

Les enseignements tirés des efforts de la société civile pour promouvoir les droits des communautés sur les ressources (forestières) et d'autres droits dans les accords de partenariat volontaire

Rapport rédigé pour l'atelier « Opportunities and Lessons for a Right-Based Perspective on FLEGT and VPA Processes in Latin America » [Opportunités et leçons pour une perspective des processus FLEGT et APV axée sur les droits en Amérique latine]

28-29 octobre 2013, Quito, Équateur

Lindsay Duffield et Michael Richards



Remerciements

Ce rapport a été produit par Forest Trends, avec le soutien financier du ministère britannique du Développement international dans le cadre de la subvention Forest Governance Markets and Climate (FGMC), et de l'Initiative des Droits et Ressources (IDR) dans le cadre d'une collaboration entre le Groupe des Droits et Ressources et Forest Trends « FLEGT and Impacts of Private Investments on Forest Rights ». Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent toutefois que les auteurs, qui assument également la responsabilité d'éventuelles erreurs.

Les auteurs remercient tout particulièrement Saskia Ozinga et Tom Lomax pour leurs précieux conseils lors des premières discussions à propos de ce rapport, Fernanda Almeida, John Bazill, Omaira Bolaños, An Bolen, Ganga Dahal, Didier Devers, Julia Falconer, Patrice Kamkuimo, Albert Katako, Rudi Kohnert, Iola Leal, Jean Jacques Mathamale, Augusta Molnar, Andy Roby et Arbi Valentinus pour leurs commentaires sur la première ébauche, Albert Katako, Kingsley Bekoe, Julia Christian et Robert Nyahn pour leur contribution à la rédaction des encadrés, ainsi que les informateurs clés qui ont répondu aux questionnaires, à savoir Albert Katako, Kingsley Bekoe, Eric Parfait Essomba, Lambert Mabiala, Jean Jacques Mathamale, Samuel Mawator, Jonathan Yieh, Arbi Valentinus, Minang Mardi, Dang Ngoc Toan, Giang Phan et le réseau vietnamien VNGO-FLEGT.

Sommaire

Synthèse.....	1
1. Introduction.....	3
1.1 La naissance du FLEGT	3
1.2 Qu'est-ce que les accords de partenariat volontaire FLEGT ?	4
1.3 Le droit écrit, le droit coutumier et le droit international.....	5
1.4 Les droits fondamentaux et procéduraux	6
1.5 Objectifs, structure et méthodes	6
2. Cameroun : une approche prudente, des retombées limitées.....	8
2.1 La situation de l'APV	8
2.2 Droits de propriété et d'exclusion	8
2.3 Droits d'accès, d'usage et de gestion	9
2.4 Droits au partage des profits et à une indemnisation	10
2.5 Droits procéduraux.....	10
3. République centrafricaine : un processus interrompu.....	13
3.1 La situation de l'APV	13
3.2 Droits de propriété et d'exclusion.....	13
3.3 Droits d'accès, d'usage et de gestion	14
3.4 Droits au partage des profits et à une indemnisation	15
3.5 Droits procéduraux.....	15
4. Ghana : le premier APV	17
4.1 La situation de l'APV	17
4.2 Droits de propriété et d'exclusion.....	17
4.3 Droits d'accès, d'usage et de gestion	18
4.4 Droits au partage des profits et à une indemnisation	19
4.5 Droits procéduraux.....	20
5. Indonésie : premier APV à fournir du bois SVL à l'UE	22
5.1 La situation de l'APV	22
5.2 Droits de propriété et d'exclusion.....	22
5.3 Droits d'accès, d'usage et de gestion	23
5.4 Droits procéduraux.....	24
5.5 Autres droits de l'homme	27

6. Liberia : implication directe des communautés	28
6.1 La situation de l'APV	28
6.2 Droits de propriété et d'exclusion	28
6.3 Droits d'accès et d'usage	29
6.4 Droits au partage des profits et à une indemnisation	30
6.5 Droits procéduraux.....	31
7. République du Congo : précipité mais pas ruiné	33
7.1 La situation de l'APV	33
7.2 Droits de propriété et d'exclusion	33
7.3 Droits d'accès, d'usage et de gestion	35
7.4 Droits au partage des profits et à une indemnisation	35
7.5 Droits procéduraux.....	36
8. Synthèse des enseignements tirés sur la promotion des droits dans les processus d'APV	39
8.1 Trop tôt pour le dire	39
8.2 L'amélioration du suivi, de la transparence et de la participation.....	39
8.3 Intégrer les droits dans le programme et améliorer les lois	40
8.4 Renforcer la capacité de la société civile à défendre ses droits	40
8.5 Les limites des APV	41
8.6 Résumé	42
Références	43
Annexe 1. Questionnaire adressé aux informateurs clés de la société civile et autres	47
Questionnaire sur les droits des communautés et les APV FLEGT	47

Glossaire

Ce glossaire contient les principaux termes et acronymes des processus d'APV FLEGT. Un glossaire plus complet est disponible sur www.loggingoff.info

Instrument FLEGT de l'IFE	Instrument de l'Institut forestier européen (IFE) destiné à appuyer l'Union européenne dans sa mise en œuvre du Plan d'action FLEGT
UE	Union européenne
RBUE	Règlement sur le bois de l'Union européenne
Observation externe auto-mandatée	Organismes de défense auto-mandatés issus de la société civile qui rassemblent des informations sur la gouvernance forestière. L'activité d'observation est auto-mandatée et les ONG qui l'entreprennent ne le font pas dans le cadre d'un contrat ni d'un mandat.
FLEGT	Application de la législation forestière, gouvernance et échanges commerciaux
Autorité de délivrance des autorisations FLEGT	L'autorité qui a été désignée, dans le cadre d'un APV, pour octroyer et valider les autorisations FLEGT.
Pays partenaire FLEGT	Pays exportateur (et souvent producteur) de bois ayant conclu un APV avec l'UE ou ayant fait savoir qu'il souhaitait entamer des négociations en vue de la conclusion d'un tel accord.
Autorisation FLEGT	Autorisation octroyée dans le cadre d'un APV qui porte sur une cargaison de bois ou de produits dérivés d'origine légale destinés au marché européen.
Plan d'action sur l'application de la législation forestière, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT)	Plan d'action de l'Union européenne adopté en 2003 qui définit un processus et un ensemble de mesures par le biais desquels la Commission européenne entend répondre au problème sans cesse plus préoccupant de l'exploitation illégale des forêts et du commerce qui lui est associé.
Contrôleur indépendant des forêts	Voir Auditeur indépendant (AI)
OI_FLEG	Observateur indépendant de l'application de la législation forestière et de la gouvernance. Voir Auditeur indépendant (AI)
Auditeur indépendant (AI)	Organisme non politique indépendant chargé d'évaluer la mise en œuvre et l'efficacité du système de vérification de la légalité (SVL) défini dans un APV FLEGT. (NB : l'APV signé par le Ghana emploie les termes « observateur indépendant » et « observateur externe » à divers endroits, pour désigner l'AI.
Contrôleur indépendant (CI)/Observateur indépendant (OI)	Organisme indépendant (le plus souvent une ONG) entreprenant d'analyser le secteur forestier. L'OI intervient dans le cadre d'un accord avec le gouvernement du pays hôte, à qui il remet ses conclusions. NB : il est parfois également appelé Contrôleur indépendant des forêts et Observateur indépendant de l'application de la législation forestière et de la gouvernance (OI-FLEG)
OI	Observateur indépendant, voir Contrôleur indépendant (CI)
CCMO	Une fois l'APV signé, un comité conjoint de mise en œuvre (CCMO) constitué de représentants de l'UE, de représentants du gouvernement et, le plus souvent, de représentants des OSC, est formé. Ce comité est appelé MCSE au Ghana.
SVL (système de vérification de la légalité)	Système établi dans le cadre d'un APV pour tracer l'origine légale du bois et s'assurer que celui-ci n'est pas mélangé avec du bois d'origine illégale.
Définition de la légalité	Déclaration définissant quel ensemble de lois du pays partenaire FLEGT sera appliqué et contrôlé dans le cadre d'un APV.
Matrice de légalité	Définit les indicateurs et les vérificateurs afin de déterminer clairement les lois dont l'application sera contrôlée dans le cadre d'un APV.

Chaîne d'approvisionnement	Une chaîne d'approvisionnement en bois est un système d'organismes, de personnes, de technologies, d'activités, d'informations et de ressources impliqués dans le déplacement du bois et des produits dérivés, de l'instant où le bois est récolté jusqu'au moment où il est vendu, y compris sa transformation et son transport.
Mesures d'appui	Partie d'un APV mentionnant les mesures qui devront être prises, parallèlement à l'instauration du Système de vérification de la légalité, pour s'assurer que l'APV est mis en œuvre efficacement.
TLAS (Système de vérification de la légalité du bois)	Voir SVL
Vérification (de la légalité)	Moyen permettant de contrôler que le bois pour lequel une autorisation « d'origine légale » doit être délivrée respecte toutes les exigences juridiques, aussi bien au niveau des forêts que de la chaîne d'approvisionnement.
Accord de partenariat volontaire (APV)	Accord commercial bilatéral conclu entre l'Union européenne et un pays exportateur (et producteur) de bois (le pays partenaire FLEGT).

Synthèse

Le plan d'action sur l'application de la législation forestière, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) de l'Union européenne (UE), qui a vu le jour en 2003, a pour objectif de relier les réformes de la gouvernance forestière dans les pays producteurs de bois à des incitations poussant ces derniers à commercialiser du bois produit légalement. Les accords de partenariat volontaire (APV) sont des accords commerciaux bilatéraux signés entre l'UE et un pays producteur de bois et constituent un élément clé du plan d'action FLEGT. Chaque APV a été rédigé de sorte à refléter les réalités et les priorités du pays producteur et le processus de négociation de chaque accord a impliqué directement des représentants de la société civile nationale, souvent pour la première fois dans le secteur forestier. La société civile dans les pays APV et à travers le monde a cherché à profiter des processus de négociation des APV pour faire évoluer la question des droits des communautés sur les ressources et d'autres droits.

Ce rapport a principalement pour objectif d'examiner les expériences et les efforts de la société civile pour promouvoir un programme axé sur les droits à travers son implication dans les négociations des APV. Il se base pour cela sur les expériences vécues dans les six pays ayant achevé leurs négociations : Cameroun, République centrafricaine, Ghana, Indonésie, Liberia et République du Congo.

Dans la plupart des cas, il est encore trop tôt pour constater « sur le terrain » un renforcement des droits des communautés sur les ressources. Les effets ne pourront être évalués que lorsque l'APV et son système de vérification de la légalité (SVL) seront pleinement mis en œuvre et que des autorisations FLEGT seront délivrées. Les retombées positives dépendront également d'une solide mise en œuvre du règlement sur le bois de l'UE, qui constitue un argument commercial fondamental pour inciter les gouvernements des pays producteurs à engager des réformes. Toutefois, d'après les réponses fournies par les principaux informateurs de la société civile dans les pays APV, on peut d'ores et déjà noter des progrès considérables au niveau des droits procéduraux :

- il s'avère que tous les processus d'APV examinés ont permis des avancées majeures en matière de transparence, en particulier en ce qui concerne l'attribution des concessions, les opérations d'abattage des arbres, les redevances forestières et d'autres informations sensibles. La transparence des processus s'est également améliorée durant les négociations des APV, les organisations de la société civile (OSC) étant mieux informées et pouvant davantage influencer les processus politiques, et notamment la réforme juridique, généralement pour la première fois dans le secteur forestier.
- dans la plupart des pays, les OSC considèrent que le processus d'APV a joué un rôle très important dans l'attention qui est aujourd'hui accordée aux droits coutumiers et à d'autres droits, et/ou dans l'élargissement de l'espace politique disponible pour promouvoir les droits. C'est pourquoi les droits procéduraux sont essentiels et constituent une condition préalable pour progresser au niveau des droits fondamentaux. Les négociations des APV ont servi de point d'entrée ou de plate-forme pour soulever des problèmes de droits contestés sur le plan politique, certaines OSC ayant noté un changement léger, mais perceptible, dans l'attitude des gouvernements (ou des ministères des Forêts) vis-à-vis des droits des communautés.
- dans quatre des pays, un rôle formel de la société civile dans le suivi indépendant de la mise en œuvre de l'APV a été établi. Ceci a été considéré comme une réussite majeure par la société civile, car la possibilité d'exécuter sur le terrain les droits négociés dans un APV est étroitement liée à la qualité du suivi de sa mise en œuvre – une pression est ainsi exercée sur les exploitants forestiers pour les obliger à respecter les droits des communautés et sur les gouvernements, qui sont contraints de promouvoir le respect des lois par le secteur privé.
- dans certains cas, l'APV a approuvé une législation ayant d'importantes implications au niveau des droits, comme par exemple au Ghana et en République centrafricaine (RCA). Sans la nécessité de respecter le système de vérification de la légalité d'un APV, ces lois auraient bien peu de chances d'être mises en œuvre.
- dans tous les processus d'APV, l'examen de la législation forestière a permis d'identifier des lacunes ou des incohérences, par exemple l'absence ou la faiblesse des mesures d'application des lois essentielles, des lois qui se contredisent ou le manque de reconnaissance des droits coutumiers dans le droit écrit. Les processus d'APV ont permis de clarifier le statut des droits des communautés sur et autour des forêts, un premier pas essentiel en direction de leur amélioration.

- les processus d'APV ont également contribué à développer les capacités des OSC, comme par exemple la capacité à entreprendre des activités de surveillance indépendante. D'après les réponses fournies aux questionnaires, les principaux informateurs de la société civile dans la plupart des pays APV ont eu le sentiment que leur capacité à défendre les droits des communautés a été renforcée du fait de leur participation au processus d'APV.
- des premiers signes indiquent que les gouvernements ayant signé des APV sont davantage sensibles aux questions de gouvernance forestière et aux droits car ils s'inquiètent de leur réputation aux yeux des importateurs européens. Les campagnes de plaidoyer des OSC pourront exploiter cette sensibilité.

Par ailleurs, il faut reconnaître qu'en termes de promotion des droits fonciers ou des droits des communautés sur les ressources, le processus d'APV a ses limites. Une grande partie de l'énergie consacrée à la phase de mise en œuvre des APV s'est portée sur les aspects techniques de la mise en place du SVL, le programme axé sur les droits ayant reçu bien moins d'attention. En règle générale, l'APV concerne principalement les droits liés à la production et à la commercialisation de bois commercial, même si certaines des réformes juridiques mandatées par les APV incluent des réformes de documents statutaires fondamentaux comme le Code forestier. Les APV demandent également à ce que la législation nationale pertinente soit adaptée pour intégrer le droit international, ce qui devrait aboutir à une meilleure reconnaissance des droits coutumiers.

Il est également reconnu que la mise en œuvre se heurte à d'importantes difficultés, principalement au niveau de la volonté politique requise pour mettre en œuvre des réformes qui auront un impact sur le statu quo de l'économie politique. Dans certains cas, une fois les négociations de l'APV menées à bien, les choses ont connu un temps d'arrêt – les acteurs de la société civile ont parfois perdu de vue leurs priorités et l'État en a profité pour délaier quelque peu l'intérêt et l'attitude favorable qu'il affichait avant l'APV.

En somme, les principales avancées se situent au niveau des droits procéduraux – transparence, participation, consultation, surveillance et CLIP – plutôt qu'au niveau des droits fondamentaux. D'un autre côté, ces avancées au niveau des droits procéduraux peuvent être considérées comme très importantes dans la plupart des pays, où, avant le processus d'APV, les droits procéduraux de la société civile étaient très faibles. On peut avancer que le renforcement des droits procéduraux constitue une condition préalable essentielle pour progresser au niveau des droits fondamentaux. La société civile constate également qu'en étant liée à un instrument juridique comme le SVL, il y a au moins un espoir que pour la première fois des avancées faites sur le papier en ce qui concerne les droits des communautés sur les ressources et d'autres droits puissent se traduire dans la pratique.

Ce rapport en arrive donc à la principale conclusion que, pour les pays examinés, les perspectives au niveau des droits des communautés sur les ressources (et d'autres droits) offrent davantage d'espoir que s'il n'y avait pas eu de processus d'APV. Comme l'a souligné un informateur de la société civile ghanéenne, « on peut raisonnablement en conclure que sans l'APV, les choses seraient bien pires pour les agriculteurs et les communautés forestières. Le cadre juridiquement contraignant du régime des permis, l'accès aux informations et le programme des réformes – une fois assorti d'une mise en œuvre et d'un suivi appropriés par toutes les parties prenantes – renforceront les droits des communautés. »

1. Introduction

1.1 La naissance du FLEGT

Le plan d'action sur l'application de la législation forestière, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) de l'Union européenne (UE) a vu le jour en 2003 après plus de dix ans d'intérêt intense porté par la communauté internationale au problème du commerce mondial de bois d'origine illégale et à d'autres aspects de la gouvernance forestière. Le plan d'action FLEGT de l'UE vise à créer un lien entre l'interdiction d'importer du bois et des produits dérivés d'origine illégale dans l'UE et le soutien apporté aux pays exportateurs pour leur permettre d'améliorer leur gestion des forêts et leur gouvernance forestière.

L'impossibilité de parvenir à un accord transnational sur la gestion des forêts lors du « sommet de la Terre » organisé à Rio en 1992 a rapidement abouti à l'adoption de plusieurs approches indépendantes bilatérales, et notamment à l'apparition de systèmes de certification des forêts¹ (le tout premier ayant été créé par le Forest Stewardship Council, fondé en 1993), visant à améliorer la gestion forestière à travers une incitation basée sur l'accès aux marchés. Ces systèmes intégraient tout un éventail de principes et de normes concernant les éléments sociaux, environnementaux et économiques de la gestion des forêts. Les impacts de la certification de la gestion forestière se sont avérés inégaux, ayant eu davantage d'effets dans les pays développés que dans les pays en voie de développement.²

Bien que certains négociants en bois et certaines ONG se soient concentrés sur la certification de la gestion forestière dès le milieu des années 1990, en parallèle, il était largement reconnu que l'exploitation illégale des forêts constituait un obstacle de taille à une bonne gestion et une bonne gouvernance forestières. La lutte contre l'exploitation illégale des forêts a régulièrement été à l'ordre du jour des événements internationaux, comme le montrent le Groupe d'experts intergouvernemental des Nations Unies sur les forêts (créé en 1995), le Programme d'action sur les forêts du G8 (1998) et le Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg (2002). La Banque mondiale a également parrainé une série de dialogues régionaux sur l'application de la législation forestière et la gouvernance (FLEG), dont le premier a abouti à la Déclaration de Bali (2001).³

Il est largement reconnu que l'exploitation illégale des forêts⁴ :

- constitue un obstacle majeur à un secteur forestier durable ;
- fait baisser les prix du bois récolté légalement ; et
- freine l'efficacité des régimes de certification et d'autres incitations commerciales

Les APV offrent une opportunité unique de changement et de responsabilisation car ils obligent à tenir compte du pouvoir des marchés et des intérêts politiques de telle sorte à instaurer des changements progressifs dans les structures du pouvoir. Un processus d'APV peut apporter davantage de pouvoir à la société civile et aux groupes de parties prenantes qui la constituent en leur accordant un espace politique et une voix à travers lesquels ils peuvent influencer les « règles du jeu » – le cadre juridique et politique qui régit l'accès des populations aux ressources et aux produits forestiers. Mais dans le même temps, les processus visant une formalisation légale et une application plus stricte des lois et des réglementations pourraient également avoir des impacts négatifs sur les droits et les moyens de subsistance de groupes jusqu'alors dépendants de l'utilisation « illégale » des ressources forestières.⁵ Le plan d'action FLEGT souligne que « le défi est de veiller à ce que les mesures destinées à lutter contre l'exploitation clandestine des forêts, et en particulier le renforcement de la législation en la matière, ne se polarisent pas sur les plus faibles, telles les populations rurales démunies, en épargnant les plus puissants. »⁶

¹ Overdevest et Zeitlin 2012.

² FAO - Verifor 2009.

³ La Déclaration de Bali est disponible sur http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/mc9_f/balipackage_f.htm.

⁴ FAO - Verifor 2009.

⁵ Kaimowitz 2007.

⁶ Commission européenne 2003.

