

Partage des bénéfices et contrats communautaires : de la conception de la loi jusqu'à la pleine mise en œuvre

Introduction

Face au défi planétaire de la crise climatique, les solutions s'articulent de plus en plus autour d'actions de lutte contre la déforestation et la dégradation forestière, ainsi que de protection et de restauration des forêts tropicales. L'expression de « solutions fondées sur la nature » s'est popularisée pour les désigner. La réussite de ces actions implique de dépasser une approche visant uniquement à ne pas causer de préjudice social ou environnemental. Elles doivent véritablement prendre en compte les droits des communautés forestières et permettre une amélioration des moyens de subsistance de ces populations.

Dans son Rapport Spécial « Changement climatique et terres émergées », publié en 2019, le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) reconnaît l'incidence potentielle importante de la reconnaissance des droits fonciers communautaires en matière climatique. Dans ce contexte, les approches basées sur le droit, visant notamment à sécuriser et à mettre en œuvre les droits fonciers coutumiers, sont déterminantes pour la préservation des forêts.

Ces approches apparaissent dans des lois visant à permettre aux populations de faire entendre leur voix sur la manière dont les forêts sont gérées en Afrique centrale et en Afrique de l'ouest.

En République du Congo, au Gabon, au Ghana et au Libéria, la loi exige que les sociétés forestières partagent une partie des revenus générés par l'exploitation forestière avec l'État, mais aussi directement avec les communautés affectées. Pour désigner ces mécanismes, on parle de partage des bénéfices ou de contrat communautaire.

L'expression **partage des bénéfices** désigne des mécanismes de distribution des revenus de l'exploitation forestière, établis de manière justes et équitables entre les tierces parties exploitant des forêts et les communautés locales tributaires de celles-ci.

L'expression **contrat communautaire** fait référence à un accord passé par une communauté disposant de droits de propriété ou de gestion sur une forêt avec un tiers exploitant. Le contrat fixe les conditions de l'autorisation accordée au tiers exploitant d'entreprendre des activités dans la forêt concernée, comme l'exploitation du bois, des produits forestiers non ligneux, etc.

Le partage des bénéfices et les contrats communautaires visent à garantir aux communautés affectées le moyen d'être impliquées et de tirer des avantages de la gestion des ressources forestières. En pratique, toutefois, les communautés se sentent souvent lésées sur ces points.

Dans certains pays, la loi est claire concernant l'obligation faite aux sociétés forestières de conclure des accords de partage des bénéfices ou les droits contractuels des communautés forestières, mais la mise en œuvre des textes est insuffisante. Dans d'autres pays, il existe des vides juridiques problématiques. Dans de tels cas de figure, il devient facile pour les sociétés forestières de ne pas remplir leurs obligations de partage des bénéfices avec les populations. D'autre part, lorsque des accords et contrats sont établis, ils sont généralement vagues et incomplets, sources de frustration pour les communautés qui se sentent lésées par les sociétés forestières et qui ne peuvent utiliser ces accords pour obtenir un dédommagement.

C'est dans ce contexte que ClientEarth a participé à développer des outils pour venir en appui aux communautés de République du Congo, du Gabon, du Ghana et du Libéria, qui négocient des accords de partage des bénéfices et des contrats communautaires avec les sociétés forestières.

En plus de cadres juridiques robustes, les membres des communautés qui négocient des accords et contrats avec des entreprises ont besoin d'informations, de connaissances et de compétences afin d'avoir l'assurance nécessaire pour mener à bien les discussions.

Les outils auxquels ClientEarth a contribué visent à doter les populations des moyens nécessaires aux négociations, en mettant à leur disposition le cadre juridique applicable et des modèles de clauses contractuelles qui peuvent servir de points de départ aux discussions. L'objectif étant que l'utilisation de ces outils permette aux communautés de négocier des accords plus protecteurs et plus efficaces, afin de réduire les risques de conflit ou d'exploitation illégale du bois. Ces doivent en outre concourir à accroître l'assurance et les capacités de négociation juridique des communautés.

La manière dont le partage des bénéfices et les contrats communautaires sont mis en œuvre constitue un indicateur important du degré de compréhension que les acteurs du secteur privé et les communautés ont de leurs droits et obligations juridiques respectifs. Elle témoigne également de la capacité et de la volonté du secteur privé et du législateur de reconnaître les droits des communautés. Or, l'inscription de la reconnaissance et du respect des modes de subsistances des communautés dans les législations nationales a de profondes répercussions sur la manière dont les forêts sont utilisées et gérées.

La présente publication donne un aperçu du fonctionnement des mécanismes de partage des bénéfices et de contrats communautaires applicables en République du Congo, au Gabon, au Ghana et au Libéria, dont ClientEarth a pu tirer, d'après son expérience, des éléments clés qui caractérisent les bons mécanismes de partage de bénéfices ou de contrats communautaires.

