

Policy Brief N°01 Février 2018

ENTREPRISES FORESTIERES, COMMUNAUTES RIVERAINES ET REALISATIONS DES ŒUVRES SOCIALES

**Le non-respect des obligations
sociales externes et ses
implications pour la légalité
des bois au Cameroun!**



Photos de : ©FODER,

Image de couverture : FODER

Mise en forme par : Germain Fotié

Citer ce document :

Félicien KENGOU, Christiane ZÉBAZÉ H., Laurence WETE SOH, 2018. Entreprises forestières, communautés riveraines et réalisations des œuvres sociales : Le Non-respect des obligations sociales externes et ses implications pour la légalité des bois au Cameroun ! FODER Policy Brief N°001

Avec la contribution de : Yves KÉDÉ EDOA.

Ce document est élaboré et produit dans le cadre du projet «Community Based Real Time Forest monitoring» (Projet RTM) avec le soutien financier du DFID à travers RFUK.

Toutes les opinions exprimées dans cette publication sont celles de FODER. Elles ne représentent pas nécessairement les points de vue des bailleurs et partenaires techniques et financiers, ni ceux des relecteurs du document.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des abréviations	4
Résumé	5-6
I. Introduction : Les communautés riveraines nous ont-elles mentis ?	7-9
II. Donner du sens aux mots : Les « revenus de l'exploitation forestière » et la « réalisation des œuvres sociales » par les entreprises forestières	10 -11
III. L'organisation de la réalisation des œuvres sociales pendant l'attribution des titres forestiers	11
1. Le principe affirmé de la négociation avec les communautés pendant l'attribution des titres forestiers	11
2. L'exclusion des communautés riveraines de l'approbation des plans d'aménagement.	12
IV. Le suivi de la mise en œuvre de la convention définitive d'exploitation par les communautés riveraines	13
1. Un cadre légal défavorable au suivi communautaire de la réalisation des œuvres sociales	13
2. Des pouvoirs de contrôle incomplets de l'administration centrale des forêts	14
V. Conclusion : Qu'en est-il donc réellement ?	18
1. Non ; les communautés forestières riveraines n'ont pas menti, il faut agir !!!	18
2. L'administration forestière est dans l'illégalité en laissant les entreprises défaillantes opérer	18
3. Les actions suivantes doivent être envisagées	18

LISTE DES FIGURES

Figure 1: La conception du respect des engagements sociaux par les entreprises forestières	9
Figure 2: L'espace de négociation des œuvres sociales à réaliser, dans la procédure d'attribution d'une convention définitive d'exploitation ou d'une vente de coupe	12
Figure 3: Présentation simplifiée de l'approche du plaidoyer communautaire soutenu par le RTM	15

LISTE DES ABRÉVIATIONS

CPF	Comité Paysan Forêt
APV	Accord de Partenariat Volontaire
DFP	Domaine forestier permanent
FODER	Forêts et Développement Rural
OSE	Obligations sociales externes
PVRI	Procès-verbal de réunion d'information
RTM	Community-based real time forest monitoring
LFR	Tackling deforestation through linking REDD+ and FLEGT project
REDD+	Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts
FLEGT	Forest Law enforcement, Governance and Trade
MINEF	Ministère de l'environnement et des forêts
RFA	Redevance Forestière Annuelle
MINATD	Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation
MINFI	Ministère des Finances
MINFOF	Ministère des forêts et de la faune
RAIF	Rapport annuel d'intervention forestière
RFUK	Rainforest Foundation UK

RÉSUMÉ



La réalisation des œuvres sociales au profit des communautés est une obligation légale pour les personnes physiques ou morales attributaires de titres forestiers au Cameroun. Pourtant, la majorité de ceux-ci ne s'acquittent pas de cet engagement. Malgré les actions des communautés et des organisations de la société civile, l'administration forestière surfant sur les faiblesses du cadre légal, mobilise son pouvoir discrétionnaire et la tolérance administrative pour justifier le renouvellement, voire l'octroi de nouveaux titres à des entreprises qui ont été défaillantes eu égard à leurs engagements vis-à-vis des communautés. Ce faisant, l'administration se rend régulièrement complice d'une illégalité dont l'impact sur la légalité des bois camerounais dans le régime FLEGT est évident.