1.2 Qu'est-ce que les accords de partenariat volontaire FLEGT ?

Le plan d'action FLEGT de l'UE définit un ensemble de mesures corrélées visant à lutter contre l'abattage illégal des arbres et leur commerce, et notamment :

- une législation permettant de contrôler les importations de bois récolté illégalement dans l'UE, et en particulier le règlement sur le bois de l'UE, entré en vigueur en mars 2013 ;
- plusieurs mesures liées à des vérifications financières ;
- l'adoption de politiques de marchés publics plus durables par les États membres de l'UE ; et
- la création d'accords de partenariat bilatéraux entre les pays producteurs de bois et l'UE

Ces accords bilatéraux sont appelés accords de partenariat volontaire (APV). Les gouvernements ont une bonne raison de négocier un APV car celui-ci leur permettra de vendre plus facilement leurs produits forestiers à l'UE et apportera une légitimité au secteur forestier. De nombreuses ONG et organisations de la société civile (OSC) dans les pays producteurs de bois et en Europe ont très vite compris que pour que le plan d'action FLEGT exerce une force positive dans les pays exportateurs de bois, la société civile locale devait réellement participer à la définition des nouvelles lois et des nouveaux systèmes. Les ONG européennes ont fait pression sur l'UE pour que la société civile puisse se faire réellement entendre dans les négociations des APV⁷, ce dont l'UE a fini par convenir. Le Conseil de l'Europe a ainsi confirmé que les APV devaient, entre autres :

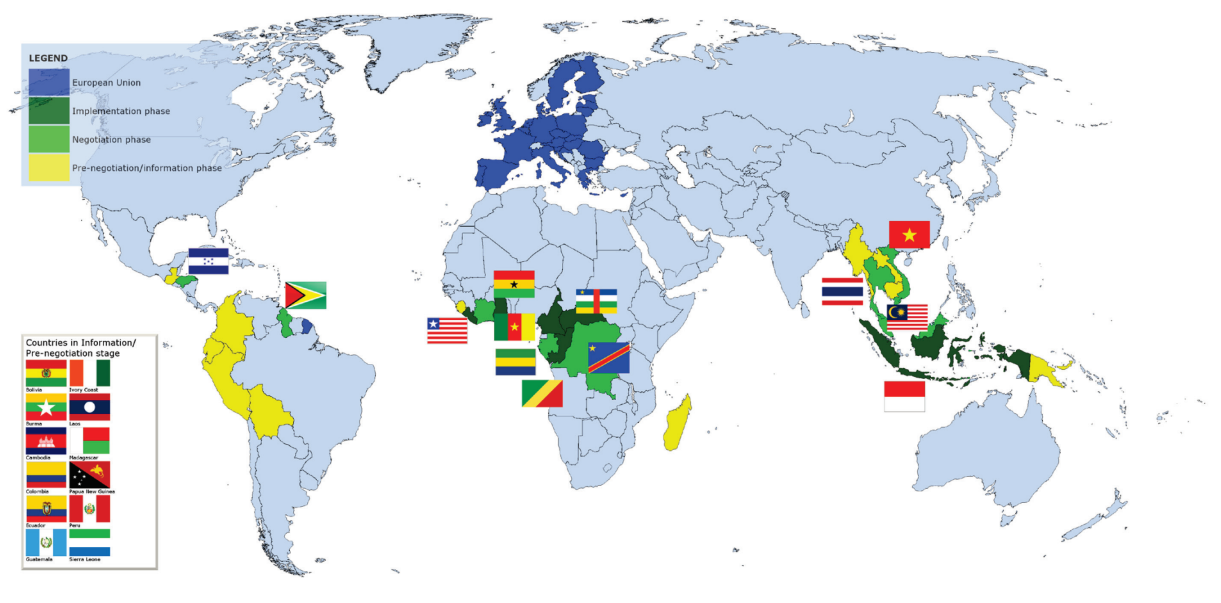
- **améliorer la propriété foncière et les droits d'accès**, en particulier des communautés marginalisées et rurales ainsi que des populations autochtones ;
- **renforcer la participation effective** de toutes les parties prenantes, notamment des acteurs non étatiques et des populations autochtones, à la conception et à la mise en œuvre des politiques ;
- **renforcer la transparence** dans le cadre des opérations d'exploitation des forêts, y compris grâce à l'instauration d'un processus de suivi indépendant ;
- **réduire la corruption** associée à l'octroi de concessions d'exploitation des forêts ainsi qu'à la récolte et au commerce du bois

La société civile s'est ainsi vue offrir de nouvelles opportunités d'influencer les droits sur les ressources, la gouvernance et d'autres domaines politiques dans le secteur forestier. Chaque APV est unique, conçu pour à la fois refléter et réformer les priorités et les lois du pays producteur de bois et, en général, façonné avec la contribution de nombreuses parties prenantes, y compris des OSC. Chaque processus de négociation d'un APV inclut une période d'examen juridique au cours de laquelle toutes les lois nationales et internationales pertinentes sont identifiées et les incohérences, les lacunes ou les problèmes sont examinés, dans l'intention d'intégrer des mesures correctrices dans l'APV.

Dix ans après la publication du Plan d'action FLEGT par la Commission européenne (CE), six pays ont signé un APV et au moins 19 autres en sont à divers stades d'engagement ou d'intérêt (voir figure 1). Ce rapport examine comment, dans les six pays ayant signé un APV, le processus de négociation et de démarrage de la mise en œuvre de l'APV FLEGT a influencé les droits sur les ressources et d'autres droits de l'homme des communautés et des personnes dont les moyens de subsistance et les droits sont les plus menacés.

⁷ Greenpeace, FERN, WWF 2005.

Figure 1. État des lieux (octobre 2013) des processus FLEGT ou d'APV dans les différents pays



NB : à l'heure actuelle, six pays ont signé un APV : Cameroun, République centrafricaine, Ghana, République du Congo, Liberia et Indonésie. Neuf pays négocient activement un APV : Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo (RDC), Gabon, Guyane, Honduras, Malaisie, Vietnam et Thaïlande – et plusieurs autres pays en sont à divers stades de pré-négociation, allant du partage des informations à une préparation active pour entamer des négociations.

Source : http://www.euflegt.efi.int/portal/home/vpa_countries/

1.3 Le droit écrit, le droit coutumier et le droit international

Ces vingt dernières années, le nombre de lois reconnaissant les droits fonciers et autres droits des communautés rurales, y compris celles dont la survie dépend des forêts tropicales, a considérablement augmenté. Dans la plupart des régions, cependant, les progrès n'ont pas été aussi importants au niveau de l'application de ces droits, une application qui vise à atténuer les pressions économiques et autres menaçant les populations et les forêts.⁸

Depuis des siècles, les communautés forestières jouissent de droits coutumiers sur les forêts, même si ceux-ci ont rarement été codifiés officiellement dans les lois statutaires (lois nationales écrites). Comme l'a démontré Wily, « dans de nombreux pays, les régimes fonciers coutumiers restent les régimes fonciers les plus pertinents et les plus légitimes pour les communautés rurales et forestières ».⁹ Dans certains pays, les droits coutumiers sont aujourd'hui reconnus par le droit écrit et de plus en plus de lois internationales reconnaissant les droits coutumiers apparaissent.¹⁰ Cependant, les gouvernements revendiquent toujours la possession de la grande majorité des zones forestières de la Terre, en particulier en Afrique et en Asie, les droits coutumiers étant peu reconnus dans le droit écrit. Face aux pressions croissantes sur les terres forestières, du fait notamment d'investissements (huile de palme, biocarburants, exploitation minière, etc.), la reconnaissance, l'intégration et l'application des droits coutumiers dans le droit écrit n'ont jamais été aussi urgentes, à la fois sur le plan environnemental et social. Bien que chaque APV soit unique, chacun des accords signés à ce jour inclut un engagement du pays producteur de bois à rapprocher les lois coutumières, statutaires, constitutionnelles et internationales pertinentes.

⁸ RRI 2012.

⁹ Wily 2012.

¹⁰ Par exemple, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP).

1.4 Les droits fondamentaux et procéduraux

Ce rapport se préoccupe principalement des droits des communautés sur les terres et les ressources forestières, mais aborde néanmoins d'autres droits fondamentaux qui peuvent être concernés, comme notamment les droits à des indemnisations et au partage des profits tirés de l'activité forestière commerciale. Le terme « droits sur les ressources » englobe un certain nombre de droits différents et il est important de détailler cet « ensemble de droits » liés à la possession, à l'accès à et à l'usage des ressources (encadré 1).

Encadré 1. Un « ensemble de droits » sur les terres et les ressources forestières

Il peut être judicieux de se pencher sur l'« ensemble de droits » que les communautés ou qu'une personne pourraient revendiquer sur les terres forestières et les ressources, incluant :

des droits d'accès – le droit de se rendre dans une zone en particulier

des droits de retrait – le droit de prendre des ressources d'une zone en particulier. Cela peut impliquer de récolter du bois, de cueillir des plantes forestières, de chasser des animaux, etc.

des droits de gestion – le droit de prendre des décisions sur la façon dont une terre ou une ressource particulière se trouvant sur cette terre est traitée

des droits d'exclusion – le droit d'interdire aux autres l'accès à une zone

des droits de propriété – le droit de posséder et (parfois) de vendre (céder) ou de louer une terre, ou une ressource qui s'y trouve

des droits d'indemnisation – le droit à la justice ou à une indemnisation lorsque l'État décide de retirer l'un des autres droits mentionnés ci-dessus

Source : adapté de RRI (2012) *What Rights?*

Pour que les droits fondamentaux puissent être exercés, des structures et des procédures doivent être mises en place à cette fin, comme des processus de consultation, des systèmes de partage des informations et des mécanismes de plaintes (pour les cas de violation des droits fondamentaux). Les droits procéduraux désignent les droits de bénéficier de ces processus, des droits qui permettent de s'assurer que les droits fondamentaux sont respectés. Le droit procédural le plus important est le droit de donner ou de refuser son consentement libre, informé et préalable (CLIP). Les autres incluent le droit à l'information, le droit d'être consulté, le droit de participer aux processus de prises de décisions et le droit de demander réparation par le biais des mécanismes de plaintes. Il est très difficile de progresser au niveau des droits fondamentaux sans avoir obtenu au préalable le respect des droits procéduraux correspondants. Ce rapport examine donc l'influence des processus d'APV sur l'obtention (ou non) d'une reconnaissance des droits procéduraux et des droits fondamentaux.

1.5 Objectifs, structure et méthodes

Le principal objectif de ce rapport est de déterminer les enseignements tirés des expériences et des efforts de la société civile pour promouvoir les droits sur les ressources et d'autres droits de l'homme dans les six processus d'APV menés à bien (c'est-à-dire signés, bien que certains APV doivent encore être ratifiés). Ce rapport a été rédigé pour servir de support à l'atelier « Opportunities and Lessons for a Right-Based Perspective on FLEGT and VPA Processes in Latin America » [Opportunités et leçons pour une perspective des processus FLEGT et APV axée sur les droits en Amérique latine] qui s'est tenu les 28 et 29 octobre 2013 à Quito, en Équateur, dans l'espoir que cela aide la société civile à mieux cerner les possibilités de faire progresser les droits sur les terres et les forêts ainsi que d'autres droits dans le cadre d'un processus de négociation d'APV. En ce qui concerne les stratégies de participation de la société civile, les lecteurs sont invités à consulter la publication de FERN intitulée « *Pour une exploitation plus juste des forêts. Guide pratique à l'intention des organisations de la société civile participant aux négociations des APV FLEGT* ».

Il est cependant primordial de souligner que la discussion et l'analyse faites dans ce document se limitent aux contextes nationaux des pays APV d'Afrique et de l'Indonésie, et n'entendent faire aucune conclusion ni aucune recommandation au

sujet de l'Amérique latine. Ceci car il est reconnu que le contexte est différent, y compris en ce qui concerne la « position de départ » en termes de droits procéduraux et fondamentaux, et car on ignore pour l'instant à quoi ressemblera un APV dans un pays d'Amérique latine, en particulier un pays qui exporte très peu vers l'UE.¹¹

À noter également que ce document n'a pas pour but d'inculquer les bases du processus d'APV FLEGT à la société civile. Les lecteurs sont invités à consulter d'autres ressources qui expliquent les principes fondamentaux du FLEGT et des APV, comme le site Internet Logging Off¹² et le site de l'Institut forestier européen.¹³

Le reste de ce rapport est divisé en six chapitres, un par pays, qui mettent en avant les principaux enseignements tirés des tentatives de la société civile pour promouvoir un programme axé sur les droits dans chacun de ces pays, suivis d'une conclusion sur les principaux enseignements acquis. Afin de faciliter la compréhension et la comparaison, l'analyse de chaque pays a été divisée en différentes catégories de droits, comme suit :

- droits de propriété et d'exclusion
- droits d'accès, d'usage et de gestion
- droits au partage des profits et à des indemnisations
- droits procéduraux
- autres droits de l'homme

L'analyse de ces pays ne cherche pas à couvrir chaque catégorie de droits de manière exhaustive, mais se concentre plutôt sur celles qui ont été au cœur de chaque processus d'APV, soit parce que la société civile en a fait une priorité, soit parce que des progrès importants ont été réalisés.

Les informations présentées dans ce rapport émanent essentiellement des réponses des principaux informateurs de la société civile dans les pays APV fournies à trois questionnaires : un destiné spécifiquement à ce rapport (annexe 1) et des questionnaires menés par FERN en 2012 et 2011, complétés par des entretiens individuels et par la documentation pertinente.

Ce rapport résulte également des discussions et des présentations faites lors d'un atelier du réseau africain pour les droits des communautés (ACRN) intitulé « Utiliser les processus REDD et FLEGT pour garantir les droits communautaires aux forêts et à la terre en Afrique : leçons apprises et perspectives », qui s'est tenu à Douala, au Cameroun, du 24 au 26 septembre 2013. Cet atelier, organisé par l'ACRN, le Centre pour l'environnement et le développement (CED), Forest People's Programme (FPP) et RRI, a rassemblé des représentants de la société civile du Ghana, du Gabon, du Cameroun, de la République centrafricaine, de la République du Congo, de la République démocratique du Congo, du Liberia, de la Côte d'Ivoire, du Burkina Faso et du Kenya.

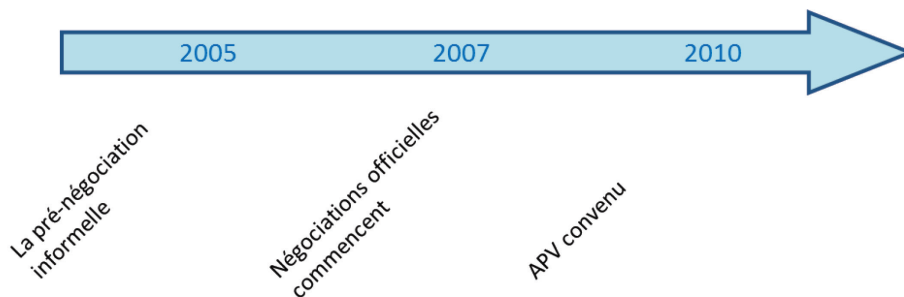
¹¹ On pourrait envisager, lorsque les choses seront plus claires concernant les processus d'APV FLEGT, de rédiger un autre document pour tenter (si cela est jugé utile) de tirer les enseignements de ces expériences d'APV qui pourraient s'appliquer à la société civile et aux autres acteurs d'Amérique latine.

¹² <http://loggingoff.info/document/what-are-flegt-vpas>.

¹³ <http://www.euflegt.efi.int/portal/home/vpas/> (en anglais) Le site Internet de l'IFE propose également une série de vidéos de formation sur le FLEGT en anglais, en espagnol et en français, incluant des entretiens poussés avec des acteurs clés de la société civile dans les pays APV : <http://www.euflegt.efi.int/graphic-resources>

2. Cameroun : une approche prudente, des retombées limitées

2.1 La situation de l'APV



Le Cameroun a été l'un des premiers pays à entamer des négociations en vue d'un APV avec l'UE et, en un sens, l'accord qui en a résulté et l'impact limité, mais toutefois non négligeable, sur les droits des communautés peuvent être considérés comme un symptôme d'un processus qui n'en est encore qu'à ses débuts. La société civile camerounaise avait clairement défini un programme axé sur les droits des communautés en vue de sa participation aux négociations de l'APV, et souhaitait notamment faire progresser :

- la reconnaissance des droits de propriété coutumiers sur les terres et les ressources ;
- la reconnaissance des droits de participation dans la surveillance des forêts ;
- le droit de participer réellement à la gestion des forêts ;
- l'accès à la justice en cas de violation de leurs premiers droits ; et
- la création de structures adéquates permettant d'exercer leurs droits d'être consultées.¹⁴

Bien que le ministère des Forêts ait opposé une certaine résistance¹⁵, la société civile est parvenue à placer ces questions au cœur des négociations – la plupart d'entre elles ont été abordées durant les négociations. En vertu de la Constitution camerounaise (révisée en 1996) et comme le prévoient le code foncier (1974) et la loi sur les forêts (Forest Law, 1994), les droits fonciers coutumiers ne s'étendent qu'aux droits d'usufruit, tandis que les droits de propriété coutumiers ne sont pas reconnus. Malgré les engagements pris dans l'APV de réformer certains éléments de la Forest Law, le processus de négociation de l'APV n'a pas modifié sensiblement le statu quo (voir les points 2.2 et 2.3). Il a fallu du temps pour passer à la phase de mise en œuvre du processus d'APV : bien que les négociations aient été conclues en 2010, la réforme de la Forest Law et du code foncier n'a réellement débuté que fin 2012. Un travail considérable a cependant aussi été fait pour faire progresser les droits procéduraux, et en particulier la transparence (voir point 2.5).

2.2 Droits de propriété et d'exclusion

Les droits de propriété coutumiers ont été abolis au Cameroun en 1974, lorsque toutes les terres non enregistrées, y compris les terres détenues en vertu d'un titre de propriété coutumier, sont devenues la propriété de l'État¹⁶, en tant que terres « nationales ». Il existe deux autres catégories de terres en vertu du code foncier : les terres publiques (détenues par l'État au profit du peuple) et les terres privées (détenues par des particuliers, des groupes de sociétés, des communautés ou par l'État). La loi forestière de 1994 a déclaré l'État propriétaire de toutes les terres forestières, mais a néanmoins inclus pour les communautés forestières un droit (en théorie) de revendication sur l'attribution des forêts

¹⁴ Réponse d'un informateur clé de la société civile camerounaise à un questionnaire.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Nguiffo et al. 2009.

communautaires (gérées par la municipalité), avec un droit de premier refus dans la procédure d'attribution des concessions forestières.¹⁷

Un plan de découpage des forêts sépare les zones forestières en domaine forestier permanent (DFP) et domaine forestier non permanent (DFNP). Le DFP est constitué de terres publiques appartenant au gouvernement et couvre les zones protégées et les unités forestières d'aménagement (UFA), dont provient la majorité des récoltes annuelles de bois commercial. Aucune modification de l'utilisation des terres n'est permise dans les forêts permanentes, tandis qu'elle l'est dans les zones du DFNP. Des forêts communautaires ne peuvent être établies que dans le DFNP (voir point 2.3), sans toutefois que cela n'implique des droits de propriété pour les communautés – uniquement des droits d'usufruit. Dans la pratique, tandis que le DFP a été créé sur de vastes zones contenant des forêts offrant un fort potentiel d'exploitation, le DFNP est essentiellement restreint aux zones déjà exploitées ou autrement dégradées. Les UFA dans les forêts permanentes empiètent donc régulièrement sur les zones forestières autrefois détenues en vertu d'un titre de propriété coutumier.¹⁸

Les réformes de la loi forestière proposées par le gouvernement n'ont pas fait grand-chose pour harmoniser la législation nationale avec les droits de propriété coutumiers des communautés forestières¹⁹ et bien que l'APV impose bel et bien le « respect des droits fonciers ou droits d'usage sur les terres et les ressources d'autres parties, susceptibles d'être affectés par les droits de récolte du bois »²⁰, le gouvernement continue à ignorer les droits fonciers coutumiers. Les OSC considèrent néanmoins le fait d'avoir inclus la question des conflits sur les terres dans le programme des négociations comme une réussite²¹, ajoutant que le simple fait d'ouvrir un espace de dialogue dans ce domaine controversé constitue un grand pas en avant.

2.3 Droits d'accès, d'usage et de gestion

Les membres des communautés vivant dans et autour du DFNP avaient des droits d'accès et d'usage en vertu de la loi forestière de 1994, et notamment le droit d'utiliser les terres et les ressources forestières à des fins domestiques, mais le ministère des Forêts pouvait supprimer ou suspendre ces droits s'il les jugeait incompatibles avec les objectifs de la classification des domaines (en particulier concernant les zones protégées et les UFA).²²

L'APV contraint l'État à respecter les « *droits d'usage [des communautés] sur les terres et les ressources susceptibles d'être affectés par les droits de récolte du bois* ». ²³ De plus, conformément à l'APV, des plans d'aménagement des concessions forestières doivent répertorier les droits d'accès et d'usage des communautés dans la zone de concession en question²⁴, ce qui pourrait permettre une meilleure reconnaissance statutaire des droits d'usage coutumiers si les plans d'aménagement venaient à être strictement appliqués. En vertu de l'APV, les communautés n'ont pas le droit de gérer conjointement les concessions d'exploitation industrielle ni d'être consultées à propos des plans d'aménagement.

2.3.1 L'abattage à la tronçonneuse dans les forêts communautaires

Les forêts gérées par les communautés sont profondément ancrées au Cameroun, aussi bien dans le droit écrit (la politique forestière de 1994 invoquait les forêts communautaires comme une mesure destinée à améliorer les moyens de subsistance) que dans la pratique (on comptait 67 forêts communautaires en 2004)²⁵, mais leur superficie est limitée à

¹⁷ Les « forêts communautaires » au Cameroun désignent les forêts gérées par les communautés mais n'impliquent aucun droit de propriété. Dans la réalité, la plupart des communautés forestières sont dans l'incapacité de revendiquer officiellement leurs droits sur les forêts communautaires, car il leur faudrait pour cela entamer pro-activement des démarches complexes et coûteuses avant d'obtenir des droits d'exclusion.

¹⁸ De Blas et al. 2011.

¹⁹ Un avant-projet du nouveau Code forestier rédigé en janvier 2013 est disponible sur <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2012/12/Version%20de%20la%20loi%20compar%C3%A9e%20au%2031%20dec%202012.pdf>

²⁰ Annexe VIII de l'APV, point I.

²¹ Réponse d'un informateur clé de la société civile camerounaise à un questionnaire.

²² Wily 2011.

²³ Annexe VIII de l'APV, point I.

²⁴ Arrêté n° 222 MINEF (1) du 25 mai 2001 fixant les procédures pour la mise en œuvre des plans d'aménagement des forêts.

²⁵ Smith 2010.