Il convient cependant de noter qu'au-delà des cadres juridiques, les contextes politiques revêtent un caractère déterminant en la matière. Car, si les lois qui encadrent le partage des bénéfices et les contrats

communautaires sont primordiales, les systèmes de gouvernance forestière doivent avant tout encourager les communautés à utiliser leurs forêts pour générer des revenus et subvenir à leurs besoins.



République du Congo

En République du Congo, les forêts naturelles couvrent 21 millions d'hectares, soit 65 % du territoire national, et 14 millions d'hectares sont dédiés à l'extraction du bois.¹ Dans ces espaces, avant l'adoption de la loi n°33-2020 du 8 juillet 2020, le cadre juridique national n'encadrait pas de manière claire et exhaustive le droit au partage des bénéfices des communautés locales et populations autochtones (CLPA) affectées par l'exploitation forestière. Les principaux mécanismes de partage des bénéfices existants reposaient alors sur le cahier des charges particulier et le fonds de développement local (FDL), mais ces dispositifs comportaient des limites intrinsèques.

D'une part, sous l'empire de la loi n°16/2000 du 20 novembre 2000 et de ses règlements d'application, les cahiers des charges particuliers étaient l'un des deux éléments constitutifs des **contrats de concessions forestières**, et étaient axés sur les contributions des sociétés forestières au développement local. Toutefois, les CLPA n'étaient pas toujours directement impliquées dans l'élaboration de ces documents. Ceux-ci étaient négociés par le Ministère en charge des forêts et prévoyaient principalement la fourniture d'équipements à l'administration locale et aux municipalités, comme des véhicules, de l'essence ou des tables-bancs d'école. De nombreuses communautés n'ont donc retiré aucun avantage de ces accords. C'est le cas par exemple du village de Mimbéli, pourtant affecté par les activités de deux concessions forestières attribuées à Thanry Congo et CIB-Olam. Ce village, de près de 3 000 habitants, comptant une large part de personnes autochtones, est situé à 200 kilomètres de la capitale départementale de la Likouala. La communauté villageoise dépend essentiellement pour sa subsistance d'activités de petite

¹ <https://www.euflegt.efi.int/republic-congo>

agriculture et de collecte de produits forestiers non ligneux. Mimbéli n'a pas accès à l'eau potable, à l'électricité ou à des infrastructures sanitaires.

D'autre part, les FDL n'étaient pas réglementés par la loi n°16/2000 du 20 novembre 2000 mais par une série d'arrêtés ministériels applicables à l'échelle de chaque concession aménagée. Leur mise en place n'était requise que pour treize des cinquante-et-unes concessions forestières existant sur le territoire national, et relevait de règles variant d'une concession à l'autre.²

Dans les zones où les FDL sont opérationnels, les sociétés forestières doivent verser une somme de 200 FCFA (0,30€) par mètre cube de bois exploité au profit du fonds géré par le conseil de concertation, un organe multi-acteurs. Ce montant est l'un des plus faibles de la région.³ Pour pouvoir en bénéficier, les CLPA sont tenues de soumettre des propositions de projets, qui sont approuvées ou non par le conseil de concertation. En pratique, cette architecture a posé problème car les membres du conseil de concertation résident dans différentes zones du département. Le fonctionnement de cet organe est donc coûteux. Par ailleurs, les critères d'éligibilité des projets communautaires ne sont pas clairs ; la nécessaire validation du comité de concertation ajoutée à la faiblesse du montant de la contribution financière bloquent en pratique le financement des projets.

Depuis 2018, en partenariat avec le Comptoir Juridique Junior (CJJ), ClientEarth appuie la collecte d'informations sur les forces et les faiblesses de ces mécanismes de partage des bénéfices tout en soutenant l'implication des CLPA sur la question du partage des bénéfices dans six villages affectés par les concessions d'Ipendja, Mimbéli-Ibenga et Mpoukou-Ogooué, dans les départements de la Likouala et de la Lékoumou.

Nos activités ont contribué au renforcement du rôle des communautés dans le mode de négociation des cahiers des charges particuliers. Le nouvel accord de concession pour l'UFA Mpoukou-Ogooué prévoit que le concessionnaire doit négocier une clause sociale directement avec les CLPA affectées par l'exploitation forestière.⁴ Nos activités ont également coïncidé avec l'adoption de plusieurs arrêtés étendant l'obligation de créer un fonds de développement local à de nouvelles sociétés forestières.

Malheureusement, les améliorations dans la mise en œuvre sont encore trop lentes. Dans l'UFA Mpoukou-Ogooué, le conseil de concertation du FDL a été mis en place en avril 2021 malgré l'adoption d'un arrêté pour le créer en septembre 2019. Par ailleurs, la plupart des cahiers de charges particuliers n'impliquent pas les CLPA, et la mise en œuvre et l'exécution du FDL de l'UFA Ipendja - qui semble ne pas avoir été financé depuis 2018 - n'ont pour l'heure pas beaucoup progressé.