Les actions suivantes devraient être envisagées si l'on veut apporter des réponses efficaces à cet état de chose :

- a. Développer un modèle de cahier de charges intégrant de façon spécifique la forme sous laquelle doivent être formulés les engagements par les entreprises. Une fois qu'ils sont convenus, les engagements doivent être formulés sous une forme impérative à l'instar d'un contrat entre l'entreprise et la communauté, lequel intégrerait les mécanismes de gestion des conflits liés à ces engagements. De même, un calendrier précis de l'exécution de ces engagements doit être formulé.
- b. Faire un suivi systématique de la réalisation des engagements des entreprises vis-à-vis des communautés par l'administration des forêts au moment des demandes des autorisations annuelles d'exploitation ou d'attribution de nouveaux titres, ou de certificats de légalité.

- c. Définir une modalité spécifique de transmission, avec traçabilité, des procès-verbaux de réunion d'information (PVRI) et des cahiers de charges pour garantir que les communautés rentrent systématiquement en possession d'une copie, ce avant le début d'exploitation (s'agissant des ventes de coupes), pour leur assurer un contrôle de la conformité du document avec les termes de l'accord convenu avec l'entreprise pendant la réunion d'information.
- d. Assurer la représentation systématique des communautés riveraines dans le Comité d'approbation des plans d'aménagement prévus par l'article 24 et 25 de l'arrêté 0222/A/ MINEF du 25 mai 2001 qui organise l'élaboration, l'approbation, le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des plans d'aménagement des forêts de production du domaine forestier permanent.
- e. Ajouter une copie du PVRI à la liste des éléments d'informations à fournir à l'analyse du Comité d'approbation des plans d'aménagement, reprise par l'article 26 du même arrêté 222.
- f. Mettre en place des facilités pour que les structures communautaires de suivi de la gestion forestière aient la personnalité juridique, afin de pouvoir mobiliser les prérogatives prévues à l'article 8 de la Loi cadre sur l'environnement de 1996, pendant le suivi de la réalisation des œuvres sociales.
- g. Envisager de faire évoluer la convention entre l'entreprise et les institutions représentant les communautés vers un contrat afin de générer des effets juridiques. Un PVRI et l'insertion dans le cahier de charges, en l'état actuel, excluent les communautés du suivi d'un engagement qu'elles ont directement négocié avec l'entreprise.
- h. Fixer un taux-plancher pour la réalisation des œuvres sociales pour garantir un minimum de contrôle sur la convention entre les communautés et l'entreprise, et éviter que la valeur des œuvres sociales réalisées ne soit négociée au désavantage des communautés dans un rapport de force asymétrique.



I. | INTRODUCTION: LES COMMUNAUTÉS RIVERAINES NOUS ONT-ELLES MENTI ?

Forêts et Développement Rural (FODER) a mis en œuvre deux projets qui se sont entre autres, intéressés à savoir si les entreprises forestières s'acquittent effectivement de leurs engagements auprès des communautés, ou alors si cette étape constitue pour elles une simple formalité administrative pour pouvoir entrer en exploitation des forêts, et maintenir les titres dont elles sont attributaires. Le premier est le projet « Tackling deforestation through linking REDD+ and FLEGT » (Projet LFR) qui a conceptualisé et testé l'idée de la nature des obligations sociales (OS) vis-à-vis des communautés ou encore obligations sociales externes (OSE) et donné un contenu à l'idée de leur non-respect par les entreprises forestières. Le deuxième est le projet « Community-based real time forest monitoring » (projet RTM), qui a essayé de systématiser une approche de suivi par les communautés de l'exécution des engagements pris par les entreprises forestières qui exploitent les forêts riveraines. La démarche de ces deux projets est résumée à la figure 1.

A l'occasion des deux projets, il est ressorti que globalement les entreprises forestières ne s'acquittent pas des engagements qu'ils ont librement négociés et convenus du contenu avec les communautés, en présence des autorités communales et administratives locales. Le fait le plus frappant est de constater que pour un total de 178 communautés des régions de l'Est, du Sud, du Centre, du Littoral et du Sud-Ouest, visitées par les deux projets, près

de 80% des communautés ont déclaré ne pas avoir accès aux Procès-Verbaux des réunions d'information (PVRI) au cours de laquelle les entreprises ont pris lesdits engagements. Ensuite, il est ressorti d'un effort d'inventaire des réalisations que les communautés ne sont pas toujours capables de distinguer clairement les réalisations qui sont faites au titre de ces engagements, de celles qui sont faites au titre d'autres revenus forestiers. Enfin, les plaintes longuement formulées par les communautés pour la réalisation de ces œuvres sociales par les entreprises semblent n'avoir pas beaucoup porté de fruits. Alors la question qui s'est posée d'entrée de jeu est la suivante : Les communautés riveraines nous ont-elles menti, sciemment ou par méprise sur la réalité relative aux engagements sociaux des entreprises forestières qui opèrent dans leurs forêts riveraines ?