5 000 hectares, ce qui porte atteinte aux droits d'usage des forêts coutumiers²⁶, et elles ne peuvent être établies que dans le DFNP (voir point 2.2). Les forêts communautaires sont supposées être gérées selon un plan d'aménagement approuvé par le ministère des Forêts, et une exploitation de bois commercial limitée (à l'aide de tronçonneuses ou de scies mobiles) est permise. Plusieurs mesures ministérielles ont cependant plongé le secteur tout entier dans l'illégalité.²⁷ À noter également que le découpage du bois à la tronçonneuse informel/illégal constitue pour de nombreux responsables gouvernementaux une source de revenus par le biais de « paiements informels ».²⁸

Étant donné que le fait d'autoriser les exploitants forestiers à accéder aux forêts communautaires fournit une importante source de revenus à certaines communautés²⁹, il est nécessaire de normaliser le secteur, tout en veillant à préserver la possibilité pour les communautés d'exercer leur droit coutumier de choisir à qui elles vendent leurs arbres. L'article (17) sur les « protections sociales » de l'APV du Cameroun diffère du modèle employé par les autres pays en omettant un engagement à comprendre et à évaluer les impacts de l'APV sur les populations locales, ce qui dénote l'attitude du gouvernement vis-à-vis de ce secteur. Les efforts liés à l'APV offrent la possibilité de réformer la loi forestière, mais les premières ébauches des réformes sont loin d'être positives (voir point 2.5).

2.4 Droits au partage des profits et à une indemnisation

La politique forestière de 1993 du Cameroun visait à s'assurer que les communautés reçoivent une part des revenus générés par le secteur forestier, mais, à l'exception des forêts communautaires, la loi forestière qui s'en est suivie en 1994 s'est concentrée quasi exclusivement sur le secteur forestier industriel axé sur les exportations.³⁰ Cette loi inclut toutefois des dispositions sur le partage des profits, avec 40 % des taxes des UFA destinées aux municipalités locales et 10 % directement aux communautés locales. Ni la loi ni son décret d'application ne prévoient cependant de mesures de responsabilisation et ces taxes sont rarement parvenues jusqu'à leur destinataire prévu.

L'un des indicateurs du système de vérification de la légalité (SVL) de l'APV prévoit que « l'entité forestière respecte les obligations sociales prescrites par le Code forestier »³¹, ce qui pourrait inciter à appliquer plus strictement les dispositions de partage des profits. Les avancées permises par le processus d'APV au niveau de la transparence (point 2.5) augmentent également les chances que les revenus atteignent leur destination.

2.5 Droits procéduraux

Les progrès limités du Cameroun au niveau du programme axé sur les droits dans le processus d'APV peuvent être imputés en partie à des droits procéduraux très faibles. Peu avant la première réunion du CCMO en mars 2012, la société civile a identifié plusieurs problèmes concernant les droits procéduraux qui devaient constituer des priorités absolues dans le processus d'APV :

- veiller à ce que les ONG, les communautés locales et les populations autochtones soient bien représentées dans le comité national de mise en œuvre ;
- accroître la transparence ; et
- établir un suivi indépendant de l'APV par la société civile.

Des progrès considérables ont été faits au niveau de chacune de ces priorités.

2.5.1 Participation

Une nouvelle plate-forme de la société civile, de plus en plus active, a été créée pour le processus d'APV. Sa première déclaration a souligné le faible niveau d'implication des OSC. Bien que confrontées à une hostilité considérable, les OSC

²⁶ Wily 2011.

²⁷ Wit et al. 2012

²⁸ Ibid.

²⁹ Evans 2012.

³⁰ LoggingOff/CED 2010.

³¹ Annexe II de l'APV, SVL 2, 3, 4, Indicateur 4.2

ont réussi à imposer un représentant de la société civile dans les organismes chargés des négociations, un chiffre qui est passé à deux représentants au cours des négociations.³² En raison d'un manque de capacités, la société civile n'a parfois pas été capable de tirer parti des espaces qui lui ont été accordés, ce qui reste un problème, mais sa capacité à participer s'est sans nul doute améliorée durant la période de négociation. Les communautés n'ont pas été impliquées directement dans les négociations. La société civile a inclus les communautés dans la plate-forme de la société civile, mais de manière très limitée.³³

Le comité national de suivi de l'APV inclut un siège chacun pour la société civile, les communautés locales, les peuples autochtones et les représentants des forêts commerciales, bien que ces représentants n'aient reçu une invitation que la veille de la troisième réunion du comité en avril 2013, ne leur laissant pas la possibilité de se préparer³⁴. Certains membres de la plate-forme d'OSC sont aujourd'hui considérés comme des parties prenantes dans les processus REDD nationaux, chose qui aurait été peu probable avant l'expérience de l'APV.³⁵

2.5.2 Transparence

L'APV du Cameroun inclut une longue annexe sur la transparence couvrant 75 types d'informations.³⁶ La société civile émet des doutes quant à la volonté politique du gouvernement de la respecter³⁷, mais des pas dans la bonne direction ont clairement été faits ; un site Internet dédié à l'APV FLEGT a été créé par le ministère des Forêts³⁸, qui a recruté un consultant chargé de publier sur le site les informations stipulées dans l'annexe sur la transparence, d'ici fin janvier 2014. Un rapport annuel conjoint du CCMO sur la mise en œuvre de l'APV durant l'année 2012 a également été publié.³⁹

2.5.3 Observation

Il existait déjà au Cameroun une observation indépendante des forêts avant l'APV⁴⁰, un rôle qui reste donc maintenu. Durant les négociations de l'APV, la société civile n'a pas demandé à exercer une observation indépendante, estimant que les OSC impliquées couraient le risque de perdre leur indépendance.⁴¹ La société civile a au contraire appelé à la reconnaissance d'un « rôle plus important et plus formel de l'observation indépendante par la société civile dans la législation forestière qui est en train d'être réformée en raison de la conclusion de l'APV. »⁴² Plusieurs ONG, comme FODER et le CED, ont mené des missions d'observation « auto-mandatées » et ont l'intention de développer une approche systématique de surveillance de la gouvernance forestière. Les OSC possèdent davantage de capacités à ce niveau, du fait de leur implication dans le processus d'APV, qui les a aidées à développer leurs compétences techniques⁴³ et à accéder aux informations et aux financements de la FAO, de l'UE et du RU.⁴⁴

2.5.4 La réforme de la loi forestière

En dépit de la nature participative unique (pour le Cameroun) du processus de négociation de l'APV, le processus de réforme de la loi forestière de 1994 n'a été ni participatif ni transparent. La société civile s'est vue accorder du temps pour soumettre des propositions de réforme avant qu'un nouvel avant-projet ne soit produit, ce que plusieurs organisations, dont le CED, ont fait. Ces recommandations ont cependant été rejetées par le gouvernement, qui a organisé des réunions à huis clos sur le nouveau code, auxquelles la société civile n'a pas été conviée⁴⁵. Dans l'avant-projet que la société civile

³² LoggingOff/CED 2010.

³³ Ibid.

³⁴ FERN – Forest Watch Special 2013

³⁵ Réponse d'un informateur clé de la société civile camerounaise à un questionnaire.

³⁶ Article VII de l'APV.

³⁷ Réponse d'un informateur clé de la société civile camerounaise à un questionnaire.

³⁸ www.minfoc.cm/apvcameroun.

³⁹ FERN-Rapport spécial Forest Watch 2013.

⁴⁰ Brack & Leger 2013.

⁴¹ Ibid.

⁴² CED 2012.

⁴³ Réponse d'un informateur clé de la société civile camerounaise à un questionnaire.

⁴⁴ Brack & Leger 2013.

⁴⁵ Bulletin d'information de FPP 2012.

a finalement pu consulter, bon nombre des mesures visant à améliorer les droits des communautés abordées durant les négociations de l'APV étaient absentes⁴⁶ et plusieurs autres avant-projets ont par la suite été rédigés sans que les communautés ou les OSC ne soient impliquées. La société civile a observé peu de changement dans la position du gouvernement, qui favorise toujours le secteur agro-industriel aux dépens d'une gestion durable des forêts, ce qui était déjà le cas avant que le processus d'APV ne soit entamé.

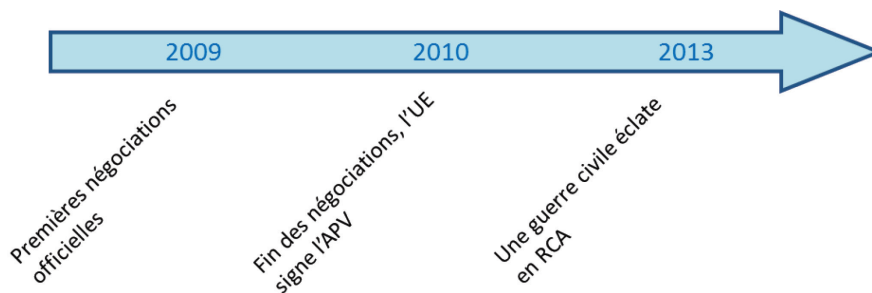
Suite à un appel de la société civile camerounaise, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) a adressé au gouvernement en mars 2013 un courrier critiquant le nouveau projet de loi et demandant une réelle consultation de la société civile et des communautés.⁴⁷ Le gouvernement a depuis répondu, assurant qu'une approche plus participative serait adoptée.

⁴⁶ Avant-projet du nouveau Code forestier rédigé en janvier 2013 : <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2012/12/Version%20de%20la%20loi%20compar%C3%A9e%20au%2031%20dec%202012.pdf>.

⁴⁷ Disponible sur http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early_warning/Cameroun1March2013.pdf.

3. République centrafricaine : un processus interrompu

3.1 La situation de l'APV



Les négociations officielles de l'APV avec la République centrafricaine (RCA) ont débuté en 2009 et se sont conclues en décembre 2010. Le gouvernement souhaitait que les négociations avancent rapidement et s'est donc montré réticent vis-à-vis de la préparation de séances formelles de consultation de la société civile ou des communautés. La pression exercée afin d'inclure la société civile dans les négociations est venue en partie d'ONG externes, ainsi que de la société civile centrafricaine, qui considérait l'APV comme une « *occasion unique de soulever un certain nombre de problèmes jusqu'ici négligés par les politiques de gestion des forêts* »⁴⁸.

Le texte de l'APV prévoit divers éléments de réforme juridique, et notamment :

- la création d'une loi sur la participation des parties prenantes
- la clarification des lois relatives à la gestion des forêts
- la clarification des droits fonciers
- la clarification des droits à une indemnisation

La première réunion du Comité conjoint de mise en œuvre en RCA s'est tenue en septembre 2012, date à laquelle une nouvelle feuille de route a été adoptée en vue de la mise en œuvre et de la réforme juridique. Six mois plus tard, cependant, en mars 2013, un coup d'État a brusquement plongé le pays dans une instabilité politique dont il n'est pas encore totalement sorti. Ceci a semé le désordre dans le calendrier de mise en œuvre envisagé dans la feuille de route de l'APV, même si le secrétariat technique du FLEGT au sein du ministère (actuellement instable) des Forêts a organisé des réunions avec les parties prenantes et si certains membres de la société civile travaillent sur des éléments clés du processus de réforme juridique envisagé par l'APV pour tenter de conserver l'élan et de renforcer leur position lorsque le processus reprendra.⁴⁹

3.2 Droits de propriété et d'exclusion

En RCA, l'État revendique la propriété de toutes les terres, avec le pouvoir exclusif d'attribuer des droits de propriété/possession temporaires ou permanents, et dans la région boisée du sud-ouest du pays, du moins, le droit constitutionnel a depuis longtemps pris le pas sur les droits fonciers coutumiers en raison de solides intérêts communs aux différents acteurs du secteur forestier.⁵⁰ En 2009, 66 % de la superficie des forêts du sud-ouest faisaient l'objet de concessions forestières commerciales (appelées PEA) appartenant à à peine 11 sociétés.⁵¹ Dans l'APV, seuls les droits d'usage coutumiers sont explicitement reconnus dans le texte, même si celui-ci prévoit une réforme de la législation encadrant les droits fonciers, et en particulier une réforme du « code rural ». Ceci, associé à l'adoption par la RCA de la Convention 169 de l'OIT et à la nécessité de l'intégrer dans la législation nationale, offre à la société civile la possibilité de

⁴⁸ FERN 2012.

⁴⁹ Réponse d'un informateur clé centrafricain à un questionnaire.

⁵⁰ Rainforest Foundation UK 2009

⁵¹ FERN/Logging Off 2012.

continuer à se battre pour obtenir une reconnaissance des droits fonciers. En vertu de la matrice de légalité de l'APV, les entreprises sont tenues de respecter « les droits fonciers ou droits d'usage sur les terres et les ressources d'autres parties, susceptibles d'être affectés par les droits de récolte du bois. »⁵²

3.3 Droits d'accès, d'usage et de gestion

Au niveau des droits des communautés, les progrès les plus significatifs qui ont pu être réalisés grâce au processus d'APV en RCA concernent les droits d'accès et d'usage. Les droits d'accès des communautés sont reconnus dans le Code forestier de 2008. Mais ces droits sont limités dans certains endroits, certaines délimitations de terres (les zones protégées) et à certains types d'activités – ceci constitue au final davantage un « principe d'interdiction » qu'un « droit d'accès aux forêts » pour les communautés.⁵³ La matrice de légalité de l'APV impose clairement aux entreprises bénéficiant de concessions forestières de respecter les droits d'accès et d'usage coutumiers des communautés⁵⁴, et l'APV appelle à une révision du « code rural » sur les droits d'usage et le droit foncier.⁵⁵

Sur un plan plus positif, l'attitude du gouvernement, et en particulier du ministère des Forêts (le plus impliqué dans les négociations), a changé au cours du processus d'APV. Initialement agressive vis-à-vis de la société civile et sans aucune réelle intention d'intégrer les droits des communautés dans le processus d'APV, l'administration a ensuite changé de position, reconnaissant l'importance d'intégrer les droits des communautés dans les politiques et les plans d'aménagement.⁵⁶ Ce tournant, ainsi que la signature de l'APV, ont permis aux ministères de prendre davantage conscience des droits des communautés, plus généralement dans la mesure où le gouvernement s'est montré beaucoup plus disposé à discuter des droits des communautés dans d'autres processus nationaux, comme la REDD+ et l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE).⁵⁷

Certaines OSC estiment que quelques factions du gouvernement montrent à présent une réelle envie de mettre en pratique les lois sur les droits d'usage des communautés, mais le manque de ressources financières, de capacités techniques et l'instabilité politique actuelle entravent considérablement les progrès.⁵⁸

3.3.1 Droits des communautés relatifs à l'usage commercial et à la gestion des ressources forestières

Dans le Code forestier de 2008, les forêts communautaires sont envisagées comme des forêts gérées par les communautés, mais sans que cela n'implique un quelconque droit de propriété.⁵⁹ Le terme « forêt gérée par une communauté » désigne une forêt gérée par une communauté selon un plan d'aménagement validé par l'autorité forestière et couvrant une superficie de 5 000 hectares maximum. Le Code forestier prévoit l'exploitation traditionnelle des forêts par les communautés⁶⁰ (à l'exception de l'exploitation du « bois d'œuvre »), mais aucun décret d'application n'a été rédigé et aucun permis pour ce type d'activité commerciale n'a par conséquent été délivré ; ceci se fait donc actuellement de manière informelle.⁶¹ Le SVL de l'APV exclut également ces activités, prévoyant toutefois l'élaboration d'une matrice de légalité qui les prendra en compte à l'avenir.⁶² Pour la société civile, cette exclusion est un frein à l'évolution du droit pour les communautés de gérer leurs ressources.⁶³

⁵² Annexe VII de l'APV, 1^{re} partie.

⁵³ FERN/Logging Off 2012.

⁵⁴ Annexe II de l'APV, principe 4, critère 4.3.1.

⁵⁵ Annexe IX de l'APV, 1.

⁵⁶ Réponse d'un informateur clé de la société civile centrafricaine à un questionnaire.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ FERN/Logging Off 2012.

⁶⁰ Article 15 de l'APV.

⁶¹ FERN/Logging Off 2012.

⁶² Annexe II de l'APV, Définition du bois produit légalement

⁶³ FERN/Logging Off 2012.

3.3.2 Les peuples autochtones

La RCA a ratifié la Convention 169 de l'OIT (Convention concernant les peuples indigènes et tribaux)⁶⁴ en avril 2010, soit quelques mois avant la fin des négociations sur l'APV. Ceci a permis de mettre en avant la reconnaissance des droits des peuples autochtones prévue par le Code forestier de 2008,⁶⁵ qui garantit les droits d'usage coutumiers des peuples autochtones mais les considère comme secondaires, passant après les textes législatifs en vigueur.⁶⁶ Les OSC œuvraient déjà pour informer les communautés autochtones (à savoir le peuple pastoral Mbororo et le peuple Aka vivant dans les forêts) de leurs droits et demandaient la ratification de la Convention 169 et l'adhésion à d'autres instruments internationaux (UNDRIP⁶⁷, Charte africaine des droits de l'homme⁶⁸) avant le début des processus d'APV, mais la société civile en RCA était faible et rongée par des problèmes internes.⁶⁹ Le processus d'APV a renforcé sa capacité à promouvoir les droits des peuples autochtones et des communautés, du fait de l'expérience acquise durant les négociations et des formations dispensées par les ONG qui l'ont soutenue dans les négociations de l'APV.⁷⁰

Les peuples autochtones et les communautés locales apparaissent ensemble dans la matrice de légalité de l'APV, ce qui confère aux entreprises les mêmes responsabilités vis-à-vis des deux groupes, à savoir : les informer des conventions provisoires signées dans la zone concernée, respecter les droits coutumiers d'accès et d'usage et indemniser les populations en cas de destruction de biens par l'entreprise (voir également le point 3.4).

3.4 Droits au partage des profits et à une indemnisation

Les entreprises sont déjà tenues de payer une taxe aux communes (autorités locales) dans lesquelles elles opèrent. Ces revenus sont destinés à la communauté, mais les fonds parviennent rarement jusqu'à leur destinataire. L'APV clarifie la responsabilité des entreprises, qui doivent apporter « une meilleure contribution au développement local », en versant notamment une somme régulière (dont le montant n'est pas précisé dans l'APV) à un fonds communautaire et en incluant des « actions sociales » dans le plan d'aménagement.⁷¹

Les entreprises doivent également indemniser les communautés dont les biens ont été endommagés et une disposition de l'APV prévoit la révision de la loi régissant l'indemnisation des cultures endommagées.⁷² Cette disposition, si la société civile parvient à orienter la réforme dans une direction positive pour les communautés, pourrait également profiter aux communautés qui ne sont pas directement concernées par le processus d'APV.⁷³ L'indemnisation des communautés faisant partie du SVL, ceci devrait inciter encore davantage le gouvernement à veiller à ce que les droits d'indemnisation puissent être exercés, afin de garantir la légalité du bois, en particulier dans les forêts faisant l'objet de concessions.

3.5 Droits procéduraux

3.5.1 Accès aux informations

Le CLIP ne figure pas dans l'APV de la RCA, bien que la ratification de la Convention 169 par le gouvernement implique qu'il doive être intégré dans le SVL. La matrice de légalité stipule que les entreprises forestières ne sont tenues d'informer

⁶⁴ Organisation internationale du travail 1989.

⁶⁵ Le Code forestier préserve un certain nombre de droits coutumiers des peuples autochtones, interdisant par exemple leur éviction des zones protégées s'ils occupaient ces terres avant qu'elles ne soient considérées comme une zone protégée, leur transfert répondant aux normes relatives au CLIP. Le « ministre en charge des forêts » a cependant le pouvoir de suspendre ou de retirer ces droits de manière temporaire ou définitive, ce qui, en quelque sorte, leur porte atteinte.

⁶⁶ Rainforest Foundation UK 2009

⁶⁷ Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP).

⁶⁸ Disponible sur http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/achpr_instr_charter_fra.pdf

⁶⁹ FERN/Logging Off 2012.

⁷⁰ FERN/Logging Off 2012 et réponse d'un informateur clé de la société civile centrafricaine à un questionnaire.

⁷¹ Annexe II de l'APV, principe 9, critère 9.1, indicateurs 9.1.1, 9.1.2.

⁷² Annexe IX de l'APV, 1, 1.1 (c).

⁷³ Réponse d'un informateur clé de la société civile centrafricaine à un questionnaire.

les communautés locales ou autochtones de l'attribution de concessions qu'une fois le titre d'exploitation octroyé⁷⁴ alors qu'en vertu du Code forestier, le gouvernement est tenu de les en informer avant l'octroi du titre.⁷⁵ Il n'est à aucun moment fait mention d'une gestion conjointe des concessions forestières, même si un décret est envisagé pour inclure la société civile dans le comité chargé d'octroyer les concessions.⁷⁶ L'APV de la RCA inclut bien une longue annexe sur la transparence, qui rejoint celle des autres APV (mais diffère de celle du Ghana).

3.5.2 Participation

Comme indiqué au point 3.2, le gouvernement centrafricain s'est montré hostile vis-à-vis des OSC au début des négociations de l'APV ; ce n'est qu'à contrecœur que la société civile a été invitée à y prendre part et les informations qui lui étaient communiquées concernant les réunions à venir étaient souvent insuffisantes pour lui permettre de s'y préparer.⁷⁷ Pour ajouter à la situation, la société civile était mal organisée, communiquant très peu en interne : à titre d'exemple, le texte de l'APV a été paraphé avant même d'être adressé à la plupart des OSC par leurs représentants au comité des négociations, bien qu'elles aient réussi à l'obtenir par d'autres moyens.⁷⁸ Les communautés n'ont pas été impliquées directement dans les négociations. De ce fait, en dépit des progrès mentionnés au point 3.2, la société civile considère son implication dans les négociations de l'APV comme insuffisante et les aspects environnementaux et sociaux n'ont pas reçu l'attention qu'ils méritaient dans la matrice de légalité.⁷⁹

Depuis les négociations, la plate-forme de la société civile a cherché à conserver l'élan en faveur de la réforme juridique et à s'assurer de son implication telle que prévue dans l'APV. En mars 2013, la plate-forme a rédigé une déclaration de position sur l'APV⁸⁰ mettant en avant des retards importants dans les réformes juridiques (qui devaient initialement débiter en janvier 2011) et le manque d'implication des ONG ou des communautés, à l'exception de quelques implications marginales dans des textes liés au code de l'environnement, et faisant des recommandations pour renforcer l'implication des OSC et des communautés à l'avenir.

⁷⁴ Annexe II de l'APV, principe 2, critère 2.3.