Au niveau politique, l'Accord de Partenariat Volontaire (APV) entre l'UE et la République du Congo⁵ a impulsé la réforme du Code forestier et a offert l'opportunité aux organisations de la société civile de plaider en faveur de l'amélioration des mécanismes de partage des bénéfices en tirant les leçons de leur mise en œuvre. Ainsi, le nouveau Code forestier – adopté par la loi n°33-2020 du 8 juillet 2020 – résout deux des limites que présentait le cadre juridique congolais sur le partage des bénéfices :

² ClientEarth (2014) 'Droit au partage des bénéfices des communautés locales et populations autochtones'.

³ Fern (2017) 'How much do communities get from logging? Social obligations in the logging sector in Cameroon, Ghana, Liberia and Republic of Congo'.

⁴ Voir, Arrêté n°9018 du 2 mai 2019; Arrêté n°15951 du 10 septembre 2019; Arrêté n°15950 du 10 septembre 2019.

⁵ Il convient de noter que parmi les preuves de conformité à la législation congolaise, l'APV répertorie le respect par les sociétés d'exploitation forestières de leurs obligations en matière de financement d'un fonds de développement local. (Voir, Article, 7; Annexe II, Indicateur 4.9.2). Les organisations de la société civile se sont saisies de cette disposition pendant le processus de réforme juridique pour demander une réglementation exhaustive du partage des bénéfices.

- Les cahiers des charges particuliers doivent systématiquement être négociés directement avec les CLPA dans le cadre de l'attribution de la concession.
- En plus de permettre aux CLPA d'adapter les termes des partages des bénéfices à leurs besoins, cette nouveauté permet que les communautés soient tenues informées avant toute attribution par le gouvernement d'une concession sur les terres qu'elles utilisent.
- L'alimentation d'un FDL est dorénavant exigée pour tous les titulaires d'une convention avec l'Etat congolais.⁶ Cela permet l'application de règles identiques à toutes les sociétés forestières et la reconnaissance des mêmes droits à toutes les CLPA affectées par l'exploitation forestière.

On conviendra toutefois que le Code forestier est un instrument général qui nécessite l'adoption de textes réglementaires pour s'assurer de l'application, en pratique, des principes qu'il érige, et pour que le partage des bénéfices devienne opérationnel en République du Congo. Par ailleurs, les CLPA auront très certainement besoin de recevoir un appui approprié pour comprendre comment pleinement jouir de leurs droits.



Gabon

Au Gabon, le partage des bénéfices est pleinement reconnu par la loi depuis près de 20 ans, plus longtemps qu'en République du Congo. La loi n°16/06 du 31 décembre 2001 dispose que les concessionnaires forestiers doivent mettre en place une contribution financière pour financer les actions de développement d'intérêt collectif des communautés locales. La nature et le niveau de cette contribution sont définis par un **cahier de charges contractuelles**.⁷

Malgré un enracinement légal fort, cette disposition est demeurée inapplicable pendant plusieurs années faute d'adoption de textes d'application. C'est dans ce contexte qu'entre 2012 et 2016, des organisations de la société civile ont, avec l'appui de ClientEarth, mené un plaidoyer en vue de compléter le cadre juridique du partage des bénéfices et testé son application. En parallèle, ClientEarth a appuyé la - plateforme de la société civile, Gabon Ma Terre Mon Droit (GMTMD), et le Ministère en charge des forêts dans le processus multi-acteurs ayant abouti à l'adoption, en 2014, d'un arrêté ministériel portant sur le

⁶ Art. 132, loi n°33/2020 du 8 juillet 2020 portant Code forestier.

⁷ Loi n°16/01 du 31 décembre 2001, Article 251.

partage des bénéfices.⁸ L'arrêté n°105 du 16 mai 2014 fixe un modèle de contrat ainsi que le montant de la contribution du concessionnaire forestier, de 800 FCFA (1,225 €) par mètre cube de bois coupé. Ce texte n'a toutefois pas résolu tous les problèmes, ce qui a incité le groupe de travail juridique de la plateforme et ClientEarth à développer un Guide d'application.

Ce Guide explique, pas-à-pas, quelles sont les modalités de réunion par les autorités locales du comité de suivi et de gestion des projets, comment ses représentants membres des CLPA sont identifiés et quelles sont les modalités pratiques de partage des bénéfices entre communautés. Le Guide décrit en outre les démarches que les CLPA doivent entreprendre pour élaborer des projets et suivre la disponibilité des fonds.