Dans un effort pour lever le voile sur cette situation, des données qualitatives ont été collectées entre 2014 et 2018 par les projets LFR et RTM à l'occasion d'un total de 30 Missions de terrain. Analysées, elles révèlent un ensemble de faits. Ces faits obligent à une réflexion sur la nature réelle des engagements pris par les entreprises, le sens de leur inexécution, et les opportunités d'y remédier pour que la gestion forestière au Cameroun réalise les objectifs que la Loi forestière de 1994 et ses décrets d'application se sont fixés du point de vue de la contribution au développement des communautés riveraines des titres exploités.



La loi forestière de 1994 fait obligation aux entreprises forestières qui sollicitent des titres forestiers de négocier avec les communautés riveraines, afin de s'accorder sur un certain nombre de points. L'association des communautés à la gestion forestière est clairement réaffirmée par la Décision N°1354/D/ MINEF/CAB du 26 novembre 1999 relative au classement des forêts du domaine forestier permanent (DFP) au Cameroun qui pose le principe que *« les populations locales doivent impérativement être étroitement associées à tout le processus de classement »*.

L'objet de cette négociation varie. Celle qui nous intéresse est relative à l'accord sur les réalisations sociales que l'entreprise fera au profit des diverses communautés qui environnent l'espace forestier concerné. Ce sont les obligations sociales externes (OSE), qui se distinguent de celles internes à l'entreprise. A l'issue de ces négociations spécifiques, qui interviennent soit lors des réunions de concertation préalables au classement de la concession, soit lors des réunions préalables au démarrage des activités d'exploitation, les œuvres sociales dont la réalisation est convenue sont consignées au procès-verbal de réunion d'information (PVRI) qui précède le démarrage des activités d'exploitation

forestière et dans les clauses particulières des cahiers de charges en annexe des titres d'exploitation délivrés par l'administration. Il ne s'agit donc pas d'une simple faculté pour l'entreprise, mais davantage d'une obligation assise sur un ensemble de dispositions réglementaires.

Pourtant, il est utile de répondre au préalable à un ensemble de questions qui entourent le processus de la négociation, de la formalisation, de la mise en œuvre et du suivi-évaluation du respect de leurs engagements sociaux externes par les entreprises forestières. La première est relative au lien entre le concept de revenus de l'exploitation forestière et celui de réalisation des œuvres sociales. La deuxième s'intéresse à la façon dont la pratique de l'attribution des titres forestiers intègre la réalisation des œuvres sociales. Ce préalable est nécessaire à établir pour saisir et donner un sens à la non-exécution des obligations sociales par les entreprises et comprendre les implications pour l'évaluation, le renouvellement et l'attribution de nouveaux titres forestiers aux entreprises forestières opérant au Cameroun, ainsi que pour la validité de certains certificats, y compris la grille de légalité FLEGT.