⁷⁵ L'article 33 du Code forestier stipule : « Toute concession d'une partie du domaine forestier de l'État en vue d'une exploitation industrielle est subordonnée à une consultation préalable des populations riveraines, y compris les peuples autochtones. »

⁷⁶ Annexe IX de l'APV, 1, 1.1(a).

⁷⁷ Réponse d'un informateur clé de la société civile centrafricaine à un questionnaire, contre-exposé de la société civile centrafricaine.

⁷⁸ Bolen & Ozinga 2013.

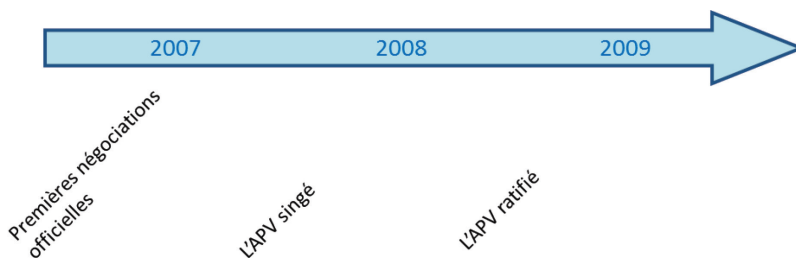
⁷⁹ FERN/Logging Off 2010.

⁸⁰ Disponible sur :

<http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/D%C3%A9clarationR%C3%A9formeL%C3%A9gale%20APV%202013%20Version%20finale.pdf>.

4. Ghana : le premier APV

4.1 La situation de l'APV



Le Ghana a été le premier pays à signer un APV en 2008, avant de le ratifier en 2009. Lorsque le processus de pré-négociation de l'APV du Ghana a débuté en mai 2005, la société civile a dans un premier temps été exclue. Face aux protestations, le gouvernement a accepté d'inclure des représentants de la société civile dans les négociations formelles avec l'UE qui ont débuté en 2007. Mais ce n'est qu'après que la plate-forme de la société civile ait menacé de boycotter le processus d'APV, et en ait fait part à l'UE par l'intermédiaire de ses alliés dans les ONG européennes, que l'UE a fait pression sur le gouvernement pour qu'il améliore la transparence et la participation. Aux yeux de la société civile, ceci a été un tournant dans sa participation au processus d'APV, et le processus d'APV du Ghana est devenu un modèle de participation de la société civile que les autres pays pourraient suivre.⁸¹

4.2 Droits de propriété et d'exclusion

4.2.1 Droits fonciers et droits sur les arbres

Au Ghana, les terres forestières sont possédées par les communautés sous la forme d'un « titre allodial » détenu en fiducie pour les communautés par les autorités traditionnelles (chefs de tribus) qui octroient les terres aux différents agriculteurs sous forme de baux à long terme. En dépit du fait que ces baux ne soient pas correctement documentés, la plupart des agriculteurs « indigènes » possèdent des droits fonciers raisonnablement solides tant qu'ils exploitent la terre, mais ces droits sont davantage menacés pour les agriculteurs migrants. Les terres suscitent de nombreux conflits, y compris entre les agriculteurs « indigènes » migrants et résidents. Bien que les droits fonciers s'accompagnent de leur lot de problèmes, les droits sur les arbres ou sur les forêts s'avèrent plus problématiques pour les moyens de subsistance et les ressources. La proposition de préparation à la REDD+ (R-PP) du Ghana indique par exemple que l'absence de droits sur les arbres pour les communautés et les agriculteurs constitue un facteur majeur de la dégradation des forêts.⁸²

Les problèmes concernant les droits sur les arbres remontent essentiellement à la législation de 1962 qui a nationalisé les terres, ignorant les droits de propriété foncière coutumiers.⁸³ La loi sur l'administration des terres (*Administration of Lands Act*) a conféré à l'État le pouvoir de reprendre la gestion et le contrôle de toutes les terres d'un groupe ethnique ou d'une famille, tandis que le *Concessions Act* (aujourd'hui abrogé)⁸⁴ a décrété que tous les arbres à bois devaient être détenus en fiducie par le gouvernement central pour le groupe ethnique sur les terres de qui ils se trouvaient. Selon Djokoto & Opoku (2010), l'adoption et la mise en œuvre de ces lois a abouti à un double système hiérarchique inégal de droits fonciers considérant les droits fonciers en pleine propriété et à bail comme supérieurs aux droits fonciers coutumiers. Ainsi, depuis 1962, l'État, représenté par les autorités forestières (actuellement la Forestry Commission (FC)), gère les ressources pour le compte de leurs propriétaires. Dans la pratique, cette gestion assurée par l'État signifie que les forêts hors réserves, ainsi que les vastes réserves forestières de production, ont fait l'objet de concessions. Les droits sur les arbres sont

⁸¹ Réponse d'un informateur clé de la société civile ghanéenne à un questionnaire.

⁸² Forestry Commission et consultants sur la R-PP 2009.

⁸³ Djokoto & Opoku 2010.

⁸⁴ En 1979, la Constitution a de nouveau confié la gestion des terres aux autorités locales et la Constitution de 1992 a confirmé l'autorité des chefs et a réparti les terres en terres publiques (confiées au Président en fiducie pour le peuple ghanéen et gérées par la Lands Commission) et en droits fonciers coutumiers sous l'autorité des chefs (Djokoto & Opoku 2010).

essentiellement considérés ici comme une question de droits d'accès et d'usage (voir point 4.3), mais cela représente également pour les communautés une perte de leurs droits de propriété sur les arbres.

4.2.2 Refuser son consentement aux exploitants de l'industrie du bois titulaires de concessions

Le consentement libre, informé et préalable (CLIP) est essentiellement abordé dans le cadre des droits procéduraux (point 4.5), mais on peut noter brièvement que le processus d'APV a fait progresser le droit de refuser son consentement ou sa permission à une exploitation, et ainsi d'exclure les titulaires de concessions de la chaîne de valeur du bois commercial, s'il peut être prouvé que ceux-ci n'ont pas respecté les droits légaux des communautés. La position de la société civile sur le « bois d'origine légale » a toujours été très claire : respect de la législation forestière, c'est-à-dire du *Timber Resources Management Act* de 1997⁸⁵, de ses amendements et des règlements qui y ont été associés, ainsi que de la politique de 1994 en matière de forêts et de faune.⁸⁶ Ces textes législatifs stipulent que les agriculteurs sont libres de s'opposer à ce que des permis d'abattage soient délivrés sur leurs terres et leur reconnaissent le droit de participer à l'inspection préalable à l'abattage.

Bien que l'industrie s'y soit vivement opposée, la société civile a réussi à faire valoir que la principale source de bois légal devait être les *Timber Utilisation Contracts* (TUC – contrats d'exploitation du bois) et les permis de récupération prévus par la loi de 1997, et non le bois provenant des *Timber Utilisation Permits* (TUP – permis d'exploitation du bois), qui ne sont pas destinés à une exploitation commerciale et ne tiennent pas compte des droits des communautés. En vertu d'un TUC, un agriculteur ou un propriétaire terrien individuel ou de groupe a le droit de donner son consentement avant qu'un permis d'abattage ne soit octroyé dans une zone faisant l'objet d'un TUC.

4.3 Droits d'accès, d'usage et de gestion⁸⁷

4.3.1 Faire progresser les droits des agriculteurs et des communautés sur les arbres

Comme expliqué dans le point 4.2, la « gestion assurée par l'État » a usurpé les droits des communautés sur les arbres. Après 1962, les communautés ont découvert qu'elles devaient demander aux responsables du secteur forestier dans les capitales des districts l'autorisation d'extraire des produits forestiers destinés uniquement à un usage domestique, tandis que les exploitants bénéficiant de concessions récoltaient le bois commercial et les produits forestiers non ligneux (NTFP). Elles n'avaient aucun droit d'appel lorsque leurs demandes étaient rejetées. Il ne s'agissait donc pas uniquement d'une question d'exclusion de la chaîne de valeur du bois. Les producteurs de cacao, en particulier, font face à des incitations perverses en ce qui concerne les arbres à bois poussant naturellement, car les plantations de cacao endommagées lors de l'abattage des arbres ne sont pas indemnisées, ou très peu. De nombreux producteurs détruisent donc les arbres à bois, comme les jeunes arbres, et nourrissent les arbres non utilisés pour leur bois, comme les arbres d'ombrage favorables au cacao. L'ironie veut que certains des meilleurs arbres d'ombrage soient de précieux arbres à bois – si les producteurs avaient droit ne serait-ce qu'à une part de la valeur du bois en reconnaissance (au moins) de leurs services d'entretien des arbres et étaient correctement indemnisés pour leurs plantations endommagées, il en résulterait un système agroforestier attrayant présentant d'importants avantages sociaux et environnementaux.⁸⁸

La réforme des droits sur les forêts et de la gestion des forêts locales a donc été l'une des principales demandes de la société civile dans le processus d'APV. Des progrès ont été réalisés dans le cadre de l'APV et du processus de réforme qui y est associé, comme l'explique l'encadré 2, mais ce programme se heurte à d'importants obstacles d'économie politique, du fait notamment que la Forestry Commission dépende financièrement des redevances forestières (même si l'érosion rapide des ressources hors réserves⁸⁹ signifie que cette source de revenus s'amenuise).

⁸⁵ Forestry Commission Ghana 1997.

⁸⁶ Forestry Commission Ghana 1994.

⁸⁷ La plupart des informations incluses dans cette partie ont été fournies par Albert Katako, Kingsley Bekoe et Samuel Mawathor, des informateurs clés de la société civile.

⁸⁸ Richards & Asare 1999.

⁸⁹ Hansen et al. 2012.

Encadré 2. Les droits sur les forêts (arbres) dans l'APV du Ghana

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1962 mentionnée au point 4.2, la gestion des forêts incombe à l'État, tandis que la propriété des forêts ou des arbres est conférée aux autorités traditionnelles pour le compte des communautés et des familles. En dépit de ce fait, la façon dont l'État – à travers la Forestry Commission – exerce ses droits de gestion des forêts signifie que les agriculteurs n'ont pas pu exercer leurs droits sur les arbres à bois adultes se trouvant sur les exploitations situées dans les zones de concessions hors réserves. Les droits sur les arbres ne constituent toutefois pas un problème unique : si un propriétaire terrien loue des terres sur lesquelles se trouvent des arbres à bois adultes, le locataire (agriculteur) ne peut revendiquer aucun droit de propriété sur ces arbres, mais devrait pouvoir revendiquer la propriété des semences qu'il a fait pousser jusqu'à maturité. Même lorsque les agriculteurs obtiennent des droits sur les arbres qu'ils ont fait pousser, les propriétaires terriens auront droit à un pourcentage calculé en fonction des accords négociés (tel que cela se pratique dans le cacao).

La société civile, sous la houlette de Forest Watch Ghana, a réussi à faire inclure dans l'APV une clause importante concernant les droits sur les arbres. L'APV reconnaît que les droits sur les arbres sont un des principaux éléments moteurs de la dégradation des forêts dans les zones hors réserves et inclut la déclaration suivante, qui constitue un engagement à réformer les droits sur les arbres : « *L'affirmation du régime foncier local des forêts et des droits des différentes parties prenantes, en particulier des agriculteurs dans les différents types de forêts, et la clarification de la compétence respective des institutions locales (y compris coutumières) et nationales en matière de gestion forestière.* » (Annexe II de l'APV, 5a.iii). En outre, le délai de mise en œuvre de la réforme a été fixé à cinq ans ; étant donné que l'APV a été signé en 2009, cela signifie que la réforme devrait avoir lieu en 2014. La volonté politique nécessaire n'est cependant pas franchement manifeste.

Bien que l'APV n'ait pas encore convaincu le gouvernement de changer de position à l'égard des droits de propriété sur les arbres qui se régénèrent naturellement, la société civile a proposé à ce dernier d'établir un « âge de référence » pour les arbres se régénérant naturellement dans le cadre des pratiques agroforestières. Il y a environ 20 ans, le ministère ghanéen de l'Alimentation et de l'Agriculture a commencé à promouvoir des pratiques agroforestières associant la plantation d'arbres et la régénération naturelle. La proposition de la société civile vise une reconnaissance des droits fonciers des particuliers ou des groupes sur les arbres résultant de ces pratiques agroforestières. Un processus de consultation des parties prenantes sera nécessaire pour convenir de l'âge de référence pour les droits sur les arbres.

Les droits de propriété des arbres englobent une deuxième dimension, à savoir garantir les droits de ceux qui plantent les arbres. En 2002, un amendement au *Timber Resources Management Act* a reconnu des droits de propriété sur les arbres plantés. La mise en œuvre de cette disposition a cependant été compliquée par le fait que les personnes qui plantent des arbres sont tenues de produire un titre de propriété ou d'occupation foncière lorsqu'elles souhaitent faire enregistrer les arbres. L'obtention d'actes de propriété est une procédure longue et complexe, mais dans certains endroits, cet obstacle est contourné par des procédures d'administration des terres simples et basées sur les communautés, qui permettent la signature d'accords fonciers entre les propriétaires terriens et les agriculteurs. Cela a encouragé davantage de personnes à planter des arbres à bois.

Source : informations communiquées par Albert Katako, de Forest Watch Ghana.

4.4 Droits au partage des profits et à une indemnisation

Jusqu'en 1962, les communautés possédant des terres avaient droit à une grande part des revenus bruts générés dans les réserves forestières. Mais le *Concessions Act* de 1962 a stipulé que les revenus forestiers devaient être utilisés avant tout pour payer les coûts de fonctionnement du ministère des Forêts, une partie de l'argent restant étant restituée aux autorités locales et aux communautés⁹⁰. Dans la pratique, ces dernières ont été presque entièrement exclues des profits financiers de l'extraction de bois commercial en raison de la mainmise des élites aux niveaux national et local, et d'un système de partage des profits bureaucratique.⁹¹

⁹⁰ Treue 2001.

⁹¹ Réponse d'un informateur clé de la société civile ghanéenne à un questionnaire.

Une fois encore, c'est l'adoption des TUC et de la loi de 1997 dans l'APV qui permet de se montrer optimiste quant à une possible amélioration de la situation. Les TUC incluent plusieurs dispositions concernant le partage des profits, les redevances forestières et l'indemnisation :

- les exploitants détenant un TUC sont contraints de négocier avec les communautés, avant l'abattage, des conventions en matière de responsabilité sociale (CRS) d'une valeur d'au moins 5 % des droits de coupe (les CRS imposent également à l'exploitant de respecter les normes socioculturelles et environnementales) ;
- les exploitants détenant un TUC doivent s'être acquittés de leurs droits de coupe, augmentant ainsi le montant des revenus forestiers à partager ;
- les agriculteurs ont droit à une indemnisation pour les dégâts causés aux cultures durant l'abattage.

Une certaine amélioration a été constatée au niveau de la transparence du paiement des droits de coupe, même si les élites gardent la mainmise sur ces droits aux niveaux national et local.⁹² Le projet *Governance Initiative for Rights and Accountability in Forest Management* (GIRAF), financé par l'UE, a permis de former les communautés de 30 districts à leurs droits en vertu du *Timber Resources Management Act* (et donc prévus dans les TUC), et certaines de ces communautés sont devenues plus exigeantes en ce qui concerne leur prise en compte dans la distribution des revenus forestiers à travers les conseils traditionnels (qui reçoivent 9 % des droits de coupe) et les assemblées de district (24,5 % des droits de coupe).

Mais certaines autres demandes fiscales de la société civile n'ont pas (encore) abouti, notamment la révision trimestrielle des taux des droits de coupe, comme le prévoit la loi de 1997, et des progrès au niveau des appels d'offres.

4.5 Droits procéduraux

4.5.1 Participation de la société civile dans le processus de négociation de l'APV

Dès le début du processus d'APV, un groupe de contact de la société civile a été créé pour coordonner les contributions de la société civile au processus de négociation. Ce groupe était constitué d'un large éventail de parties prenantes issues de la société civile, incluant :

- des ONG de la coalition Forest Watch Ghana (FWG) ;
- des autorités traditionnelles ;
- la Domestic Lumber Trade Association (DOLTA), une organisation faîtière pour les opérateurs et les travailleurs de la filière bois dans le secteur informel, y compris les opérateurs de tronçonneuses ; et,
- le processus des Forums sur les forêts, composé de forums au niveau des communautés et des districts, de plateformes de parties prenantes dans le secteur forestier au niveau des districts incluant les communautés forestières, les assemblées de district, les pompiers, la police, le système judiciaire, des entreprises d'exploitation forestière, des organisations communautaires, etc.

Le groupe de contact comptait deux représentants dans le comité de pilotage de l'APV – le comité officiel représentant le Ghana dans les négociations – ainsi que des représentants dans cinq autres groupes de travail (et présidait deux d'entre eux). Des réunions régulières du groupe de contact ont permis de présenter un plaidoyer cohérent sur les problèmes concernant les droits des communautés. Des réunions régulières des forums forestiers et des forums communautaires, parallèlement aux réunions de la coalition FWG, ont permis à certaines communautés forestières de participer au processus et de soulever leurs problèmes dans les groupes de travail et au sein du comité de pilotage.⁹³

En 2007, la société civile a rédigé une déclaration de « position de la société civile » pour informer cette dernière de son droit de participer à l'APV⁹⁴. Celle-ci a été incluse dans l'APV sous la forme d'une vision de la gouvernance forestière soulignant l'intérêt du public pour la biodiversité, les moyens de subsistance, une « industrialisation durable » et le

⁹² Ibid.

⁹³ Réponse d'un informateur clé de la société civile ghanéenne à un questionnaire.

⁹⁴ Ibid.

développement culturel. Ceci a été considéré comme une réussite importante et a permis à la société civile d'étudier et de formuler des normes minimum pour un processus participatif.⁹⁵ En jouant un rôle actif dans les négociations, les représentants de la société civile, autrefois considérés comme des participants indésirables mais nécessaires, sont devenus des contributeurs clés, réalisant ainsi des progrès certains. Il apparaît, par exemple, que les communautés et les OSC de base joueront probablement un rôle clé dans le SVL – la Forestry Commission était en train d'évaluer cette possibilité (août 2013).

4.5.2 Le CLIP et le « pouvoir absolu » de l'État et des titulaires de concessions

Comme mentionné au point 4.2, le processus d'APV a donné du poids au CLIP à travers l'approbation des *Timber Utilisation Contracts* (TUC, contrats d'exploitation du bois) dans la matrice de légalité. Mais à ce jour, les communautés n'ont pu exercer leur CLIP que dans une mesure limitée en raison d'une faible prise de conscience et d'une mauvaise gouvernance. Bien que la prise de conscience reste très faible, certaines des communautés formées dans le cadre du projet GIRAF de l'UE (voir point 4.4) ont exercé leur droit d'empêcher l'abattage des arbres. L'encadré 3 explique également comment le processus d'APV a contribué à réduire le « pouvoir absolu » des titulaires de concessions et de l'État sur les communautés.

Encadré 3. Imposer davantage le CLIP et contrôler le pouvoir des titulaires de concessions et de l'État

On peut dire que le processus d'APV a au moins permis de modifier légèrement l'équilibre du pouvoir en s'éloignant du « pouvoir absolu » de l'autorité forestière gouvernementale et des concessions d'exploitation forestière. Cette évolution peut être attribuée au texte de l'APV, au rôle de l'observateur indépendant et aux opportunités fournies par le processus global de réforme politique qui accompagne l'APV. Le texte de l'APV stipule que les communautés ont le droit d'être entièrement informées et de participer à la gouvernance forestière (article 20, clauses 1-2). Comme nous l'avons déjà mentionné, du fait de la clause relative au consentement, les personnes détenant des TUC doivent veiller à respecter les droits des communautés dans le cadre des TUC. Toute personne détenant un TUC qui enfreindrait les droits des communautés se verrait alors surveillé de près par l'observateur indépendant.

Pour ce qui est du processus politique en général, la société civile – dans l'esprit de l'APV – a par deux fois (en 2010 et 2012) fait barrage à une loi proposant l'attribution administrative de permis d'exploitation du bois dans les zones hors réserves, à la discrétion de la Forestry Commission plutôt que par le biais d'un appel d'offres et d'une ratification parlementaire. De même, lorsque Global Witness a publié un rapport début 2013 révélant que la Forestry Commission avait approuvé plus d'une centaine de permis (autres que des TUC) qui généreraient un bois considéré comme illégal en vertu de l'APV, le gouvernement ghanéen a répondu en l'espace d'une semaine. Cette sensibilité montre qu'il est aujourd'hui plus difficile pour l'État d'ignorer ou de contourner la législation forestière.

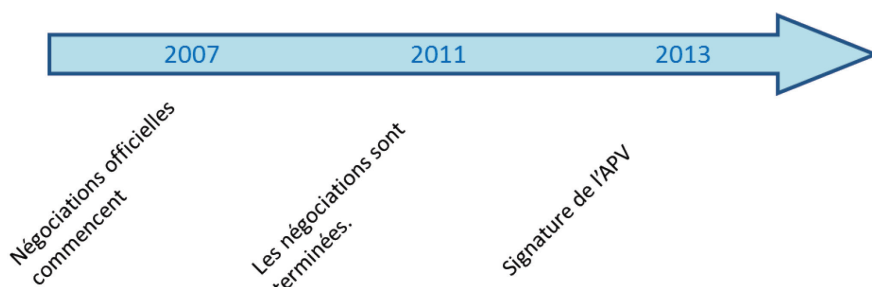
D'un autre côté, l'État et l'industrie forestière ne renonceront pas facilement à leurs pouvoirs. La Forestry Commission a jusqu'ici bloqué les appels d'offres, s'est opposée à la réglementation du régime concernant les produits forestiers non ligneux, a autorisé une brusque augmentation, depuis 2010, du nombre de permis de récupération et continue à plaider en faveur de « permis spéciaux » délivrés par le ministre. La récente formation de gardes forestiers amés chargés de prendre des mesures contre les opérateurs de tronçonneuses confirme également que l'attitude de l'État vis-à-vis du « secteur forestier informel » a peu évolué. L'industrie forestière reste en position de force, comme en témoigne le fait que les droits de coupe n'aient pas été révisés depuis 2004 et que leur valeur réelle (valeurs d'exportation franco à bord selon les taux de change) ait donc baissé.