Sa rédaction achevée, le Guide a été testé en deux temps dans la province de l'Ogooué-Ivindo, par l'Association Gabonaise pour les Nations Unies (AGNU) et ClientEarth, d'abord entre juin et octobre 2015, puis entre mai et décembre 2016. Le Guide a obtenu la validation officielle du Ministère en charge des forêts en juin 2016,⁹ et donc la reconnaissance de son utilité ainsi que de l'expertise et de la pertinence de l'approche adoptée par la société civile. En pratique, les projets pilotes menés par la société civile ont conduit, en août 2016, à la signature d'accords de partages des bénéfices entre vingt-six communautés et huit concessionnaires forestiers. Depuis lors, les organisations de la société civile, Brainforest en tête, continuent d'apporter leur soutien à la mise en œuvre du partage des bénéfices dans d'autres parties du Gabon et poursuivent le plaidoyer pour que les accords signés soient pleinement appliqués.

Dans l'Ogooué-Ivindo, la plupart des communautés n'ont pas encore obtenu leur part des bénéfices, et ont décidé, en 2019, de conduire les concessionnaires fautifs devant les tribunaux. Une action qui a abouti, en septembre 2019, à une décision de justice ordonnant aux sociétés forestières de payer les montants dus aux communautés pour la période 2014-2018. Aucune sanction concernant le retard de paiement n'a pour autant été imposée, car le non-respect du cahier de charges contractuelles ne constitue pas une infraction d'après le Code forestier.¹⁰

Au Gabon, le caractère incomplet du cadre juridique (en raison de l'absence de textes réglementaires d'application) a longtemps entravé la mise en œuvre du partage des bénéfices. L'adoption d'un arrêté ministériel et d'un Guide a aidé à formaliser un cadre plus exhaustif. Mais ce cadre n'est pas encore pleinement mis en œuvre aujourd'hui, car les autorités n'ont pas encore établi les régimes de sanctions appropriés et les mesures d'application qui s'imposent.

⁸ Sartoretto E., Henriot C., Sossoukpe S. L., Ondo Tsame R. (2015), 'Rôle de la société civile dans l'adoption d'un texte de loi sur le partage des bénéfices au Gabon', World Forestry Congress.

⁹ Ministère en charge des forêts (2016) 'Guide d'application de l'arrêté n°105/2014 du 6 mai 2014 fixant le modèle de cahier de charges contractuelles en République Gabonaise'.

¹⁰ CIDT (2021), 'Impunity is not what it used to be: 17 communities stand up to logging companies'.



Libéria

Comparé au Gabon et à la République du Congo, le Libéria dispose d'un cadre juridique plus progressiste concernant les droits des communautés forestières. La loi de 2009 relative aux droits communautaires, ou Community Rights Law (CRL), fut la première de la région à reconnaître des droits de propriété aux communautés forestières.¹¹ Suivant une procédure d'autorisation détaillée, les communautés peuvent obtenir la propriété juridique de leurs forêts, lesquelles sont représentées par un organe de gestion, le Community Forestry Management Body (CFMB). La loi CRL vise à garantir que les communautés puissent tirer parti des ressources forestières qu'elles possèdent, notamment – si elles le souhaitent – en contractant des tiers pour exploiter le bois d'œuvre. Plus de 70 % du bois exporté du Libéria provient désormais de ce type de forêts communautaires. L'exploitation forestière dans ce pays a donc essentiellement lieu dans les forêts communautaires, mais n'est pas réalisée par les communautés elles-mêmes. À ce jour, les sociétés forestières semblent être les principales bénéficiaires de ces activités.

L'une des difficultés de la loi CRL (et de ses textes d'application) réside dans le fait que les communautés n'ont bénéficié d'aucune orientation, ni d'aucun soutien ou conseil pour savoir comment établir un contrat ou quelles clauses contractuelles négocier. Les CFMB sont pourtant tenus de négocier des contrats juridiquement contraignants, appelés Commercial Use Contracts (CUC), censés contenir l'ensemble des termes et des conditions de l'accord, à l'instar des accords de concession délivrés par le gouvernement. Or cette exigence est de taille pour les communautés forestières qui, pour la plupart, ne disposent pas des moyens nécessaires à l'élaboration de contrats aussi complexes, notamment parce qu'elles sont situées dans des zones reculées des grandes villes, qu'elles ne disposent que d'infrastructures limitées

¹¹ Community Rights Law with respect to Forest Lands (2009).

et d'un accès réduit à l'électricité et aux technologies électroniques. De sorte que, lorsqu'elles viennent négocier avec les communautés les conditions d'exploitation de leurs forêts, les sociétés forestières fournissent généralement des modèles de contrats dont les termes leur sont favorables.