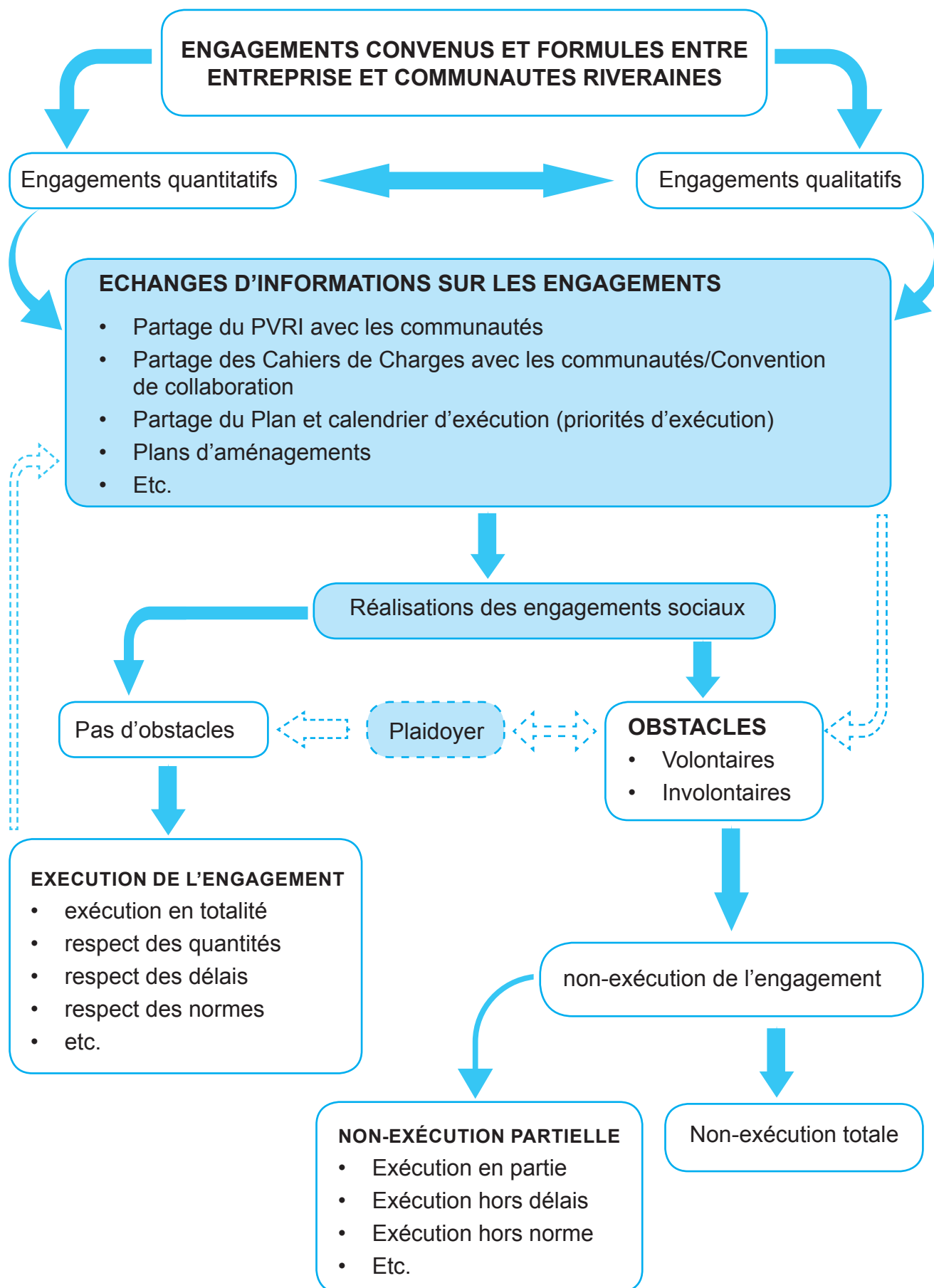


Figure 1: La conception du respect des engagements sociaux par les entreprises forestières

II. | DONNER DU SENS AUX MOTS : LES « REVENUS DE L'EXPLOITATION FORESTIÈRE » ET LA « RÉALISATION DES ŒUVRES SOCIALES » PAR LES ENTREPRISES FORESTIÈRES

La loi forestière de 1994 dispose que « *l'aménagement d'une forêt permanente se définit comme étant la mise en œuvre sur la base d'objectifs et d'un plan arrêtés au préalable, d'un certain nombre d'activités et d'investissements, en vue de la protection soutenue de produits forestiers et de services, sans porter atteinte à la valeur intrinsèque, ni compromettre la productivité future de ladite forêt, et sans susciter d'effets indésirables sur l'environnement physique et social* » (article 23). Il ajoute (article 63) que l'aménagement comprend entre autres opérations « *la réalisation des infrastructures* ». Le texte continue en affirmant que « *Les modalités de mise en place des installations industrielles, de réalisation des œuvres sociales, ainsi que les conditions de renégociation desdites charges sont fixées par décret* ». La Loi ajoute d'ailleurs dans son article 68 (2-3) qu'« 2) *En vue du développement des communautés villageoises riveraines de certaines forêts du domaine national mises sous exploitation, une partie des revenus tirés de la vente des produits forestiers doit être reversée au profit desdites communautés selon les modalités fixées par décret.* 3) *La contribution à la réalisation des œuvres sociales est réservée en totalité aux communes concernées. Elle ne peut recevoir aucune autre affectation* ». L'arrêté conjoint 076 du 26 juin 2012 précise en son article 4 que la contribution à la réalisation des œuvres sociales et économiques est définie dans les cahiers de charges ou dans les plans d'aménagement

approuvés par l'administration forestière. Deux expressions sont donc utilisées : la « *réalisation des infrastructures* » d'une part, et la « *réalisation des œuvres sociales* » d'autre part. La question qui se pose dès lors est celle de savoir quelle différence existe entre ces deux types de réalisation, et quels revenus (de l'Etat ou de l'entreprise forestière) dans l'exploitation forestière participent à chacune d'entre elles et selon quelles modalités.