Source : informations communiquées par Kingsley Bekoe, de Civic Response.

⁹⁵ Ibid.

5. Indonésie : premier APV à fournir du bois SVL à l'UE

5.1 La situation de l'APV



Le processus d'APV de l'Indonésie est unique dans le sens où l'APV résulte d'un processus national de vérification de la légalité du bois, le *Sistem Verifikasi Legalitas Kayu* (SVLK), qui a débuté avant le processus d'APV. En 2002, l'Indonésie et le RU ont signé un protocole d'accord visant à améliorer l'application de la législation forestière et à lutter contre l'exploitation illégale des forêts et le commerce qui y est associé. Les parties ont alors convenu d'entamer un processus multipartite afin d'élaborer une norme de respect de la législation.⁹⁶ Ce processus multipartite a fini par être absorbé dans les négociations de l'APV.

Le processus du SVLK, qui a débuté en 2003, visait à fournir une définition de la légalité qui pourrait être utilisée lors des contrôles de l'industrie forestière.⁹⁷ Un ensemble de normes de vérification de l'origine légale du bois et de procédures de contrôle et de mise en œuvre a vu le jour, sous la forme d'un Règlement SVLK en 2009. Face aux critiques de la société civile, des modifications y ont été apportées en 2011 et 2012.

Parallèlement au processus du SVLK, le gouvernement a entamé en 2007 des négociations en vue d'un APV avec l'UE, qui se sont intensifiées après le premier règlement du SVLK.⁹⁸ Entre 2009 et 2011, les négociations de l'APV se sont concentrées sur la compatibilité entre le SVLK et le SVL. En avril 2011, un accord a été trouvé et une nouvelle version du SVLK a été approuvée en tant que SVL de l'Indonésie ; l'APV a été parafé en mai 2011.⁹⁹ Après une seconde révision du règlement du SVLK en 2012, l'APV a été signé le 30 septembre 2013 et est entré dans la phase de ratification.

L'UE constitue un énorme marché d'exportation pour les produits dérivés du bois indonésiens, et en particulier la pulpe et le papier, qui représentent environ 75 à 80 pour cent de la valeur des exportations indonésiennes de produits dérivés du bois vers l'UE ; les meubles constituent la plus grande partie de la valeur restante, la plupart étant produits par de petites et moyennes entreprises (PME) à Java, Kalimantan et Sumatra.

5.2 Droits de propriété et d'exclusion

5.2.1 Les problèmes liés aux droits fonciers

Comme dans les autres pays, la plupart des terres forestières coutumières, qui couvrent environ 70 % de la superficie totale des forêts, ont été attribuées à des exploitants de l'industrie forestière sous forme de concessions. La Constitution indonésienne reconnaît les droits coutumiers des communautés autochtones (adat) et d'autres communautés forestières, tout en conférant à l'État un pouvoir de contrôle sur les terres et les ressources naturelles « à utiliser au profit des populations ».¹⁰⁰ Le droit agraire reconnaît également des droits d'usufruit collectifs, mais qui passent après les priorités

⁹⁶ Brown et al. 2008.

⁹⁷ Délégation européenne en Indonésie 2011.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Colchester et al. 2010.

de développement. Les droits coutumiers ont également tendance à être ignorés par les autres lois sectorielles (agriculture, exploitation minière, etc.) et peuvent se heurter à des conflits de lois, en particulier entre la législation centrale et la législation décentralisée (au niveau des districts).

Si la société civile n'a pas réussi à faire progresser directement les droits coutumiers dans le processus SVLK/APV, un récent arrêt de la Cour constitutionnelle (encadré 4) a radicalement changé la perspective concernant les droits fonciers coutumiers en Indonésie. Cela signifie que le ministère des Forêts ne pourra plus ignorer les droits fonciers coutumiers lorsqu'il octroiera des concessions.

Encadré 4. Arrêt de la Cour constitutionnelle en faveur d'AMAN, mai 2013

En mai 2013, la Cour constitutionnelle a prononcé un arrêt historique en réponse à un appel interjeté par l'association AMAN (*Indigenous Peoples Alliance in Indonesia*, alliance des peuples autochtones en Indonésie). Cet arrêt a déclaré inconstitutionnelles les dispositions de la *Forestry Law* de 1999 qui refusaient aux communautés adat tout droit sur leurs terres et leurs forêts. L'arrêt de la cour a également admonesté le ministère des Forêts pour avoir détourné la *Forestry Law* de sorte à priver les communautés de leurs droits, tout simplement en ne les faisant pas apparaître dans le cadre juridique afin que des permis d'abattage des arbres ou de concessions de pulpe et de papier puissent être délivrés.

Cet arrêt implique que les terres forestières publiques soumises à des droits fonciers coutumiers ne devraient plus faire l'objet de concessions et ouvre en théorie la voie aux populations autochtones pour revendiquer leurs territoires. Mais les choses ne sont pas si simples : par exemple, c'est l'Agence foncière nationale (BPN), et non le ministère des Forêts, qui traite les questions concernant les droits de propriété – la BPN ne s'est pas montrée très réceptive aux réclamations des communautés coutumières, qui lui ont remis des cartes totalisant des millions d'hectares. Deuxièmement, bien que cela soit juridiquement incorrect, les autorités des districts et les autorités provisoires ont pris la responsabilité de reconnaître des zones forestières coutumières, de sorte qu'il pourrait bien y avoir des conflits entre la gouvernance centrale et la gouvernance décentralisée.

Source : Fay 2013.

5.3 Droits d'accès, d'usage et de gestion

Le SVLK, si et lorsqu'il sera mis en œuvre correctement, pourrait renforcer les droits d'accès et d'usage des groupes forestiers coutumiers ainsi que les droits des petits exploitants agricoles possédant des terres individuelles. Mais s'il n'est pas mis en œuvre correctement, il représente une menace pour leurs moyens de subsistance. On estime à trois millions le nombre de ménages faisant pousser des arbres – dont beaucoup vivent sous le seuil de pauvreté ou juste au-dessus – qui fournissent une grande partie du teck utilisé par les ateliers de meubles destinés à l'exportation à Java¹⁰¹ ; les meubles, dont la plupart proviennent de Java, constituent la troisième exportation dans le secteur du bois après la pulpe et le papier et le contreplaqué.

Le SVLK pourrait profiter à ces petits ménages qui font pousser des arbres et à leurs associations (regroupés sous le terme « secteur forestier communautaire » en Indonésie) en simplifiant le système des autorisations et des réglementations. Le SVLK introduira un ensemble d'autorisations centralisé et davantage rationalisé par rapport aux anciennes ou aux actuelles « règles locales », qui impliquent une pléthore de paiements formels et informels aux autorités locales, aux chefs des villages et aux offices des forêts des districts chargés d'accorder tout un éventail d'autorisations, ainsi qu'à la police lors des contrôles routiers.¹⁰² Par exemple, le règlement du SVLK autorise une association de producteurs d'arbres à délivrer, après avoir suivi une formation, son propre permis de transport de bois, au lieu d'avoir à payer des frais variables aux autorités locales, aux chefs des villages, aux commerçants ou à l'office des forêts du district.

Mais les parties prenantes locales qui risquent ainsi de perdre une source de revenus s'opposent d'ores et déjà aux nouvelles règles du SVLK.¹⁰³ Du moins pendant la « période de transition », les producteurs d'arbres sont confrontés à

¹⁰¹ Subrpto 2012.

¹⁰² Informations résultant des ateliers multipartites d'évaluation des impacts sur les moyens de subsistance organisés à Yogyakarta, Java (décembre 2012) et à Solo, Java (février 2013).

¹⁰³ Il a été constaté que des informations inexactes étaient répandues, par exemple que même avec le SVLK, les producteurs de bois devaient encore s'acquitter des anciens droits (ateliers d'évaluation des impacts sur les moyens de subsistance, Java).

deux régimes qui se chevauchent – le premier qui est progressivement délaissé et le second progressivement mis en place. Une certaine confusion a même régné parmi les agents de district du secteur forestier, qui ne savaient plus quel système de permis de transport de bois appliquer, ainsi qu'à propos de chevauchements entre le SVLK et d'autres règlements du gouvernement.¹⁰⁴ Les associations de producteurs d'arbres doivent aussi remplir plus de documents. Que le SVLK s'avère positif ou négatif¹⁰⁵ pour ces groupes dépendra donc de savoir si :

- une éducation et des formations de masse sont dispensées, car le Multiple Forestry stakeholder Programme (MFP) financé par le DFID en fait autant que ses ressources le lui permettent.
- le SVLK est soutenu par une gouvernance locale efficace et équitable qui met un frein localement à la recherche de rentes – le MFP cible les autorités locales et des districts, la police et d'autres groupes dans son travail d'information et de développement des capacités.
- le SVLK est pleinement mis en œuvre – un SVLK partiellement mis en œuvre sera probablement pire pour les petits opérateurs produisant et traitant du bois qu'aucun SVLK du tout.¹⁰⁶

5.4 Droits procéduraux

5.4.1 Participation de la société civile aux processus de SVLK et d'APV

Les processus du SVLK et de l'APV se caractérisent essentiellement par l'inclusion de multiples parties prenantes. Les représentants de la société civile étaient membres de divers groupes de travail techniques et ont été invités à des réunions conjointes d'experts et de hauts responsables sur l'APV. L'ONG Telapak a organisé des ateliers annuels nationaux de consultation de la société civile sur les questions du FLEGT qui ont permis à diverses OSC de mieux comprendre les questions et d'intégrer leurs préoccupations dans les processus de négociation du SVLK/APV.

Les OSC et ONG nationales et internationales ont été largement impliquées dans la première ébauche du SVLK publiée en 2005. Un représentant d'AMAN, réseau d'ONG de peuples autochtones, a aidé à élaborer les normes. La première ébauche du SVLK incluait des dispositions relatives au classement, aux impacts sociaux et environnementaux, aux forêts communautaires et aux droits des travailleurs.¹⁰⁷ L'un des développements majeurs réalisés en 2005 a été la définition par la société civile d'un ensemble de normes minimales pour une consultation participative des parties prenantes dans l'APV (encadré 5).

La société civile a également largement participé à la version du SVLK rédigée entre 2005 et 2008, mais lorsque le ministère des Forêts a dévoilé sa version en décembre 2008, la société civile a constaté que ses préoccupations avaient été en grande partie ignorées.¹⁰⁸ Certaines formulations concernant les principes sociaux avaient été supprimées, les préoccupations concernant la durabilité sociale et environnementale avaient été négligées et le ministère avait soumis un nouvel ensemble unilatéral de normes et de procédures de mise en œuvre.¹⁰⁹ Après que les ONG aient rejeté la version du ministère, un « examen de la mise en œuvre » du règlement SVLK de 2009 a été convenu. En 2011, suite à un vaste processus de consultation au cours duquel la plupart des dispositions sociales ont été réintégrées, un second règlement SVLK a été approuvé. La société civile a été impliquée dans de nouvelles révisions des normes et des procédures, ce qui a abouti à un troisième (et actuel) règlement SVLK en décembre 2012.

¹⁰⁴ Informations communiquées personnellement par Krystof Obidzinski, du CIFOR.

¹⁰⁵ Dharmawan et al. (2013) indiquent que les revenus tirés de l'arboriculture représentent 17 à 31 % des revenus en espèces des ménages de petits exploitants à Java.

¹⁰⁶ La pleine mise en œuvre est notamment menacée par le nombre très restreint (14) d'auditeurs de la certification SVLK par rapport au très grand nombre de producteurs de bois et de PME (le bureau national des statistiques estime qu'il existe 686 000 PME employant 2,7 millions de personnes), par le coût du SVLK et par son impact sur les bénéfices nets (qui dépendent également en grande partie de l'évolution des prix), ainsi que par divers problèmes de gouvernance (informations provenant des ateliers d'évaluation des impacts de l'APV sur les moyens de subsistance).

¹⁰⁷ Brown et al. 2008.

¹⁰⁸ Brown et al. 2008.

¹⁰⁹ van Heeswijk et Turnhout 2012.

Encadré 5. Normes minimales de consultation participative des parties prenantes dans le processus d'APV

Les principes suivants, rédigés par la société civile, ont été jugés indispensables pour garantir une réelle consultation des multiples parties prenantes dans l'APV indonésien :

- les parties prenantes devraient être impliquées à chaque étape du processus d'APV.
- l'APV devrait reconnaître le CLIP.
- le processus de négociation entre le gouvernement et l'UE devrait être transparent, avec des informations claires et une bonne communication entre toutes les parties prenantes.
- l'APV devrait inclure des activités visant à examiner les aspects participatifs de la législation dans un pays partenaire (l'Indonésie), à déterminer les lacunes et les injustices du système et à étudier les principes d'une gestion forestière responsable.
- le mandat de négociation devrait veiller à ce que les procédures soient transparentes et incluent la participation de la société civile.
- l'importance de garantir le rôle de la société civile dans l'observation et le suivi.
- l'APV devrait être contraignant pour les deux parties et sa mise en œuvre devrait s'accompagner d'activités et de cibles clairement définies.

Source : société civile indonésienne 2005.

5.4.2 Le consentement libre, informé et préalable dans le SVLK (le SVL indonésien)

Le CLIP a été inclus dans les premières versions du SVLK, avant d'être supprimé par le ministère des Forêts. La société civile a toutefois réussi, à travers un dialogue avec les diverses parties prenantes, à obtenir une réintégration partielle du CLIP dans les règlements du SVLK de 2011 et 2012. Le CLIP n'est pas inclus dans la matrice de légalité, mais est inclus dans les normes de durabilité du SVLK. Le règlement du SVLK impose aux titulaires de concessions une gestion durable et certifiée des forêts et les normes de certification incluent le CLIP.¹¹⁰

En ce qui concerne le droit à l'information, le SVLK/APV renforce le droit à la divulgation publique des informations liées au bois. Le texte de l'APV décrit comment les informations seront publiées, les institutions chargées de les mettre à disposition et les mécanismes permettant d'y accéder.¹¹¹ Les dispositions de l'APV relatives à la transparence ont été favorisées par la publication en 2008 de loi indonésienne *Public Disclosure Act*, qui oblige les institutions publiques à aider la population à accéder aux différents types d'informations. Dans le cas du ministère des Forêts, le public doit adresser une demande au Directeur du centre des relations publiques, conformément à une « politique de guichet d'information unique ». Le SVLK a également amélioré la transparence en créant des centres d'information sur les forêts provinciaux et en 2013, le ministère des Forêts a publié un règlement spécifique sur l'accès direct aux informations concernant la mise en œuvre du SVLK.

5.4.3 Le suivi de la mise en œuvre du SVLK par la société civile

La réalisation la plus importante de la société civile a probablement été d'obtenir un rôle crucial d'observation de la mise en œuvre du SVLK (le SVL indonésien), qui comporte trois éléments principaux :

- la société civile est chargée de contrôler de manière indépendante¹¹² la mise en œuvre du SVLK, et en particulier le respect des normes du SVLK par les détenteurs de permis SVLK, et le ministère des Forêts a nommé des organismes d'évaluation de la conformité (OEC), qui contrôlent la légalité des opérations autorisées par le SVLK.¹¹³ Le système des plaintes en constitue l'un des éléments essentiels (encadré 6). Avec l'appui du RU et de l'UE, les OSC indonésiennes ont créé deux réseaux pour soutenir la surveillance indépendante du SVLK :

¹¹⁰ Réponse d'un informateur clé de la société civile indonésienne à un questionnaire.

¹¹¹ Ministère des Forêts/MFP 2013.

¹¹² Le suivi indépendant du SVLK diffère de l'observation indépendante prévue par les APV.

¹¹³ Luttrell et al. 2011.

JPIK¹¹⁴ et APIKS (à Sumatra). Des représentants de la société civile ont intégré un groupe de travail de surveillance multipartite chargé de procéder à une « évaluation complète » du fonctionnement du SVLK.

- la société civile fait partie du comité conjoint de mise en œuvre, qui a pour tâche de promouvoir un processus de mise en œuvre du SVLK équilibré et transparent.¹¹⁵

Encadré 6. Le système des plaintes dans le SVLK (le SVL indonésien)

La société civile joue un rôle central dans le système des plaintes du SVLK – qui a déjà permis de soulever des plaintes officielles à propos de la procédure d'audit. Le système des plaintes fonctionne de la manière suivante :

- tout d'abord, l'organisme d'évaluation de la conformité (OEC) rend public un rapport d'audit. Une organisation de la société civile ou un membre du public peut alors accéder au rapport et l'étudier, puis soumettre une plainte à l'OEC à propos de la légalité d'un certificat SVLK.
- si un appel a été déposé, l'OEC dispose de 14 jours pour y répondre. Si l'OEC n'est pas en mesure de rendre une décision, la personne contrôlée peut demander à un organisme d'accréditation indépendant (KAN) de prononcer un jugement.
- suite à une plainte de l'observateur indépendant, l'OEC constitue une « équipe ad hoc » chargée d'évaluer si l'auditeur a bien suivi les procédures. Si nécessaire, un rapport amélioré sera ensuite remis à la personne chargée de prendre une décision sur l'évaluation des performances, qui fait partie du personnel de l'OEC.
- si la plainte est jugée recevable, l'OEC prononce une décision visant à corriger les résultats de l'audit.

Si cette procédure ne satisfait pas la société civile, celle-ci peut demander une « vérification spéciale » pour enquêter sur une plainte ; le coût de cette vérification sera facturé au titulaire du permis SVLK.

Sources : informations communiquées par Arbi Valentinus, de Telapak-Kehati ; Luttrell et al. 2011

Ces mécanismes de surveillance ont déjà un impact. Quatre évaluations ont été réalisées depuis 2009, toutes basées sur les commentaires de la société civile à propos des droits des communautés et d'autres questions. Ces évaluations ont influencé les nouveaux règlements du SVLK de 2011 et 2012, en particulier en ce qui concerne les normes et les procédures de surveillance, le mécanisme des plaintes, l'aide de l'État pour la certification SVLK des « forêts communautaires » et des PME, l'administration du bois, les réglementations d'importation de bois et de produits dérivés (qui sont cours de rédaction à l'heure où nous écrivons ce rapport) et la politique des marchés publics.

La société civile indonésienne considère le dernier règlement du SVLK (2012) et les articles de l'APV convenus par toutes les parties prenantes comme les fruits d'une large influence de la société civile.¹¹⁶ De plus, les principaux informateurs de la société civile évoquent un certain changement dans l'attitude du gouvernement vis-à-vis des droits des communautés sur les ressources qui résulte de divers facteurs, et notamment du dialogue multipartite des processus SVLK/APV, en plus du changement climatique, de l'importance grandissante du mouvement autochtone sur la scène internationale, de la situation politique du pays et de l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle en mai 2013.

La surveillance a également permis d'inclure une évaluation de l'impact sur les moyens de subsistance dans la feuille de route de l'APV, en lien avec l'article 17 de l'APV qui engage les signataires à comprendre, à contrôler et à atténuer les impacts négatifs sur les moyens de subsistance provoqués par les titulaires de concessions. Une évaluation ex ante a été entreprise sur 2012-2013 ; les données sont actuellement analysées et feront l'objet d'un rapport rédigé par l'ONG KEHATI avec le soutien de Forest Trends.

¹¹⁴ Le JPIK est constitué de plus de 40 ONG et 120 personnes issues de différentes parties de l'Indonésie – de nombreuses provinces ont leur propre point focal du JPIK. Des textes législatifs, des codes de conduite et des normes de travail relatifs au contrôle ont été élaborés.

¹¹⁵ Luttrell et al. 2011.

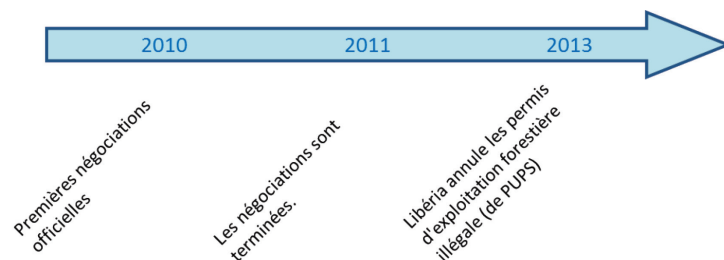
¹¹⁶ Réponses d'informateurs clés de la société civile indonésienne à un questionnaire.

5.5 Autres droits de l'homme

Les progrès réalisés au niveau des droits du travail pour les personnes travaillant dans les concessions forestières industrielles et dans l'industrie de la transformation constituent une autre réussite majeure pour la société civile.