En plus de donner la possibilité aux communautés de conclure des CUC, la législation Libérienne définit un régime de partage des bénéfices clair dans la loi nationale de réforme forestière (National Forestry Reform Law 2006).¹² Cette loi dispose que les communautés affectées par des concessions forestières attribuées par le gouvernement (représentées par des comités de développement appelés Community Forest Development Committees ou CFDC) doivent percevoir deux types de dédommagements financiers. Le premier est une somme par mètre cube de forêt exploitée directement versée aux communautés, dont le montant est précisé dans les accords sociaux (Social Agreements) négociés entre les sociétés d'exploitation forestière et les communautés. La loi prévoit que cette somme ne peut être inférieure à 1,50\$ (USD) par mètre cube. Cependant, bien que la loi contienne un modèle de Social Agreement, les accords effectivement conclus entre les communautés et les sociétés forestières comprennent de nombreux vices de forme.

Le second est une redevance de location que les sociétés doivent payer au gouvernement. Ce dernier est censé transférer ces fonds à un conseil multi-acteurs chargé d'approuver les projets déposés par les communautés, le Benefit Sharing Trust Board. Cependant, cet organe n'a reçu aucun paiement depuis de nombreuses années, et les CFDC attendent toujours les millions de dollars US qui leur sont dus.

ClientEarth et l'organisation partenaire Heritage Partners and Associates (HPA) ont élaboré deux outils, en étroite collaboration avec des représentants de communautés et l'autorité de développement des forêts (Forestry Development Authority) :

- un modèle et un guide de négociation des Commercial Use Contracts (CUC) destiné aux communautés CFMB et aux tierces parties désireuses d'entreprendre des activités d'exploitation forestière dans leurs forêts (novembre 2020) ;¹³ et
- un guide de négociations du Social Agreement destiné aux communautés CFDC, concernant le partage des bénéfices (mai 2017).¹⁴

Ces deux outils de conseil ont pour but de renforcer la gouvernance communautaire et peuvent contribuer sensiblement à éviter les écueils les plus courants, en garantissant notamment que les communautés disposent de stratégies pour défendre leurs besoins. Par exemple, de nombreux comités de gestion CFMB ayant contracté avec une société forestière quelconque, se sont aperçus que les activités d'exploitation étaient finalement réalisées par une entreprise tierce à laquelle la société contractante avait sous-traité le travail, sans pour autant lui transférer les responsabilités envers la communauté. L'entreprise tierce pouvait alors prétendre n'avoir aucune obligation de partage de bénéfices envers la communauté, laissant les communautés concernées confrontées à un flou juridique. Pour y remédier, le modèle de CUC proposé par ClientEarth et HPA contient une clause qui garantit que toute cession de responsabilités entraîne le transfert de la totalité des responsabilités contractuelles.

Suivant une méthodologie de formation de formateurs, ClientEarth a également apporté son soutien aux associations nationales des CFMB et CFDC pour aider les communautés qu'elles représentent à utiliser les outils de conseil. Les associations nationales ont réalisé des émissions de radio pour faire connaître

¹² National Forestry Reform Law (2007).

¹³ ClientEarth, NUCFMB, HPA (2020) 'Commercial Use Contract Legal Guide'.

¹⁴ ClientEarth, HPA, Accord, NUCFDC (2020) 'Social Agreement Negotiations Guide'.

les outils de conseil et tenu des consultations juridiques pour assister les communautés désireuses de négocier ou renégocier leurs Social Agreements ou leurs CUC.

Même si des progrès notables sont observés, les associations nationales doivent continuer de produire des efforts constants afin de soutenir les différentes communautés dans leurs négociations.



Ghana

Au Ghana, jusqu'en 2017, le régime de partage des bénéfices était caractérisé par des règles et des procédures floues, et il n'était pas évident de savoir si l'obligation de négocier un contrat de responsabilité sociale (Social Responsibility Agreement – SRA) avec les communautés s'appliquait à tous les concessionnaires forestiers ou non.¹⁵ Bien qu'il existait des lignes directrices et un code de conduite, ces instruments n'étaient pas juridiquement contraignants et certaines sociétés choisissaient de les ignorer.

ClientEarth et ses associés TaylorCrabbe Initiative (TCi), ainsi que des ONG participant à un Groupe de Travail Juridique, ont imaginé le contenu d'une réglementation clarifiant ces points d'incertitude. En impulsant un processus d'élaboration législative multipartites, leurs efforts ont conduit à l'adoption d'une réglementation relative à la gestion et aux autorisations d'assurance de la légalité des ressources forestière (Timber Resources Management and Legality Licensing Regulation 2017 (L.I. 2254)¹⁶. Ce texte contient une obligation claire faite à toutes les sociétés forestières détentrices d'un droit d'exploitation de négocier un SRA avec les communautés situées à l'intérieur et autour des zones de concession. En outre, les lignes directrices et le code de conduite sont désormais inscrits dans la loi L.I. 2254.

Bien que la conclusion d'un SRA constitue désormais une obligation juridique, que la plupart des sociétés respectent, elle ne garantit pas nécessairement que les communautés tirent réellement des bénéfices des activités d'exploitation forestière. Pour être efficaces en pratique, les SRA doivent contenir des clauses précises, adaptées et exécutoires qui répondent aux besoins des communautés affectées.

