la justice. Le respect strict de la légalité des bois en provenance des pays APV peut donc avoir comme effet induit une limitation sensible des abus dont sont victimes les communautés. Les APV offrent également un forum pour exposer aux Etats parties des défaillances majeures dans le système de gouvernance des

⁶ Global Witness (2013), *Logging in the Shadows*, www.globalwitness.org/sites/default/files/Shadow%20Permit%20Report%202013%20Final_Web.pdf, consulté le 11 décembre 2013., p.28.

⁷ RRI Forest Trends (draft), *Lessons Learned from Civil Society Efforts to Promote Community (Forest) Resource Rights and other Rights in Voluntary Partnership Agreements*.

de la société civile et des communautés. Toutes choses qui préfigurent d'une politique qui aura finalement peu d'apports réels sur les droits des communautés.

Tout ceci laisse comprendre que le déclenchement d'un processus de réforme ne se traduit pas forcément par une amélioration réelle des droits.

Pour ce qui est de REDD+, après avoir engendré beaucoup d'espoirs, il faut aussi admettre sa faible capacité jusqu'ici à enclencher des changements structurels attendus. Dans des pays comme le Gabon et le Cameroun qui affichent clairement d'autres priorités parfois contraires aux objectifs de REDD+, cette incapacité s'explique aisément. Sur le plan institutionnel, les administrations en charge de ce processus ont souvent un pouvoir négligeable dans la définition des priorités nationales et par conséquent l'affectation des terres. Sur ce plan, les administrations les plus « puissantes » sont systématiquement celles en charge de l'agriculture ou des mines. L'infériorité inavouée des ministères en charge des forêts, de l'environnement constitue en elle seule une menace non plus pour les communautés, mais pour les processus REDD+ et FLEGT. Une étude préliminaire réalisée au Cameroun en 2012 a démontré que 33 permis miniers avaient été attribués dans 16 parcs et, 50 permis miniers empiétaient sur des concessions forestières (y compris des forêts certifiées FSC)⁸. Outre l'enjeu majeur de la conversion de forêts, ces superpositions questionnent la capacité même de REDD+ et FLEGT à fonctionner, et par conséquent à servir de leviers pour la sécurisation des droits des communautés forestières locales et autochtones.

Perspectives pour la suite de l'engagement de la société civile dans les processus REDD+ et APV

Cette étude invite plus à un grand réalisme de la société civile dans son engagement. Sa participation même aux négociations et ensuite à la mise en œuvre des processus REDD+ et FLEGT se heurte aux réticences des gouvernements, visiblement soucieux de continuer autant que possible le 'business as usual', la participation directe des communautés demeure plus l'exception que la règle. Les progrès accomplis grâce à cet engagement sont limités, et n'ont que rarement changé les règles de la propriété foncière, du CLIP, où de la reconnaissance et du respect des droits coutumiers. Enfin, la mise en œuvre de ces engagements, aussi limités soient-ils, reste à voir, quand bien même les abus, l'illégalité, et l'acquisition de terres et de forêts à grande échelle continuent de se poursuivre. Le constat est encore plus sombre pour REDD+, avec une participation plus limitée et peu de signes de progrès à venir pour les droits des communautés.

L'enseignement principal tiré de cette analyse est qu'il est illusoire de continuer à croire que la reconnaissance et la protection des droits des communautés se feront de manière incidente, dans le cadre de processus visant des finalités différentes. Il est donc urgent, pour ACRN et l'ensemble

de la société civile dans ces pays, de se mobiliser dans un plaidoyer en faveur de l'objectif de promotion des droits des populations rurales sur la terre et les ressources, incluant la reconnaissance de leurs droits de propriété collective.

Ce constat suggère quatre recommandations principales pour les gouvernements :

- La participation, star actuelle des APV, doit être mieux définie afin de permettre que les communautés forestières soient directement impliquées. L'exemple du Libéria est intéressant. Mais selon les contextes, une plateforme spécifique aux communautés peut être nécessaire, tandis qu'ailleurs, il faudrait simplement s'assurer que la société civile telle quelle est effectivement représentative.
- La difficulté à garantir les acquis techniques (notamment les systèmes de vérification de la légalité pour FLEGT ou d'un mécanisme robuste de Mesure, Rapportage, Vérification) ne doit pas empêcher les Etats à accorder toute l'attention nécessaire aux aspects de gouvernance. FLEGT et REDD+ vont bien au-delà de ces outils techniques.
- Une meilleure coordination entre les processus REDD+ et FLEGT est urgente, notamment en matière des droits des communautés. Le mauvais exemple du processus REDD+ ne doit pas limiter les efforts jusque-là entrepris à travers le FLEGT pour garantir des droits aux communautés.
- Les Etats doivent urgemment harmoniser leurs efforts de développement afin que les nouvelles sollicitations des terres sur de longues durées pour l'agro-industrie, les mines, les infrastructures, etc. ne réduisent pas entièrement les acquis en termes de droits des communautés, certes minimes, obtenus à travers les processus FLEGT et REDD+.

Note de présentation sur ACRN

Le Réseau Africain pour les Droits des Communautés (ACRN en anglais pour Africa Community Rights Network) regroupe une quarantaine d'ONG issus de plus de dix pays forestiers d'Afrique subsaharienne, qui militent toutes pour une gestion et une gouvernance forestières plus démocratiques et plus respectueuses des droits des communautés locales. ACRN est le fruit de la volonté d'ONG africaines d'utiliser les Accords de Partenariat Volontaires (APV-FLEGT) et le mécanisme REDD+ (Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts, y compris la conservation, la gestion durable des forêts, et l'augmentation des stocks de carbone forestier) comme des passerelles pour promouvoir les droits des communautés.

⁸ Schwartz et al. (2012), *Tendances émergentes dans les conflits liés à l'utilisation des terres au Cameroun*. CED, WWF, RELUFA