6. Liberia : implication directe des communautés

6.1 La situation de l'APV



La législation forestière du Liberia avait déjà connu une réforme de grande ampleur avant que le processus d'APV ne débute ; la loi sur la réforme du secteur forestier national de 2006 (NFRL)¹¹⁷ a reconnu l'existence de droits d'usage et d'accès pour les communautés, a cherché à promouvoir l'implication des communautés dans la gestion durable des forêts et inclut des dispositions visant à améliorer la transparence et à réduire la corruption et la violence dans le secteur forestier.¹¹⁸ Le Liberia s'est dit officiellement désireux d'entamer des négociations en vue d'un APV en décembre 2006, soit trois mois après la signature de la NFRL.¹¹⁹

Pour la société civile, la contribution de l'APV constitue un « instrument de renforcement » visant à améliorer la mise en œuvre de ces droits ou la capacité à les mettre en œuvre, car « les bonnes lois ne se sont pas [encore] traduites en une mise en œuvre efficace ». ¹²⁰ De ce fait, l'APV n'envisage pas une modification majeure du cadre juridique, même s'il engage le gouvernement à réglementer des questions telles que le contenu minimum des accords sociaux, les droits des usagers communautaires dans les zones de concessions et l'accès des tierces personnes aux zones de concessions.¹²¹ Le secteur de l'exploitation forestière est resté à l'arrêt en 2012-2013 suite à une forte réponse présidentielle aux illégalités et aux injustices flagrantes dans le secteur. Pour les ONG et l'Autorité de développement forestier (FDA), l'APV pourrait être l'occasion de « remettre en route la réforme faiblissante du secteur forestier » au Liberia. ¹²²

6.2 Droits de propriété et d'exclusion

Contrairement à la majorité du continent africain, près de la moitié des terres du Liberia (44,5 %) sont privées et 90 % des terres forestières privées (un chiffre actuellement minime) sont détenues collectivement par des communautés.¹²³ La plupart des terres forestières, cependant, sont dans la pratique détenues selon des droits de possession coutumiers mais, en vertu du droit écrit, appartiennent à l'État. Une nouvelle politique foncière renversera, lorsqu'elle se traduira par une loi, cette position et reconnaîtra officiellement par écrit les droits de propriété coutumiers sur les terres.

L'APV renforce ces droits déjà solides en stipulant que les communautés vivant dans un rayon de trois kilomètres autour d'une concession forestière proposée ont droit à un CLIP, consolidant ainsi les droits des communautés d'exclure les autres de leurs terres coutumières.

¹¹⁷Liberia National Forestry Reform Law 2006.

¹¹⁸ Forest Peoples Programme 2006.

¹¹⁹ Lomax 2008.

¹²⁰ Réponse d'un informateur clé de la société civile libérienne à un questionnaire.

¹²¹ Annexe II de l'APV, appendice A, 1.

¹²² FERN-Rapport spécial Forest Watch 2013.

¹²³ Wily 2007.

6.3 Droits d'accès et d'usage

6.3.1 Le règlement relatif aux tronçonneuses

La situation au Liberia est perverse car si l'industrie de l'exploitation forestière à grande échelle détruisant l'environnement est légale, l'abattage à la tronçonneuse, avec son impact modeste sur l'environnement et sa contribution importante à l'économie locale, est illégal. L'APV inclut un engagement à rédiger et à mettre en œuvre un nouveau règlement relatif aux tronçonneuses pour corriger la situation, et c'est à cette fin que le règlement relatif à l'abattage à la tronçonneuse¹²⁴ a été voté en mars 2012. Ce règlement impose d'obtenir le CLIP des communautés avant de pouvoir octroyer un permis d'utilisation de tronçonneuse pour une zone forestière communautaire, renforçant ainsi les droits des communautés d'utiliser et de contrôler leurs ressources forestières.

6.3.2 Des lois fortes, mais une faible mise en œuvre

Les droits d'accès et d'usage des communautés sur les forêts sont clairement formulés dans la législation libérienne sous la forme de la NFRL de 2006, de la loi sur les droits communautaires de 2009¹²⁵ et des dix règlements de base de l'Autorité du développement forestier.¹²⁶ Ces droits sont garantis dans la matrice de légalité de l'APV, qui met également largement l'accent sur l'approbation par les communautés des indicateurs et des vérificateurs de la légalité. Selon le SVL libérien, les entreprises d'exploitation forestière doivent :¹²⁷

- obtenir le CLIP des communautés touchées, c'est-à-dire celles se trouvant à moins de trois kilomètres du site de la concession
- obtenir l'autorisation du propriétaire foncier, y compris des propriétaires collectifs
- négocier un accord social avec toutes les communautés concernées, qui devra être mis en œuvre avant l'abattage
- s'assurer que l'accord social inclut un élément de partage des profits financiers

La loi est cependant très peu appliquée dans les forêts libériennes, l'Autorité du développement forestier ayant tendance à se ranger du côté de l'industrie forestière (voir encadré 7). Il faudra du temps pour parvenir à ce que les lois soient mieux appliquées, mais les OSC estiment que l'APV a joué un rôle clé dans la décision du Président Sirleaf de mettre fin aux abus controversés des permis d'exploitation privée (PUP), car la société civile, et en particulier le SDI et la coalition d'ONG du Liberia, a pu s'appuyer dans son travail de plaidoyer sur le fait que les PUP illégaux nuisaient à l'APV¹²⁸, exerçant ainsi une pression poussant le gouvernement à résoudre le problème, comme décrit dans l'encadré 7.

¹²⁴ Liberia Chainsaw Milling Regulation 2012.

¹²⁵ Liberia Community Rights Law 2009.

¹²⁶ Forest Development Authority Liberia 2007.

¹²⁷ Annexe II de l'APV, appendice A, 2.

¹²⁸ Jackson 2012.

Encadré 7. Les problèmes dans la forêt – l'APV représente-t-il le dernier espoir du Liberia d'obtenir une réforme significative du secteur forestier ?

L'APV est l'une des quelques options qui restent pour promouvoir la transparence et la responsabilisation dans le secteur forestier, aider le gouvernement à percevoir les revenus qui lui reviennent et aider les communautés rurales à obtenir leur part des profits. L'APV vise à consolider les dispositions de la NFRL, mais il est menacé par les agences gouvernementales qui tentent de saper et de modifier cette dernière pour favoriser les titulaires de concessions.

Le scandale des PUP

Les permis d'exploitation privée (PUP) étaient destinés à permettre aux propriétaires fonciers privés de profiter de leurs arbres à bois, mais ils ont fait l'objet d'une usurpation massive (ils couvraient environ un tiers de la superficie forestière du pays) orchestrée par les entreprises forestières avec la complicité de responsables de la FDA. Suite aux appels lancés par les OSC et les ONG internationales, le Président Sirleaf a constitué une commission présidentielle spéciale chargée d'enquêter sur les plaintes. Ceci a permis de mettre à jour un nombre important de documents falsifiés et de pots-de-vin versés aux responsables du secteur forestier, suite à quoi de solides recommandations ont été faites. Le Président a pris des mesures radicales en supprimant tous les PUP (à l'exception d'un très petit nombre de PUP légaux), en suspendant les hauts responsables de la FDA soupçonnés d'agissements frauduleux le temps de l'enquête et en créant des commissions chargées d'enquêter sur les autres recommandations. Dans les faits, cela s'est traduit par un moratoire sur l'exploitation forestière.

Le scandale des offres de location des terres

La NFRL prévoit une procédure d'appels d'offres pour les concessions forestières qui stipule que les communautés propriétaires des terres doivent percevoir jusqu'à 30 % de la redevance de location des terres. De nombreuses sociétés détenant des concessions n'ont versé aucune redevance sur la location des terres pendant des années, et doivent collectivement au gouvernement plus de 20 millions de dollars. Pour éviter que les concessions ne soient supprimées comme le prévoit la loi, les sociétés ont négocié avec les ministères compétents et la FDA et ont déposé un projet de loi devant le Parlement afin que la redevance de location soit totalement supprimée. De nombreuses communautés avaient prévu des activités de développement communautaire dont le coût avait été calculé en fonction de la part des redevances de location des terres qui devait leur revenir, mais qui ne s'est jamais matérialisée. Une nouvelle loi visant à exclure la redevance a été rédigée sans aucune consultation, enfreignant également la NFRL.

Source : le texte de cet encadré résulte de la contribution de Robert L. Nyahn.

6.4 Droits au partage des profits et à une indemnisation

Comme mentionné dans l'encadré 7, conformément à la NFRL, les communautés ont droit à un maximum de 30 % de la redevance de location des terres. Les dix principes de base de la FDA stipulent également que les communautés doivent percevoir des revenus basés sur la quantité de bois abattu sur une concession. En réalité, les communautés ont rarement vu la couleur de ces profits. De manière plus générale, les accords sociaux au Liberia ont été rédigés avant même la création des comités communautaires de développement forestier (CFDC), par le biais desquels les communautés sont représentées.

L'APV prévoyait l'élaboration de lignes directrices définissant le contenu minimum des accords sociaux, et notamment un partage des profits. Ces lignes directrices ont été rédigées en 2012 et représentent aux yeux des OSC une réussite majeure dans le processus d'APV.¹²⁹

L'APV stipule que la FDA est essentiellement tenue de veiller à ce que les communautés comprennent le processus de partage des profits qui s'applique lorsqu'une concession d'exploitation est octroyée à une entreprise privée sur leurs terres ; les premiers signes montrent que les communautés ignorent pour la plupart à quels profits elles ont droit. Il est difficile de dire si ce problème résulte d'un manque de volonté politique ou d'un manque de capacités, voire les deux, mais

¹²⁹ Réponse d'un informateur clé de la société civile libérienne à un questionnaire.

les OSC constatent que l'APV a joué un rôle important en sensibilisant les parties prenantes, y compris les responsables de la FDA et les communautés, au cadre juridique existant.¹³⁰

6.5 Droits procéduraux

6.5.1 Renforcer la participation des communautés

Situation unique parmi les pays APV, le Liberia a réussi à inclure sept représentants des communautés, ainsi que quatre représentants de la société civile, au comité de négociation de l'APV. Les communautés ont pu être représentées directement sur l'insistance des organisations de la société civile.¹³¹ Un processus de réalisation d'une cartographie des communautés a été mis en place afin de faciliter la participation de ces dernières, mais c'est principalement par le biais des CFDC existants¹³² que les communautés ont pu nommer et sélectionner leurs propres représentants chargés de mener les négociations.¹³³

Durant les négociations de l'APV, les communautés et leurs représentants se sont impliqués de plus en plus activement dans le processus à mesure qu'ils développaient leurs capacités et leur sentiment de pouvoir, passant de simples « communautés non impliquées à des communautés qui participent aujourd'hui volontiers aux activités de prises de décisions. »¹³⁴ Évoquant l'impact des négociations de l'APV, un membre d'un CFDC ayant participé à ces dernières a déclaré : « Aujourd'hui, où que ce soit au Liberia, les représentants des communautés peuvent prendre part à toutes les décisions concernant les ressources naturelles et les profits qui reviennent aux communautés. »¹³⁵

6.5.2 Transparence

Le manque de transparence et l'absence de circulation des informations constituent un problème majeur qui empêche la société civile de jouer correctement son rôle d'observation. Par exemple, bien que des consultants aient été recrutés pour rédiger les protocoles de vérification de l'APV, ces derniers n'ont toujours pas été adressés à la société civile. De plus, un nouveau règlement sur les PUP a été rédigé dans un premier temps sans aucune consultation, mais après que la société civile s'y soit opposée dans un groupe de travail de l'APV, un vaste processus de consultation a été adopté.¹³⁶

6.5.3 L'observation par la société civile

L'APV prévoit un rôle d'observation indépendante par la société civile et les communautés dans la phase de mise en œuvre, en particulier pour ce qui est des impacts de l'APV sur les communautés forestières, un point qui constituait une priorité pour les OSC libériennes.¹³⁷ La représentation de la société civile et des communautés est prévue dans le « comité national des parties prenantes » créé par l'APV.¹³⁸ Au vu de cette réussite, l'UE a commencé à appuyer l'observation par la société civile dans la phase précédant la mise en œuvre et s'est engagée à continuer à la soutenir tout au long de la mise en œuvre. Ceci aidera la société civile à développer ses capacités afin de remplir son rôle d'observation et de dénoncer les abus des droits.

6.5.4 Accès à la justice

La société civile libérienne a le sentiment que la FDA n'a ni la volonté ni la capacité de renforcer les droits des communautés ; il a été noté que la direction des forêts communautaires (Community Forestry Department) de la FDA « n'a pas pu démontrer l'existence d'un seul cas dans lequel elle a réussi à protéger les droits des communautés face aux

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid.

¹³² Les comités communautaires de développement forestier (CFDC) ont été créés sous forme d'unités administratives locales, qui se sont avérées extrêmement utiles en favorisant la participation des communautés aux négociations de l'APV.

¹³³ Réponse d'un informateur clé de la société civile libérienne à un questionnaire.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Informations communiquées personnellement par Mafete Wale.

¹³⁶ Réponse d'un informateur clé de la société civile libérienne à un questionnaire.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Annexe X de l'APV.

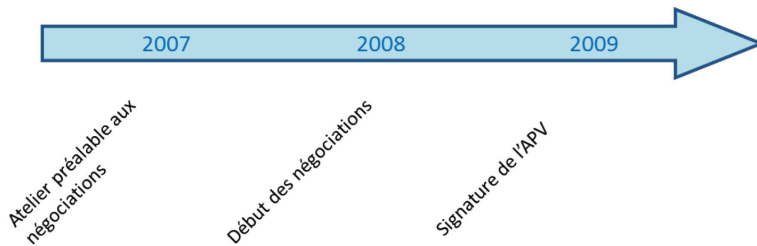
intérêts de l'industrie forestière ». ¹³⁹ Le rôle de l'UE dans la mise en œuvre de l'APV représente aux yeux de la société civile une source d'espoir – un mince espoir que l'UE demande avec fermeté une parfaite légalité, incluant le respect des droits des communautés, et tienne sa promesse de renforcer les capacités des institutions telles que la FDA. ¹⁴⁰

¹³⁹ Réponse d'un informateur clé de la société civile libérienne à un questionnaire.

¹⁴⁰ Ibid.

7. République du Congo : précipité mais pas ruiné

7.1 La situation de l'APV



Le processus de négociation de l'APV de la République du Congo a été le plus rapide à ce jour, les négociations officielles ayant débuté en juin 2008 et s'étant achevées 11 mois plus tard, en mai 2009. Il a cependant fallu près de trois ans pour que l'accord soit ratifié puis « activé » par un décret présidentiel en 2012.¹⁴¹ La première réunion du comité conjoint de mise en œuvre s'est tenue en avril 2013¹⁴², et le secrétariat technique, incluant trois représentants de la société civile, s'est réuni pour la première fois ce même mois.

En dépit du fait que les ONG nationales et internationales aient alerté sur le rythme des négociations¹⁴³, la société civile a profité du processus pour faire progresser le cadre juridique régissant les droits des communautés sur plusieurs points clés, et notamment :

- obtenir l'assurance que les communautés seront invitées à participer à la révision des lois forestières, y compris à la révision du très influent *Forest Act* (2000),
- l'introduction d'une loi sur les peuples autochtones prévoyant un CLIP, et
- une reconnaissance formelle de la notion de « forêts communautaires ».

Le travail sur les réformes juridiques a commencé à faire avancer les choses et d'importantes ressources et une grande attention ont été accordées à l'élaboration des systèmes techniques permettant de contrôler l'exploitation illégale des forêts. Toutes les réformes juridiques doivent être menées à bien avant que des autorisations FLEGT puissent être délivrées.

7.2 Droits de propriété et d'exclusion

7.2.1 Renforcer la propriété coutumière et les forêts communautaires

Les principales lois régissant les droits de propriété sur les terres communautaires dans les forêts de la République du Congo sont le Code forestier de 2000¹⁴⁴ et la loi de 2004 portant régime agro-foncier. La loi portant régime agro-foncier reconnaît et garantit des droits de propriété coutumiers individuels et collectifs préexistants lorsque ceux-ci ne contredisent pas le titre de propriété légal existant, mais les communautés doivent demander leur reconnaissance auprès d'un « organe ad hoc établi au niveau local », ce qui dans la pratique signifie que cette protection reste hors de portée pour la plupart.¹⁴⁵ Le Code forestier de 2000 stipule que l'État est propriétaire de toutes les forêts qui ne sont pas des plantations forestières et ne considère pas que l'usage ou les pratiques coutumiers puissent être invoqués pour revendiquer des droits

¹⁴¹ Logging Off/OCDH 2010.

¹⁴² Un aide-mémoire résultant de cette réunion est disponible sur <http://www.apvflegtcongo.org/images/aide%20memoire%20du%20ccm.pdf>.

¹⁴³ PGDF 2012.

¹⁴⁴ Code forestier de la République du Congo (2000).

¹⁴⁵ Anaya 2011.

de propriété sur les forêts¹⁴⁶ ; il ne reconnaît pas non plus les forêts communautaires, faisant ainsi marche arrière par rapport à la position de la loi de 1974 qu'il a remplacée.¹⁴⁷ Dans la pratique, la plupart des membres des communautés forestières ignorent quels sont leurs droits en vertu du droit statutaire, agissant largement dans le contexte du droit coutumier, excepté lorsque l'État intervient activement, en délivrant par exemple des concessions forestières.¹⁴⁸

Admettant explicitement que le Code forestier ne reconnaît pas les forêts communautaires, l'APV s'engage à impliquer la société civile et les communautés dans l'instauration de réglementations et précise :

- la notion de forêt communautaire ;
- le processus de zonage des territoires des forêts communautaires ;
- les procédures de gestion des forêts communautaires « garantissant l'implication de tous les acteurs ».

Étant donné que les règlements d'application de la loi n'ont pas encore été rédigés, on ne sait pas précisément comment une « forêt communautaire » sera constituée sur le plan légal, mais l'APV présente deux options possibles :

- les forêts des séries communautaires dans le cadre d'un plan d'aménagement
- les forêts des collectivités locales

Pour la société civile, ces règlements et la réforme du Code forestier constituent des priorités dans la phase de mise en œuvre de l'APV.¹⁴⁹ Après un temps d'arrêt, la réforme du Code forestier a commencé à progresser vers fin 2012, mais avec l'implication très restreinte de la société civile ou des communautés (point 7.5). D'autres réformes juridiques font partie d'un plan de travail détaillé convenu par le comité conjoint de mise en œuvre en avril 2013.¹⁵⁰

7.2.2 Les peuples autochtones

L'APV de la République du Congo s'engage à créer une loi « promouvant et protégeant » les droits des peuples autochtones. La loi portant promotion et protection des droits des populations autochtones a été votée en février 2011 après un fort lobbying de la part de la société civile. Bien qu'une version de la loi ait été rédigée en 2004, elle avait été laissée en suspens jusqu'à ce que sa ratification devienne une condition de l'APV.¹⁵¹ La nouvelle loi confirme le « droit collectif et individuel [inaliénable] des populations autochtones à la propriété, à la possession, à l'accès et à l'usage des terres et ressources naturelles qu'elles occupent ou utilisent traditionnellement pour leur subsistance, leur pharmacopée et leur travail » et clarifie qu'« en l'absence de titres fonciers, les populations autochtones conservent leurs droits fonciers coutumiers préexistants. » Cette loi permet à la République du Congo de se conformer davantage à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qu'elle a ratifiée et qui est mentionnée dans le préambule de l'APV.

7.2.3 Droits d'exclusion

Dans le secteur de l'exploitation des forêts informelle, domestique et à petite échelle, les propriétaires terriens coutumiers ont le pouvoir d'octroyer ou de refuser l'accès aux exploitants forestiers, qui sont supposés obtenir un « permis spécial » pour abattre les arbres, mais peu d'entre eux s'en donnent la peine car il s'agit d'une procédure lente et coûteuse. Quoi qu'il en soit, ceux qui obtiennent un « permis spécial » ont tendance à en enfreindre les conditions.¹⁵² Les règlements d'application de l'APV devront donc veiller au respect de la loi.

¹⁴⁶ Le Code forestier prévoit une forme de possession privée collective des forêts de plantation sous la forme de « communes » (pour les forêts appartenant aux communautés) et de « collectivités locales » (pour les forêts appartenant aux autres autorités collectives locales). Toutefois, cette possession ne peut être reconnue que par un décret gouvernemental et que si la forêt a été plantée par la communauté sur des terres qui lui appartiennent.

¹⁴⁷ Rainforest Foundation UK 2008.

¹⁴⁸ Réponse d'un informateur clé de la société civile congolaise à un questionnaire.

¹⁴⁹ Bolen & Ozinga 2012.

¹⁵⁰ Disponible sur <http://www.apvflegtcongo.org/images/aide%20memoire%20du%20ccm.pdf>.

¹⁵¹ Réponse d'un informateur clé de la société civile congolaise à un questionnaire.

¹⁵² Lescuyer 2011

7.3 Droits d'accès, d'usage et de gestion

Les droits coutumiers d'usage des forêts protégées à des fins non commerciales sont reconnus par le Code forestier de 2000, qui permet la récolte des ressources et le déboisement en vue d'activités agricoles domestiques, même si ceci est formulé comme un droit aliénable que le ministre des Forêts a le pouvoir de réglementer.¹⁵³ La nouvelle loi sur les peuples autochtones met l'accent sur les droits d'accès et d'usage coutumiers des groupes autochtones.

L'APV renforce ces droits existants à travers le SVL en clarifiant la responsabilité des entreprises, qui sont tenues de respecter « les droits, us et coutumes des populations locales et autochtones, conformément à la législation et la réglementation nationales et aux conventions internationales ».¹⁵⁴ Les droits d'accès et d'usage devraient être encore davantage renforcés par l'implication envisagée des communautés et de la société civile dans la rédaction de plans d'aménagement des concessions forestières. La matrice de légalité prévoit que les entreprises forestières créeront une « série de développement communautaire », incluant des zones destinées (dans les plans d'aménagement des forêts) à l'usage des communautés pendant la durée de la concession forestière. Toutefois, le processus d'APV n'a entraîné à ce jour que peu de changements en ce qui concerne l'accès aux forêts par les communautés.¹⁵⁵

7.3.1 Gestion des forêts communautaires

Bien que le Code forestier de 2000 s'avère globalement faible sur les questions sociales¹⁵⁶, il prévoit la participation des communautés locales et autochtones dans la gestion des forêts. Mais très peu de plans d'aménagement des concessions forestières ont été rédigés et encore moins mis en pratique, de sorte que (à ce jour) l'implication des communautés dans le processus a été quasi nulle.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les forêts communautaires sont reconnues dans l'APV. La « gestion concertée et participative des forêts » constitue un thème important de l'APV, un nouveau décret étant envisagé pour définir les conditions d'implication des communautés et de la société civile dans la gestion des concessions forestières¹⁵⁷, et un autre pour déterminer comment les communautés locales, les populations autochtones et la société civile seront impliquées dans la prise de décisions concernant la rédaction des conditions générales des concessions. Ces décrets ont été rédigés provisoirement mais n'ont pas été finalisés.¹⁵⁸

7.4 Droits au partage des profits et à une indemnisation

En dehors de l'exploitation informelle à petite échelle, les communautés ont très peu profité de l'exploitation des forêts et n'ont reçu aucune indemnisation lorsque leurs terres ont été endommagées par les exploitants forestiers. L'APV prévoit que les communautés dont les cultures sont endommagées par les entreprises détenant des concessions forestières doivent être indemnisées, conformément à la législation en vigueur.¹⁵⁹ Mais cette disposition n'a été que très rarement appliquée du fait que les communautés ignorent quels sont leurs droits et/ou du fait d'un manque de volonté ou de capacité de l'administration locale.¹⁶⁰

Les entreprises forestières doivent également s'engager formellement à apporter une « meilleure contribution au développement local ». Les dispositions de l'APV relatives au partage des profits sont moins détaillées que dans d'autres APV (comme celui du Ghana), mais si les communautés veulent jouer les rôles envisagés pour elles dans l'APV (dans la rédaction et l'acceptation de plans d'aménagement, ainsi que dans le suivi) elles doivent être davantage capables de revendiquer leurs droits à des indemnisations et au partage des profits. La nouvelle loi sur les peuples autochtones prévoit également le partage des profits avec ces derniers.