ClientEarth, ses associés TCi et l'ONG nationale Rights and Advocacy Initiative Network (RAIN) ont élaboré un guide de négociations SRA¹⁷ pour aider les représentants des communautés concernées à négocier des contrats qui leur rapportent de véritables bénéfices. Ce guide comprend un certain nombre

¹⁵ Timber Resources Management Act (1997), section 3 (e).

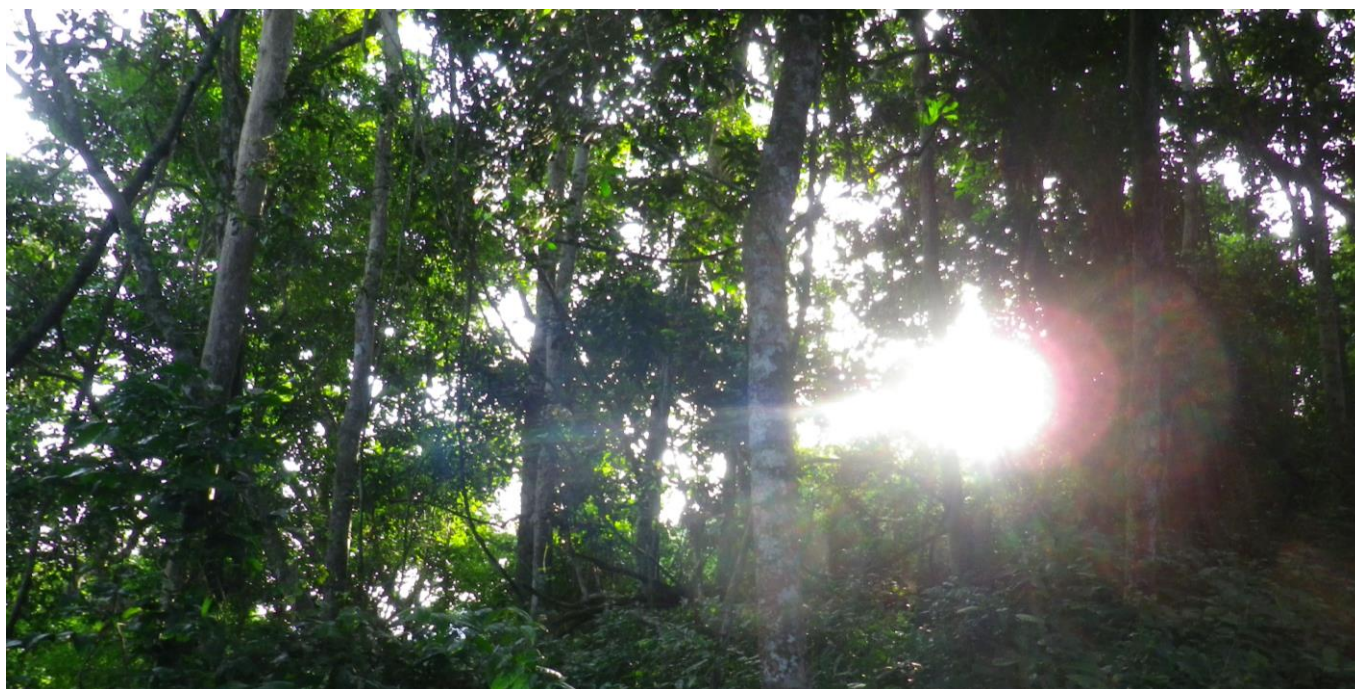
¹⁶ Timber Resources Management and Legality Licensing Regulation 2017 (L.I. 2254), section 26.

¹⁷ [ClientEarth, TaylorCrabbe Initiative \(2020\) 'Social Responsibility Agreement Negotiation Guide'](#).

de conseils pratiques destinés aux communautés, notamment comment se préparer à négocier un SRA et comment tirer le meilleur parti de ces contrats. Le guide propose des termes et conditions générales pouvant servir de point de départ aux négociations des différentes clauses du SRA. Il contient également le modèle officiel de SRA, avec un accent mis sur les sections sujettes à négociation et celles qui sont exigées par la loi. Enfin, le guide présente les critères et les exigences juridiques propres aux SRA, afin de donner aux communautés les moyens de comprendre mieux d'où proviennent leurs droits et obligations relatifs aux SRA.

ClientEarth a aussi travaillé avec RAIN dans des actions de soutien direct à des communautés négociant des SRA. RAIN a réalisé, avec le concours d'employés des services forestiers de la Forestry Commission, des formations sur les SRA dans six communautés de la région de Dunkwa. Ces formations ont été l'occasion pour RAIN de sensibiliser les membres des communautés aux concepts de SRA ; de faciliter la constitution des comités SRA dans les communautés pour mener les négociations, la mise en œuvre et le suivi des processus SRA ; et de leur présenter des exploitants forestiers disposés à s'engager avec les communautés.