De nombreux revenus forestiers soutiennent le développement local. Ils sont organisés par l'arrêté conjoint N°076/MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012 fixant les modalités de planification, d'emploi, et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières et fauniques, destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines. En effet, son article premier (2) dispose clairement que les revenus dont il organise la planification, l'emploi et le suivi sont les suivants :

- les quotes-parts du produit de la Redevance Forestière Annuelle (RFA) ;
- la contribution à la réalisation des infrastructures sociales et économiques ;
- les revenus issus de l'exploitation des forêts communales ;
- la taxe sur les produits des autorisations de récupération de bois ;
- les revenus issus de l'exploitation des forêts communautaires ;

- les taxes d'affermage sur les zones de chasse assises sur les concessions forestières et/ou les aires protégées ;
- tout autre revenu généré par la forêt.

L'ensemble de ces revenus forestiers couverts par l'arrêté 076 sont caractérisés par le fait que leurs taux sont fixés et qu'ils sont des deniers publics (Article 25 arrêté 076). Dès lors, ils transitent par les caisses de l'Etat et de ses démembrements avant toute répartition et utilisation par les différents bénéficiaires. Ils sont soumis au contrôle des services compétents de l'Etat.

A l'inverse de ces revenus qui sont clairement identifiés, la réalisation

des œuvres sociales est vaguement laissée à la charge de l'entreprise. Cette contribution spécifique de l'entreprise ne figure pas au plan de développement local de la communauté évoqué par l'arrêté 076, mais est réputé plutôt figurer au cahier des charges ou au plan d'aménagement de l'entreprise (Article 4 Arrêté conjoint 076). Aucun taux-plancher n'est fixé. L'ensemble des réalisations se négocie librement entre l'entreprise forestière et les communautés riveraines en présence des autorités compétentes représentant notamment l'administration forestière locale et le sous-préfet ou préfet compétent. Elles sont consignées au PVRI et au cahier de charges et directement exécutées par l'entreprise.

III. L'ORGANISATION DE LA RÉALISATION DES ŒUVRES SOCIALES PENDANT L'ATTRIBUTION DES TITRES FORESTIERS

L'organisation de la réalisation des OSE pendant l'attribution des titres d'exploitation forestière est différente selon que l'on est en phase d'attribution des titres forestiers ou en phase d'élaboration des plans d'aménagement.

1. Le principe affirmé de la négociation avec les communautés pendant l'attribution des titres forestiers

L'attribution d'un titre forestier correspond à un itinéraire ou une procédure bien précise qui est systématisée dans la figure 2. L'implication des communautés dans la perspective d'un accord sur les réalisations sociales apparaît à deux moments de la procédure. Le premier,

prévu par l'Article 51 alinéa 2 du décret d'application de la Loi forestière de 1995 dispose que le MINFOF doit négocier avec les communautés riveraines des forêts à attribuer. Cette disposition retrouve clairement celle prévue par la Décision N°1354/D/MINEF/CAB du 26 novembre 1999 relative au classement des forêts du DFP au Cameroun qui pose le principe que « *les populations locales doivent impérativement être étroitement associées à tout le processus de classement* ». Le deuxième moment est celui qui précède l'attribution de la convention définitive. La législation ne précise pas à quel moment du processus l'entreprise doit tenir la réunion d'information avec les communautés. Toutefois, il est clair que

ladite rencontre doit intervenir au plus tôt après l'attribution de la convention provisoire d'exploitation et au plus tard avant la validation du cahier des charges qui intègre les engagements convenus

ou avant le démarrage des activités d'exploitation dans le cas spécifique des ventes de coupe (Art.85 al2, Décret n°531 du 23 Août 1995).