¹⁵³ Anaya 2011.

¹⁵⁴ Annexe II de l'APV, matrice 1.2, principe 3, critère 3.2.

¹⁵⁵ Réponse d'un informateur clé de la société civile congolaise à un questionnaire.

¹⁵⁶ Rainforest Foundation UK 2008.

¹⁵⁷ Annexe IX de l'APV, 3.1, Ministère de l'économie forestière, 4.

¹⁵⁸ Réponse d'un informateur clé de la société civile congolaise à un questionnaire.

¹⁵⁹ Annexe II de l'APV, matrice 1.2, principe 4, critères 4.1.1, 4.1.2.

¹⁶⁰ Réponse d'un informateur clé de la société civile congolaise à un questionnaire.

7.5 Droits procéduraux

Les communautés congolaises se considèrent souvent démunies face aux accords gouvernementaux signés avec des sociétés privées qui empiètent sur leurs droits coutumiers, se comportant parfois comme des acteurs « passifs et résignés ».¹⁶¹ Ceci peut être attribué en partie au fait que par le passé, les communautés n'ont pas bénéficié de droits procéduraux statutaires et ont ainsi du mal à comprendre, à exercer ou à défendre leurs droits statutaires.

7.5.1 Participation

La capacité de la société civile à participer et son expérience en la matière se sont considérablement améliorées durant les négociations de l'APV, aidées par la création de la plate-forme de la société civile.¹⁶² Dans un premier temps, toutefois, aucune place n'a été accordée aux OSC dans le comité conjoint de mise en œuvre lorsque la phase de mise en œuvre a débuté ; elles ont dû le demander.¹⁶³ Les communautés, quant à elles, n'ont pas été invitées à participer directement.¹⁶⁴ Les membres de la société civile intégrés dans le comité conjoint de mise en œuvre (un représentant) et dans le secrétariat technique (trois représentants) ont usé de leur position pour souligner la nécessité d'impliquer les communautés locales, d'améliorer la communication avec les parties prenantes et d'obtenir une réelle participation de la société civile et des communautés dans le processus de réforme juridique.¹⁶⁵

Bien que la participation des communautés dans la phase de mise en œuvre soit prévue par l'APV, le texte ne définit pas aussi clairement les modalités de mise en pratique. Ceci est dû en partie à l'absence d'investissement dans les ressources humaines, matérielles, financières et techniques requises pour permettre la participation des communautés, bien qu'en vertu de l'APV, le gouvernement s'engage à « rechercher les financements complémentaires nécessaires » pour parer à ces insuffisances.¹⁶⁶

Le gouvernement a commencé à avancer sur la question de la réforme du Code forestier fin 2012 sans inclure la société civile. *La plate-forme de la société civile a donc exprimé ses inquiétudes*¹⁶⁷, après quoi le gouvernement a promis d'organiser de vraies concertations avec l'aide de l'Agence Française de Développement (AFD).¹⁶⁸ Le soutien de l'AFD est important, puisqu'il a été jugé que le manque de capacités, tant au niveau du gouvernement que de la société civile, constituait un obstacle à la mise en œuvre de l'APV.

L'APV envisage également l'« implication des populations locales, autochtones et de la société civile dans le processus de classement et de déclasserment des forêts »¹⁶⁹, y compris le classement des forêts destinées à la production (c'est-à-dire pouvant faire l'objet de concessions forestières), et l'implication de la société civile dans l'octroi des concessions forestières.

7.5.2 Transparence

La transparence s'est améliorée au niveau du processus d'APV, notamment à travers un site Internet officiel consacré à l'APV FLEGT en République du Congo (www.apvflegtcongo.org) et un bulletin d'information électronique bimensuel. Rien n'indique pour l'instant que ces bonnes pratiques en matière de participation et de transparence seront adoptées dans le processus de la REDD+, bien qu'il existe un énorme potentiel de synergie entre les deux processus (voir encadré 8).

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ FERN-Rapport spécial Forest Watch 2013.

¹⁶⁴ Logging Off/OCDH 2010.

¹⁶⁵ FERN-Rapport spécial Forest Watch 2013.

¹⁶⁶ Article IX de l'APV.

¹⁶⁷ Plateforme de gestion durable des forêts au Congo 2012.

¹⁶⁸ <http://www.apvflegtcongo.org/images/aide%20memoire%20du%20ccm.pdf>.

¹⁶⁹ Annexe IX de l'APV, 3.1, Ministère de l'économie forestière, 4.

Encadré 8. Possibilités de synergies et de défense des droits des communautés entre l'APV et la REDD+ en République du Congo

Les principales activités de la REDD+ en République du Congo ont jusqu'ici consisté à conclure la Proposition de préparation nationale de la Banque mondiale en 2011 et à lancer le premier projet REDD+ du pays en mai 2012. Plusieurs des actions suggérées par la Proposition de préparation pourraient aider à protéger les droits des communautés. Le processus de la Proposition de préparation a cependant été critiqué pour ne pas avoir intégré de concertation de la société civile locale, pour le tableau négatif des usages des terres par les communautés, qu'il dépeint comme des facteurs de déforestation, et pour avoir traité les droits des communautés comme un élément secondaire par rapport à l'objectif de réduction de la déforestation. On craint à présent que la REDD+ en République du Congo puisse aboutir à l'augmentation des zones protégées et des communautés déplacées.

L'impact de l'APV est largement restreint aux concessions forestières, ce qui limite sa capacité à protéger les droits des communautés à travers le pays. Le champ d'action plus vaste de la REDD+ pourrait permettre d'étendre l'impact de l'APV aux autres secteurs d'usage des terres et apporter des financements supplémentaires, ainsi qu'un soutien institutionnel. Pour ce faire, celle-ci devra tirer parti des progrès ou des activités de l'APV de diverses façons :

les forêts gérées par les communautés. La Proposition de préparation propose des projets REDD+ gérés par les communautés en se basant sur le modèle des zones de développement communautaire qui constitue la pierre angulaire de la protection des droits des communautés par l'APV. Les crédits de la REDD+ pourraient fournir une source supplémentaire de revenus dans ces domaines et étendre le modèle au-delà des concessions forestières. En outre, le fait que la REDD+ se préoccupe de la stabilité des niveaux des puits de carbone pourrait également aider à consolider le modèle des zones de développement communautaire. Le groupe de travail de l'APV consacré à la réforme juridique des forêts communautaires pourrait prendre en compte le potentiel qu'offrent les crédits de la REDD+ pour déterminer la forme juridique des forêts communautaires du Congo, afin d'améliorer la permanence du droit foncier et sa protection contre les tierces personnes.

la réforme foncière. Le fait que la Proposition de préparation demande, à l'échelle nationale, une réforme foncière et un plan d'affectation des terres constitue un précieux complément à l'APV, ce dernier ne pouvant faire de telles recommandations puisqu'il se limite au secteur forestier. Afin de tenir compte des avertissements de la société civile, qui prévient que les activités de la REDD+ priveront les communautés de leurs droits, la Proposition de préparation doit les intégrer dans les mécanismes participatifs mis en place par l'APV.

suivi et application des droits des communautés. La Proposition de préparation stipule que son contrôle de la gouvernance se base sur le système de suivi de l'APV. La République du Congo pourrait développer son système d'information sur les garanties de la REDD+ en se basant sur le système de vérification de la légalité de l'APV. Ceci pourrait permettre d'étendre le cadre du suivi participatif de l'APV aux régions du pays qui ne sont pas couvertes par des concessions d'exploitation et d'apporter un soutien financier et institutionnel supplémentaire en ce sens ; ceci pourrait également, si les paiements de la REDD+ étaient liés à une obligation de respect des garanties et de réduction des émissions de CO₂, inciter davantage à respecter les droits des communautés.

la coordination entre les divers secteurs. L'APV et la REDD+ sont sous la responsabilité de deux ministères différents : le ministère de l'Économie forestière et du Développement durable pour l'APV et le ministère de l'Environnement et du Tourisme pour la REDD+. Ceci empêche toute coordination. La Proposition de préparation propose cependant des mécanismes de coopération interministérielle, comme une plateforme de la puissance publique du Comité national REDD+ et suggère que la planification de l'usage des sols intègre tous les secteurs concernés. Ceci pourrait aussi aider à protéger les droits des communautés.

Source : le texte de cet encadré a été fourni par Julia Christian.

7.5.3 Suivi

Un modèle intéressant qui pourrait aider la société civile à contrôler la mise en œuvre de l'APV est actuellement testé sous forme d'un projet de représentation cartographique des communautés et de suivi du comportement des entreprises forestières, avec la participation de l'ExCiteS de l'University College London¹⁷⁰ et de l'OCDH, une ONG nationale. Le projet vise à améliorer les activités de suivi du bois définies dans l'APV (qui sont vastes et s'appuient sur les initiatives de contrôle des forêts existantes dans le pays) et à aider à appliquer les lois, et en particulier celles relatives aux droits des

¹⁷⁰ http://www.mappingforrights.org/Congo_Brazzaville.

communautés. Il prévoit pour cela de tirer parti des connaissances qu'ont les communautés de leur environnement forestier et du comportement des entreprises forestières dans leurs environs, et de donner aux communautés les moyens de défendre leurs droits de gestion, d'accès et de propriété en rassemblant des preuves et en se faisant entendre.

8. Synthèse des enseignements tirés sur la promotion des droits dans les processus d'APV

Les expériences de ces six pays APV peuvent donner lieu à quelques observations concernant la progression des efforts de la société civile pour promouvoir les droits des communautés sur les ressources et d'autres droits de l'homme.

8.1 Trop tôt pour le dire

Dans la plupart des cas, il est encore trop tôt pour constater de nombreux effets tangibles « sur le terrain » en ce qui concerne la protection des droits des communautés sur les ressources. Les effets ne pourront être évalués que lorsque l'APV et son SVL seront mis en œuvre (la phase « opérationnelle ») et que des autorisations FLEGT seront délivrées. Par conséquent, les OSC dans plusieurs pays APV font valoir que pour réellement obtenir des impacts bénéfiques à long terme, l'UE doit appliquer strictement le RBUE, car c'est l'obtention d'autorisations FLEGT crédibles qui incite les gouvernements à entamer des réformes. Cette incitation à la réforme est principalement liée à la possibilité d'accéder au marché européen, mais elle se fonde également en partie, du moins aux yeux des pays producteurs qui exportent, sur une éventuelle hausse des prix du marché¹⁷¹ – qui pourrait survenir en raison de la rareté des produits estampillés FLEGT disponibles, en particulier à court terme, le temps que les pays producteurs établissent progressivement leur SVL et/ou en raison d'une prime de risque liée au risque que l'on découvre que les importateurs n'ont pas exercé une diligence raisonnable.

8.2 L'amélioration du suivi, de la transparence et de la participation

La possibilité d'appliquer sur le terrain les dispositions relatives aux droits négociées dans les APV est directement liée à la qualité du suivi, aussi bien au niveau de l'observation indépendante qu'au niveau du rôle de la société civile dans le contrôle du respect de l'APV, car ceci contraindra les exploitants forestiers à respecter les droits des communautés et poussera les gouvernements à veiller à ce que le secteur privé en fasse de même. Le rôle joué par la société civile indonésienne dans le suivi du SVLK (le SVL indonésien) constitue, pour cette dernière, une réussite majeure et les OSC centrafricaines, congolaises et libériennes citent toutes la création d'un rôle formel de la société civile dans l'observation indépendante comme une avancée considérable. Dans le cas du Liberia, il est prévu que les communautés jouent aussi un rôle direct dans l'observation. Tous les APV incluent des dispositions permettant à la société civile de faire remonter des informations sur le suivi du SVL à l'auditeur indépendant.

Il s'est avéré que tous les processus d'APV ont permis des avancées majeures au niveau de la transparence, et en particulier dans l'octroi des concessions, les opérations d'exploitation, les redevances d'exploitation forestière et d'autres informations sensibles. Les OSC ont ainsi accès à des informations essentielles pour leurs campagnes de plaidoyer. La transparence au niveau des processus s'est elle aussi améliorée durant les négociations de l'APV, les OSC ayant été mieux informées des processus politiques, y compris des réformes juridiques, dans le secteur forestier et ayant pu les influencer, généralement pour la première fois. Malheureusement, il a été difficile de maintenir un tel niveau de transparence durant la phase de mise en œuvre. Au Ghana et au Cameroun, par exemple, la société civile a dû se battre pour accéder aux informations ou pour préserver son rôle participatif au-delà des négociations de l'APV.

Dans tous les pays, la société civile a réussi à obtenir un rôle formel dans les organismes chargés de la mise en œuvre de l'APV (et dans le cas du Liberia, un rôle formel pour les communautés), un pas positif dans la lutte contre les problèmes de transparence et de corruption. Les OSC sont souvent parvenues à se servir de leur position dans les processus d'APV

¹⁷¹ Les parties prenantes vulnérables en Indonésie ont déjà constaté que sans une hausse des prix du marché européen, il sera très difficile pour les petits producteurs et transformateurs de bois de couvrir l'augmentation des coûts prévue à court terme en raison du SVL, même si les coûts de certification seront dans un premier temps subventionnés par le gouvernement. L'analyse des diverses parties prenantes en Indonésie montre que celles-ci s'inquiètent d'une probable hausse des prix durant la période de transition lors de l'introduction du SVL, car le nouveau système de réglementation centralisé sera certainement appliqué en même temps que l'ancien système, basé sur les règles locales, sera progressivement abandonné. Cette nouvelle procédure se heurte dans certaines régions à la résistance de parties prenantes qui tiraient profit des anciennes règles. Aux yeux de certains, cette situation pourrait bien entraîner le paiement de droits supplémentaires, formels et informels. À long terme, cependant, les coûts des transactions (formels et informels) devraient diminuer grâce à la mise en œuvre de règlements simplifiés (source : ateliers d'évaluation des impacts sur les moyens de subsistance, Java, Indonésie, 2012 et 2013).

pour faire ralentir le rythme des négociations et s'assurer que la société civile et les communautés disposent d'un délai suffisant pour pouvoir influencer le processus et promouvoir un programme axé sur leurs droits.

À souligner également qu'en dehors des efforts visant à promouvoir plus directement un programme axé sur les droits, les APV, dans la mesure où ils peuvent venir compliquer les actes de corruption en améliorant la gouvernance forestière et en réduisant l'exploitation illégale des forêts, auront probablement un effet positif sur les droits de l'homme fondamentaux associés aux moyens de subsistance, à la santé et à la sécurité.

8.3 Intégrer les droits dans le programme et améliorer les lois

Dans la plupart des pays APV, les OSC semblent considérer que le processus d'APV a joué un rôle crucial dans l'intégration des droits coutumiers et d'autres droits dans le programme ou dans l'élargissement de l'espace politique accordé à la promotion des droits. C'est pourquoi les droits procéduraux sont essentiels et constituent une condition préalable à tout progrès au niveau des droits fonciers et d'autres droits. Les négociations de l'APV ont souvent fourni un point d'entrée ou une plate-forme permettant de soulever des problèmes de droits contestés par les politiques, certaines OSC ayant constaté un léger mais perceptible changement dans l'attitude des gouvernements (ou des ministères des Forêts) vis-à-vis des droits des communautés (par exemple en RCA, en République du Congo et au Liberia). Dans d'autres cas, les négociations ont offert l'espace politique nécessaire pour mettre en avant certains problèmes de droits, comme les abus d'attribution des permis d'exploitation privée (PUP) au Liberia (où on estime que le processus d'APV a joué un rôle dans la décision du Président de suspendre les PUP) ou la loi sur les droits des peuples autochtones qui reste au point mort en République du Congo.

Dans tous les processus d'APV, l'examen de la législation forestière a permis de relever des lacunes ou des incohérences, concernant la faiblesse des mesures de mise en œuvre de lois essentielles, les contradictions existantes entre les différentes lois ou l'absence de reconnaissance des droits coutumiers dans le droit écrit. Les processus d'APV ont ainsi aidé à clarifier le statut des droits des communautés sur et autour des forêts, un premier pas crucial en direction de leur amélioration.

Bien que le texte de tous les APV impose aux gouvernements d'harmoniser leur législation nationale avec le droit international applicable, ce point n'a constitué un élément significatif des plaidoyers de la société civile autour de l'APV dans aucun des pays examinés et ne semble donc pas être une priorité pour les gouvernements dans la phase de mise en œuvre. L'intégration du droit international dans la législation nationale, parallèlement à une meilleure reconnaissance des droits coutumiers, pourrait à l'avenir aider à faire respecter les droits des communautés sur les ressources.

L'APV a parfois joué un rôle significatif en approuvant une législation ayant des implications importantes au niveau des droits. En RCA, par exemple, le processus d'APV a consolidé le Code forestier de 2008 qui incluaient des droits pour les peuples autochtones et au Ghana, il a renforcé la loi forestière de 2002 qui incluait divers droits pour les communautés, y compris le CLIP, dans les contrats d'exploitation du bois. Sans l'obligation de respecter le SVL de l'APV, ces lois auraient bien peu de chances d'être appliquées.

Dans d'autres cas, on peut constater que les réformes ou la législation sur les droits sont liées plus directement au processus d'APV, comme la loi sur les droits des peuples autochtones (*Indigenous Rights Law*) de 2011 en République du Congo, qui est devenue une condition préalable à la ratification de l'APV. Plusieurs APV incluent des engagements du gouvernement à entamer des réformes juridiques et politiques à long terme et ce processus de réforme a débuté dans certains pays (Cameroun, RCA, Liberia, Ghana), ce qui pourrait avoir d'importantes répercussions au niveau des droits sur les ressources ; l'APV du Ghana inclut par exemple un engagement à réformer les droits sur les arbres.

8.4 Renforcer la capacité de la société civile à défendre ses droits

Obtenir des droits procéduraux et un espace politique est une chose, mais être capable d'en profiter est une toute autre chose – à cet égard, les liens entre les OSC (souvent très faibles au départ) des pays APV et les ONG européennes, qui ont maintenu la pression sur l'UE lors des négociations, ont été cruciaux.

Les processus d'APV ont également permis de former et de soutenir les OSC : au Ghana et au Liberia, par exemple, les financements de l'UE ont aidé la société civile à entreprendre des activités d'observation. D'après les réponses fournies aux questionnaires, les principaux informateurs de la société civile de tous les pays APV ont pu observer que la

participation au processus d'APV leur a permis de renforcer leur capacité à défendre les droits des communautés (en général) grâce à l'expérience vécue lors des négociations, au soutien et aux formations apportés par les autres ONG et au partage des informations entre les réseaux régionaux comme la European Community Forestry Platform (ECFP) et le Réseau africain pour les droits des communautés (ACRN).

Même dans les pays où la législation prévoit des droits relativement solides, l'APV a joué un rôle utile, en fournissant un exemple probant d'exercice des droits. L'inclusion de représentants des communautés dans le processus d'APV du Liberia a permis pour la première fois à de nombreuses communautés d'être directement impliquées dans les décisions prises à l'échelle nationale à propos de leurs terres et de leurs ressources coutumières ; ce point représente aux yeux des communautés, des OSC et du gouvernement une vraie réussite.

Des premiers signes indiquent également que les gouvernements ayant signé des APV sont davantage sensibles aux questions de gouvernance forestière et aux droits car ils s'inquiètent de leur réputation aux yeux des importateurs européens. Par exemple, lorsque Global Witness a publié début 2013 un rapport dénonçant le fait que la Forestry Commission du Ghana délivrait des centaines de nouveaux permis d'abattage qui n'étaient pas prévus dans la matrice de légalité de l'APV, le gouvernement ghanéen a répondu en moins d'une semaine. Les campagnes de plaidoyer des OSC pourront à l'avenir exploiter de plus en plus cette sensibilité.

8.5 Les limites des APV

Du côté des points négatifs en ce qui concerne les possibilités d'un programme axé sur les droits, il faut bien admettre que le processus d'APV a ses limites. Le SVL se limite aux permis sur le bois et aux droits de récolte et les contrôles du respect des lois n'interviennent qu'en cas de récolte ou au niveau des coûts de production. Néanmoins, certaines des réformes juridiques imposées par les APV, y compris les réformes de documents écrits clés comme les codes forestiers et les lois portant régime agro-foncier, et l'obligation faite dans tous les APV d'harmoniser la législation nationale concernée afin d'intégrer le droit international (qui offre bien souvent une meilleure reconnaissance des droits coutumiers), ainsi que le renforcement des droits procéduraux, auraient des répercussions bien au-delà de la récolte et du commerce du bois.