RAIN a également apporté son aide directe à des communautés qui n'avaient pas conclu de SRA, afin de conduire des processus de SRA avec les sociétés forestières déjà sur place. Cette action a été particulièrement importante lors de la seconde évaluation conjointe de l'Accord de partenariat volontaire (APV) en 2020, au cours de laquelle des évaluateurs indépendants ont examiné le système Ghanéen de suivi et de garantie de la légalité du bois national. Les exigences de l'APV reflètent la législation Ghanéenne, de sorte que pour que du bois puisse être considéré légal en vertu de l'APV, il doit provenir d'une exploitation faisant l'objet d'un SRA entre la société exploitante et les communautés concernées. Voilà un exemple de comment des initiatives internationales peuvent participer à promouvoir et offrir des incitations à la mise en œuvre de lois nationales.



Considerations clé

Dans les quatre pays, l'intérêt et la reconnaissance envers le partage des bénéfices et les contrats communautaires vont croissant, d'autant plus qu'ils sont promus par des initiatives internationales de gouvernance forestière, comme les APV qui incluent le partage des bénéfices dans la définition de la légalité. Les mécanismes de partage des bénéfices et de contrats communautaires sont des compléments importants aux régimes de tenure foncière dans la mesure où ils permettent d'assurer la participation des communautés dans les projets qui ont un impact sur leurs terres, et leur garantissent d'en tirer des avantages. Cependant, dans les cas où les cadres juridiques ne sont pas clairs, l'encadrement de ces mécanismes est insuffisant.

En pratique, la négociation d'un contrat est un exercice complexe qui requiert un ensemble de compétences que nombre de communautés n'ont pas. Lorsqu'ils sont mal négociés, les contrats peuvent être mal définis ou déséquilibrés, ce qui les rend difficiles à mettre en œuvre et sources de conflits entre communautés et sociétés d'exploitation. Il est donc important que le partage des bénéfices et les contrats communautaires soient convenablement réglementés par le cadre juridique, si l'on souhaite qu'ils profitent réellement aux communautés. Selon ClientEarth, cela nécessite des lois plus détaillées, dotées de plus de conseils à l'intention des communautés.

Les considérations qui suivent visent à appuyer l'encadrement d'initiatives dont la finalité est de permettre aux communautés de consentir aux projets d'investissement sur leurs terres, notamment en matière de conception et d'application du partage des bénéfices et des contrats communautaires dans le secteur de l'exploitation forestière.

1. Les communautés forestières gèrent, de manière formelle ou informelle, près d'un tiers des forêts mondiales. Un nombre croissant d'études montre que le respect et le renforcement de leurs droits sur ces ressources revêtent un caractère crucial dans la lutte contre la crise climatique et le déclin de la diversité biologique. Dans ce contexte, la foresterie communautaire, c'est-à-dire la reconnaissance des droits de gestion sur les forêts des communautés, pourrait être notre dernière chance d'inverser les taux de déforestation et de dégradation forestière.
2. Même lorsqu'une communauté n'a pas de droit de gestion, lorsque par exemple ses droits coutumiers se superposent avec une concession forestière, le droit au partage des bénéfices avec les sociétés forestières devrait être reconnu et appliqué, de même que les droits à être informé et à participer dans la prise de décision.
3. Chaque pays dispose de son propre et unique régime juridique pour réglementer le partage des bénéfices et/ou les contrats communautaires. Toutefois, au-delà de leurs différences, les législations nationales devraient toutes au moins comporter certains points élémentaires que sont : l'identification explicite des détenteurs de l'obligation (ex. les concessionnaires forestiers) et des bénéficiaires (ex. les communautés locales et autochtones affectées par l'exploitation forestière), mais aussi la base sur laquelle la redistribution des revenus est réalisée (ex. une redevance à l'hectare).
4. Il est important que la loi reconnaisse la participation active des communautés dans le partage des bénéfices et les contrats communautaires. Parfois, les communautés ne sont pas impliquées directement dans ces mécanismes qui leur sont pourtant destinés. Dans de telles circonstances, elles sont fortement susceptibles d'être moins informées et de manquer de confiance dans le bon fonctionnement du partage des bénéfices ou du contrat communautaire. Pour parvenir à des processus transparents et fondés sur la responsabilisation des acteurs, les membres des communautés doivent être partie intégrante de ces mécanismes et, le cas échéant, négocier directement les contrats avec les sociétés forestières.

5. Les lois devraient prévoir des principes pour enraciner le partage des bénéfices et les contrats communautaires, mais les dispositions adoptées manquent souvent du niveau de détail nécessaire (et sans doute est-ce impossible) pour assurer leur mise en œuvre fiable. Les textes réglementaires, les guides techniques et les modèles de contrats sont par conséquent des compléments importants à la loi, qui permettent de préciser comment appliquer efficacement le partage des bénéfices et les contrats communautaires.
6. Les modèles de contrats sont utiles pour incorporer des normes protectrices dans les accords de partage des bénéfices ou les contrats communautaires. Ces outils sont efficaces pour promouvoir une égalité de traitement entre les sociétés forestières et pour apporter une sécurité juridique aux communautés. Il est de bonne pratique d'utiliser les modèles lorsque qu'ils existent, même s'ils ne sont pas exigés par la loi. Toutefois, il est important de garder à l'esprit que les modèles sont généraux, chaque communauté doit donc identifier ses propres besoins et ce qu'elle attend de la négociation, et ajuster le modèle à sa propre situation.
7. En plus de cadres juridiques complets, l'application pratique de la loi nécessite des lignes directrices claires, détaillées et accessibles – élaborées dans un cadre participatif et tenant compte des expériences des communautés (positives et négatives). Ces lignes directrices relatives à la négociation et la mise en œuvre d'accords justes doivent être accompagnées du renforcement des compétences des participants, en particulier des communautés. Des lignes directrices ne sauraient toutefois remplacer un cadre juridique contraignant qui garantit que les communautés sont suffisamment informées, ne sont pas contraintes, et ont le dernier mot concernant leurs forêts.
8. À l'échelle des communautés, il peut être important de prévoir des garde-fous pour prévenir tout accaparement par les élites mais ils ne doivent pas conduire à complexifier le mécanisme. Certaines approches bien intentionnées peuvent s'avérer contreproductives. Par exemple, la gestion des paiements par des comités multipartites peut être lourde administrativement et donc conduire à éloigner les bénéficiaires du processus, sans compter que cela peut impliquer des coûts élevés qui peuvent constituer des freins à la mise en œuvre. Lorsque la loi comprend des dispositions relatives à la transparence, il peut être préférable de privilégier des structures représentatives locales et le renforcement des capacités en matière de représentation et de responsabilisation plutôt que de créer des organes multipartites pesants. Il convient de privilégier les principes suivants :
 - a. outillage, renforcement des capacités des membres des communautés, en particulier les plus vulnérables ;
 - b. promotion des processus de gouvernance inclusive ;
 - c. responsabilisation des représentants des communautés ;
 - d. promotion des actions de modération par des ONG locale.
9. Le montant des contributions payés par les sociétés forestières aux populations doit être suffisant pour être facteur d'améliorations pour les communautés. Dans certains pays, la loi prévoit de trop faibles montants ou pourcentages des bénéfices à reverser aux communautés. Une approche comparative montre que ces montants varient substantiellement d'un pays à l'autre.¹⁸
10. Par ailleurs, lorsque les communautés sont en capacité de négocier ou de postuler pour des contributions en nature, le champ des projets qui leur sont autorisés doit rester large. Des restrictions concernant les types de projets éligibles entraveraient potentiellement des projets susceptibles de contribuer réellement aux besoins de développement locaux. De plus, les communautés doivent avoir la possibilité de déterminer leurs priorités elles-mêmes et ne pas avoir à choisir parmi une liste d'options.

¹⁸ Fern (2017) 'How much do communities get from logging? Social obligations in the logging sector in Cameroon, Ghana, Liberia and Republic of Congo'.

11. Il est important de prévoir des mécanismes de règlement des différends et d'accès à la justice, ainsi qu'un régime de sanction pour permettre l'exécution pleine et entière du partage des bénéfices et des contrats communautaires. En l'absence de tels mécanismes, il peut être difficile d'avoir un dialogue ouvert et de résoudre les éventuels conflits. Souvent isolées, les communautés pourraient décider de bloquer la route ou utiliser d'autres moyens physiques pour faire entendre leur voix, en compromettant la possibilité d'une résolution juste et rapide des différends. Et ces situations peuvent porter préjudice aux sociétés forestières.
12. Si le partage des bénéfices et les contrats communautaires sont des éléments importants des droits des communautés, ces dernières doivent avant tout être soutenues et outillées pour utiliser et gérer elles-mêmes leurs forêts pour leurs besoins de subsistance. Avec un renforcement approprié de leurs capacités et un accès au marché, les communautés pourront développer des activités de conservation des écosystèmes, d'exploitation et de transformation du bois à petite échelle, ou de collecte des produits forestiers non-ligneux.



Foreign, Commonwealth
& Development Office

This material has been funded by the Foreign, Commonwealth & Development Office from the UK government; however the views expressed do not necessarily reflect the UK government's official policies.

Beijing

Berlin

Brussels

London

Los Angeles

Luxembourg

Madrid

Warsaw

ClientEarth is an environmental law charity, a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B, a registered non-profit organisation in Luxembourg, ClientEarth ASBL, registered number F11366, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836. ClientEarth is registered on the EU Transparency register number: 96645517357-19. Our goal is to use the power of the law to develop legal strategies and tools to address environmental issues