Bien que le processus d'APV ait ses limites, il doit être considéré comme l'un des divers processus complémentaires promouvant une réforme des politiques et de la gouvernance forestières. En Indonésie, par exemple, les avancées permises par l'APV peuvent être en soi limitées, mais associées aux progrès réalisés sur le CLIP dans le cadre du processus national REDD+, aux efforts en matière de droits de l'homme liés à la Table ronde sur la production durable d'huile de palme (RSPO) et à l'obtention par le réseau d'ONG pour les peuples autochtones AMAN d'un arrêt inédit de la Cour constitutionnelle en faveur des droits des communautés coutumières (adat) sur leurs terres et leurs forêts, elles s'inscrivent dans une vaste force de changement et de réforme.

La société civile se heurte à un problème manifeste, qui est que les négociations d'un APV menées à bien peuvent être suivies d'un temps d'arrêt, car les acteurs de la société civile semblent perdre de vue leurs priorités et l'État en profite pour délaisser quelque peu l'intérêt et l'attitude favorable qu'il affichait. De plus, les principaux acteurs de la société civile intervenant dans la phase de mise en œuvre peuvent être différents de ceux qui ont mené les négociations de l'APV et peuvent donc ne pas posséder l'expérience nécessaire pour saisir au mieux les opportunités. Il en va de même pour les ministres et les fonctionnaires gouvernementaux. On peut également constater que de manière générale, une grande partie de l'énergie consacrée à la phase de mise en œuvre des APV s'est portée sur les aspects techniques de la mise en place du SVL, le programme axé sur les droits ayant reçu bien moins d'attention.

À ce stade-là, la communauté internationale pourrait peut-être jouer un rôle en soutenant les efforts de la société civile locale visant à remettre les choses en route. Par exemple, une évaluation des impacts sur les moyens de subsistance pourrait être menée afin d'évaluer les conséquences probables de l'APV sur les groupes de parties prenantes vulnérables, comme cela a été fait en Indonésie et au Vietnam. Il est également évident que lorsque le SVL deviendra opérationnel et que des autorisations FLEGT seront délivrées, les pressions et les plaidoyers n'en seront que renforcés, en particulier dans les pays où la société civile joue un rôle d'observation important.

8.6 Résumé

De manière générale, les principales avancées mises en pratique au niveau des droits ont été de nature procédurale - la transparence, le droit de participer et le droit d'être consulté ont progressé dans les six pays APV ; le droit à un CLIP ou à un consentement et/ou un rôle important de la société civile dans l'observation ont été obtenus dans certains pays. Ces droits procéduraux sont essentiels pour permettre à la société civile de promouvoir et de défendre ses droits. Ils constituent une condition préalable aux progrès en matière de droits fonciers et d'autres droits importants sur les ressources.

Les APV n'ont permis de réaliser que peu de progrès au niveau des droits de propriété (à l'exception de la loi centrafricaine sur les peuples autochtones), mais la situation s'est davantage améliorée au niveau des droits d'accès, d'usage et de partage des profits. La notion de forêts communautaires a également gagné du terrain dans plusieurs pays. Maintenir les progrès réalisés durant la phase de négociation s'est avéré bien plus difficile durant la phase de mise en œuvre de l'APV, mais les choses devraient s'améliorer lorsque les APV entreront dans leur phase « opérationnelle » et lorsque le suivi de la mise en œuvre du SVL par la société civile et l'observation indépendante deviendront un outil vital pour promouvoir un programme axé sur les droits. Il faut admettre, en même temps, que la mise en œuvre se heurtera à d'importantes difficultés, la première étant la volonté politique d'instaurer une réforme du secteur forestier

La principale conclusion de ce rapport est que les pays qui ont mené un processus d'APV entrevoient désormais bien plus d'espoirs en ce qui concerne les droits sur les ressources (et d'autres droits), mais il est encore trop tôt pour constater de nombreux effets sur le terrain. Comme l'a souligné un informateur de la société civile ghanéenne, « on peut raisonnablement en conclure que sans l'APV, les choses seraient bien pires pour les agriculteurs et les communautés forestières. Le cadre juridiquement contraignant du régime des permis, l'accès aux informations et le programme des réformes – une fois assorti d'une mise en œuvre et d'un suivi appropriés par toutes les parties prenantes – renforceront les droits des communautés. »

Références

- Anaya, James. 2011. « Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones sur la situation des peuples autochtones dans la République du Congo. » Nations Unies – Assemblée générale.
http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35-Add5_fr.pdf.
- APV Flegt Congo. 2013. « Aide-mémoire de la réunion du premier comité conjoint de mise en œuvre de l'accord de partenariat volontaire (APV-FLEGT) entre l'Union Européenne et la République du Congo ». <http://www.apvflegtcongo.org/images/aide%20memoire%20du%20ccm.pdf>.
- Bollen, An et Saskia Ozinga. *Améliorer la gouvernance forestière. Une comparaison des APV FLEGT et de leur impact*. Royaume-Uni : FERN, 2013. http://www.fern.org/sites/fern.org/files/fern_vpa_french_internet.pdf.
- Brack, Duncan et Caroline Leger. *Exploring credibility gaps in Voluntary Partnership Agreements. A review of independent monitoring initiatives and lessons to learn*. Royaume-Uni : Global Witness, 2013.
http://www.globalwitness.org/sites/default/files/IM-VPAsFinalWeb_EN.pdf.
- Brown, David et al. « Legal Timber: Verification and Governance ». Dans *The Forest Sector*. Londres : Overseas Development Institute, 2008.
- Centre pour l'Environnement et le Développement. *Quelle loi pour la forêt ? Cameroun* : 2012.
- Civic Response, FERN. 2010. *L'opinion de la société civile concernant l'APV entre le Ghana et l'UE*. Logging Off.
<http://www.fern.org/fr/publications/briefing-note/l%E2%80%99opinion-de-la-soci%C3%A9t%C3%A9-civile-concernant-l%E2%80%99apv-entre-le-ghana-et-l%E2%80%99ue>.
- Colchester, Marcus, Patrick Anderson et Ahmad Zazali. « A Field Dialogue on Free, Prior and Informed Consent Indonesia ». *The Forests Dialogue*, États-Unis : 2010. <http://fd.yale.edu/publication/background-paper-field-dialogue-free-prior-and-informed-consent-indonesia>.
- Couillard, Valérie, Jérémie Gilbert, Justin Kenrick et Christopher Kidd. *Land rights and the forest peoples of Africa. Historical, legal and anthropological perspectives*. Royaume-Uni : Forest Peoples Programme, 2009.
- Délégation de l'Union européenne au Liberia. 2011. *FLEGT Voluntary Partnership Agreement between Liberia and the European Union, Briefing Note*. http://www.efi.int/files/attachments/euflegt/liberia_vpa-briefingnote_eng.pdf.
- Djokoto, Godwin et Kyeretwie Opoku. « Land Tenure in Ghana: Making a Case for Incorporation of Customary Law in Land Administration and Areas of Intervention ». Dans *The Growing Forest Partnership*. Commandé par l'UICN et Growing Forest Partnership, Europe, 2010.
- Dharmawan, A.H., Nugroho, B., Kartodihardjo, H., Kolopaking, L.M. et Boer, R. *SVLK, Jalan Menuju REDD+*. Forest Governance and Multistakeholder Forestry Programme, ministère indonésien des Forêts – ministère britannique du Développement international, 2012.
- Commission européenne. Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT). Proposition relative à un plan d'action. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen COM (2003) 251 final. Bruxelles : Commission des communautés européennes, 2003.
- Délégation de l'Union européenne en Indonésie. 2011. *FLEGT Voluntary Partnership Agreement between Indonesia and the European Union. Briefing Note*. Consulté le 20 décembre 2013.
<http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23029/FLEGT+Voluntary+Partnership+Agreement+Between+the+Republic+of+Indonesia+and+the+European+Union+-+Briefing+Note+May+2011/cfd6026-55a9-4b7f-a28d-f147d9e6c9d5>.
- Evans, Kate. 2012. « Cutting through; formalising Cameroon's huge domestic timber market » *Forest News* – CIFOR. Consulté le 20 décembre 2013. <http://blog.cifor.org/11463/cutting-through-formalising-camerouns-huge-domestic-timber-market#.UlVwvFCkp8E>.
- Ezzine de Blas, Driss, Manuel Ruiz-Pérez et Cédric Vermeulen. « Management Conflicts in Cameroonian Community Forests », *Ecology and Society*, Vol. 16, n° 1, (2011) art. 8. <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss1/art8/>.

- FAO, Verifor. *Meeting the challenge of timber legality verification*. Rome : Verifor, 2009. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4436.pdf>.
- Fay, Chip. Opinion. « Addressing sustainability and justice in rural Indonesia ». *Jakarta Post*, jeudi 23 mai 2013, p.6.
- FERN. 2012. « Position de la société civile sur l'APV FLEGT entre la République Centrafricaine et l'Union européenne, Logging Off. » Consulté le 20 décembre 2013. http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/APV%20CAR_FR%2007-12%20w%20quotes.pdf.
- FERN. 2013. « Forest Watch Special – VPA Update November 2013 ». Consulté le 20 décembre 2013. <http://loggingoff.info/fr/document/rapport-sp%C3%A9cial-forest-watch-%E2%80%93%E2%80%99actualit%C3%A9-des-apv>.
- FERN. 2013. “Forest Watch Special – VPA Update November 2013.” Consulté le 20 décembre 2013. [http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/FLEGT%20update_0%20\(1\).pdf](http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/FLEGT%20update_0%20(1).pdf).
- Code forestier (projet d'amendement). 2013. Cameroun. <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/news/2012/12/Version%20de%20la%20loi%20compar%C3%A9e%20au%201%20dec%202012.pdf>.
- Forest Development Authority. 2007. “Ten Core Regulations.” Liberia. http://www.growingforestpartnerships.org/sites/growingforestpartnerships.org/files/gfp_FDATENCOREREGULATIONS.pdf.
- Forest Development Authority. 2012. “Chainsaw Milling Regulation #115-11.” Liberia. http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_4918.pdf.
- Forest Peoples Programme. 2012. *La société civile fait état de vives inquiétudes concernant le projet de révision du Code forestier du Cameroun*. Bulletin d'information de FPP. Consulté le 20 décembre 2013 <http://www.forestpeoples.org/fr/topics/droits-humains/news/2012/12/la-societe-civile-fait-etat-de-vives-inquietudes-concernant-le-pr>.
- Forest Peoples Programme. 2006. « Liberia's forestry law in an international context. Reasons for concern. » Royaume-Uni : 2006. <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/08/liberiabrfnov06eng.pdf>
- Forestry Commission et consultants R-PP. 2009. « Proposition de préparation (R-PP) du Ghana ». Remise au Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale. Accra, Ghana.
- Forestry Commission Ghana. 1994. *Forest Wildlife Policy Forest laws and Regulations*. Ghana. http://www.fcghana.org/library_info.php?doc=43&publication:Forest%20&%20Wildlife%20Policy&id=15.
- Forestry Commission Ghana. 1997. « Timber Resources Management Act *Forest laws and Regulations*. » http://www.fcghana.org/library_info.php?doc=45&publication:Timber%20Resource%20Management%20Act,%201997%20-%20Act%20%20547&id=15.
- Greenpeace, FERN, WWF. 2005. « Principes concernant les accords de partenariat FLEGT. » Consulté le 20 décembre 2013. <http://www.fem.org/fr/publications/briefing-note/principes-concernant-les-accords-de-partenariat-flegt>.
- Hansen, C.P. et al. « Revisiting illegal logging and the size of the domestic timber market: the case of Ghana ». *International Forestry Review* 14 (1) (2012) pp. 39-49.
- Société civile indonésienne. *EU Action Plan on FLEGT: Agreed Principles from Indonesian Civil Society for a Voluntary Partnership Agreement*. 2005
- Organisation internationale du travail. 1989. « C169 – Convention relative aux peuples indigène et tribaux ». Organisation internationale du travail. Consulté le 20 décembre 2013. http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169.
- Jackson, Kula. Lettre de la coalition d'ONG Liberia à la délégation de l'Union européenne au Liberia, « Private Use Permits challenge the Voluntary Partnership Agreement between the EU and Liberia and show problems in Liberia's forestry sector », 12 janvier 2012.

- http://www.rightsandresources.org/documents/quarantined/files/turningpoint/SDI_Press%20Release%20+%20Letter%20to%20EU%20220112.pdf.
- Kaimowitz, D. Forest law enforcement and rural livelihoods. Dans Tacconi, L. (Ed.) *Illegal Logging: Law Enforcement, Livelihoods and the Timber Trade*. Pp.110-138. Earthscan : Londres. 2007.
- Katako, Albert et M. Vioa. 2007. « Advocacy in Programming. The case of Forest Watch Ghana ». Document rédigé pour une conférence de Care. <http://pqdl.care.org/CuttingEdge/Advocacy%20in%20Programming-The%20Case%20of%20Forest%20Watch-%20Ghana.pdf>.
- La Plate Forme des Organisations de la Société Civile Centrafricaine, Gestion Durable des Ressources Naturelles et de l'Environnement (GDRNE). 2013. « Déclaration de position de la société civile organisée au sein de la Plateforme GDRNE et peuples autochtones centrafricains portant sur l'amélioration du cadre légal et réglementaire en matière de droits sociaux et environnementaux dans le contexte de la mise en œuvre de l'APV FLEGT entre la RCA et l'UE ». Logging Off. Consulté le 20 décembre 2013.
<http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/D%C3%A9clarationR%C3%A9formeL%C3%A9gale%20APV%202013%20Version%20finale.pdf>.
- Liberia Community rights law 2009*. Liberia.
http://www.growingforestpartnerships.org/sites/growingforestpartnerships.org/files/gfp_Liberia_CRL_October_2009.pdf.
- Liberia National Forestry Reform Law*. 2006. Liberia : <http://www.fao.org/forestry/16151-05fd47b845599b5d3a594a9b0240dacff.pdf>.
- Lescuyer, Guillaume, Régis Is-ma ël Yembe-Yembe et Paulo Oma Cerutti. 2011. *The domestic market for small-scale chainsaw milling in the Republic of Congo*. Centre for International Forestry Research. <http://www.cifor.org/online-library/browse/view-publication/publication/3715.html>.
- LoggingOff, CED. 2010. « Contre-exposé de la société civile concernant l'APV Cameroun-Union européenne » Logging Off. Consulté le 20 décembre 2013.
http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/Cameroon%20VPA%20counter%20brief_FR_0.pdf.
- LoggingOff, OCDH. 2010. « Contre-exposé de la société civile concernant l'APV République du Congo-UE ». Logging Off. Consulté le 20 décembre 2013. http://www.fem.org/sites/fem.org/files/RoC%20VPA%20counter%20brief_FR.pdf.
- Loi N° 16-2000 du 20 novembre 2000, Portant code forestier*. République du Congo : 2000.
<http://www.rainforestfoundationuk.org/files/forest%20code.pdf>.
- Lomax, Tom. *Forest governance in Liberia. An NGO perspective* Rapport pour FERN, UICN. Royaume-Uni : 2008
- Luttrell, Cecilia, et al. *Lessons for REDD+ from Measures to Control Illegal Logging in Indonesia*, document de travail 74. Center for International Forestry Research : Bogor, Indonésie, 2011.
- Ministère des Forêts/MFP. *SVLK: The Indonesian Credible Timber Assurance System. Towards the VPA Implementation*. Notes d'information. Djakarta : 2013.
- Mitchard, Ed. 2012. « Are Cameroon's forests doomed? » Deforestation Watch. Consulté le 20 décembre 2013.
http://deforestationwatch.wordpress.com/2012/10/23/are-camerouns-forests-doomed/?goback=%2Egde_141485_member_178139531.
- Mvondo, Samuel Assembe. « Republic of Congo: current situation with verification and forest control activities ». Étude de cas 14, *Verifor Country Case Study*, Royaume-Uni : Overseas Development Institute, 2008.
<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4462.pdf>.
- Nguiffo, Samuel, Pierre Étienne Kenfack et Nadine Mballa « Cameroon: The influence of historical and contemporary land laws on indigenous peoples' land rights in Cameroon ». Dans *Land Rights and the Peoples of Africa: Historical, legal and anthropological perspectives*. Royaume-Uni : Forest Peoples Programme, 2009.
- Overdevest, Christine et Jonathan Zeitlin. « Assembling an experimentalist regime: Transnational governance interactions in the forest sector ». *Regulation & Governance* 2012.

- OCDH, 2010. « Contre-exposé de la société civile concernant l'APV République du Congo-UE » Logging Off. Consulté le 20 décembre 2013. http://www.fern.org/sites/fern.org/files/RoC%20VPA%20counter%20brief_FR.pdf.
- Plateforme de gestion durable des forêts au Congo. 2012. « Lettre de la PGDF au Ministère du Développement durable, de l'Économie Forestière et de l'Environnement », 4 décembre 2012. Logging Off. Consulté le 20 décembre 2013. http://loggingoff.info/sites/loggingoff.info/files/lettre%20au%20MDDFE_1.pdf (en anglais)
- Rainforest Foundation UK. *Community Forest Tenure and Mapping in Central Africa. Central African Republic Case Study*. Royaume-Uni : 2008. <http://www.mappingforrights.org/files/Communitymappingcasestudy-CAR-FINAL.pdf>.
- Rainforest Foundation UK. *Community Forest Tenure and Mapping in Central Africa. The Republic of Congo Case Study*. Royaume-Uni : 2009. <http://www.mappingforrights.org/files/Tenure%20and%20Mapping%20in%20Congo-B%20case%20study%20-%20FINAL.pdf>
- République du Congo. 2000. Code Forestier Loi N° 16-2000 du 20 novembre 2000. <http://www.rainforestfoundationuk.org/files/forest%20code.pdf>.
- Richards, Michael et Alex Asare. *Economic incentives for cocoa farmers to tend timber trees in Southern Ghana*. Royaume-Uni : Overseas Development Institute, 1999
- RRI. *What Rights? A Comparative Analysis of Developing Countries' National Legislation on Community and Indigenous Peoples' Forest Tenure Rights*. Washington DC : Rights and Resources Initiative, 2012.
- Smith, Wynet. « Chainsaw milling in community forests in Cameroon ». *European Tropical Forest Research Network News* 52: (décembre 2010). <http://www.etfrn.org/file.php/3/etfrn-52.pdf>.
- Suprpto, E. *Hutan Rakyat: Aspek Produksi, Ekologi dan Kelembagaan*. 2012. <http://arupa.or.id/sources/uploads/2010/08/Hutan-Rakyat-Aspek-Produksi-Ekologi-dan-Kelembagaan.pdf>.
- Treue, Thorsten. *Politics and economics of tropical high forest management: a case study of Ghana*. Dordrecht : Kluwer Academic Publishers, 2011.
- Nations Unies. Déclaration sur les droits des peuples autochtones http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_fr.pdf.
- van Heeswijk, Laura et Esther Turnhout. « The discursive structure of FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade): The negotiation and interpretation of legality in the EU and Indonesia », *Forest Policy and Economics*. 2012. <http://dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2012.10.009>.
- Wily, Liz Alden. *So who owns the forest? An investigation into forest ownership and customary land rights in Liberia*. RU : SDI/FERN, 2007. http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_102.pdf.
- Wily, Liz Alden. *Whose land is it? The status of customary land tenure in Cameroon*. Royaume-Uni : FERN. 2011. <http://www.fern.org/publications/reports/whose-land-it-status-customary-land-tenure-cameroon>.
- Wily, Liz Alden. « The Status of Customary Land Rights in Africa Today » dans *Customary Land Tenure in the Modern World*. États-Unis : RRI, 2012 http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_4699.pdf.
- Wit, Marieke, Pascal Cuny, Roderick Zagt et Tina Bauer. *The formalization and integration of the domestic market into LAS: Cameroon* Pays-Bas : Tropenbos International, 2012.

Annexe 1. Questionnaire adressé aux informateurs clés de la société civile et autres

Questionnaire sur les droits des communautés et les APV FLEGT

Avant l'APV

1. Avant que le processus de négociation de l'APV ne débute, les communautés ou la société civile savaient-elles précisément quels étaient leurs droits existants reconnus par le gouvernement national ? Si oui, quels étaient ces droits ? Dans le cas contraire, dans quelle mesure les communautés connaissaient-elles le concept de « droits des communautés » avant le processus d'APV ?

Ce que dit l'APV

1. Quels droits ont été intégrés dans l'APV ?
2. Pensez-vous que les droits mentionnés dans l'APV suffisent à protéger les moyens de subsistance et la sécurité des communautés S'ILS sont correctement mis en œuvre ? Dans le cas contraire, pourquoi ?

Les négociations autour de l'APV

1. La société civile ou les communautés sont-elles intervenues activement pour faire en sorte que les droits soient reconnus dans l'APV ? Si oui, expliquez comment.
2. Les OSC ou les communautés voulaient-elles inclure certains droits en particulier dans l'APV ? Si oui, quels progrès ont été faits en ce sens ?
3. La société civile a-t-elle rencontré des problèmes particuliers lorsqu'elle a essayé de faire intégrer les droits dans l'APV ?
4. Quelles stratégies avez-vous/ont-elles employées pour surmonter ces problèmes et cela a-t-il fonctionné ?
5. L'attitude du gouvernement vis-à-vis des droits des communautés sur les ressources a-t-elle changé durant le processus de négociation de l'APV ? Pourquoi ?

L'application des droits

1. L'APV a-t-il permis de défendre plus facilement les droits dans la pratique ? Comment ?
2. Depuis que l'APV a été paraphé, les droits des communautés sont-ils davantage respectés ? Si oui, citez quelques exemples.
3. Pensez-vous que les droits instaurés ou clarifiés dans l'APV seront utiles aux communautés qui ne sont pas directement concernées par l'APV ?
4. Quels enseignements avez-vous tirés de la possibilité de faire reconnaître les droits à travers le processus de négociation de l'APV ?