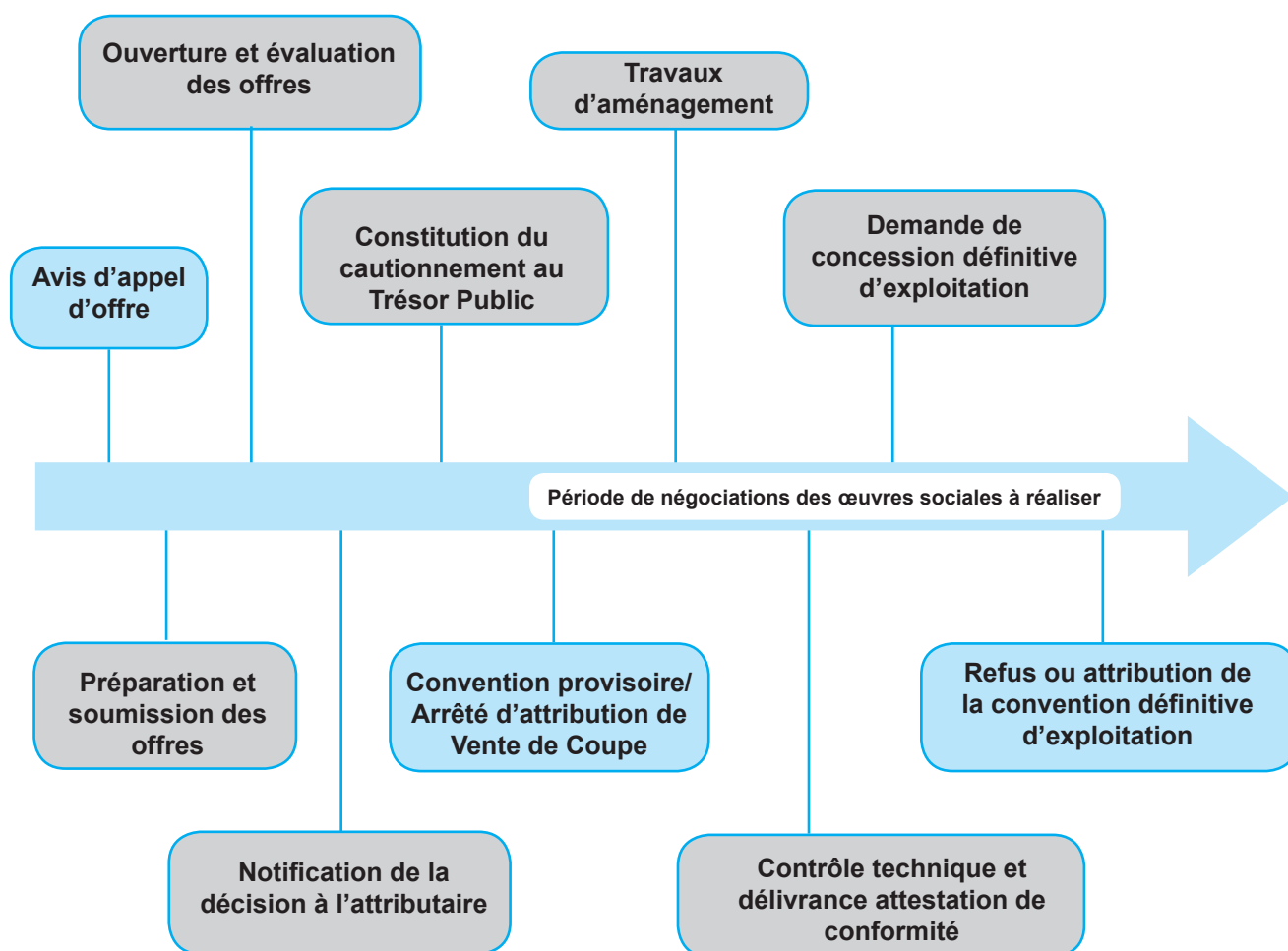


Figure 2: L'espace de négociation des œuvres sociales à réaliser, dans la procédure d'attribution d'une convention définitive d'exploitation ou d'une vente de coupe

2. L'exclusion des communautés riveraines de l'approbation des plans d'aménagement.

L'arrêté 0222/A/MINEF du 25 mai 2001 organise l'élaboration, l'approbation, le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des plans d'aménagement des forêts de production du domaine forestier permanent. Pourtant, le comité

d'approbation des plans d'aménagement (Articles 24 et 25) n'inclut pas les représentants des communautés dont les intérêts doivent être consolidés au moment même de cette approbation.

Aucune forme ni délai n'est stipulé pour la mise à la disposition des communautés du document PVRI définitif signé par les parties et les autorités compétentes

encore moins des plans d'aménagements approuvés. On note par exemple que certaines communautés, jusqu'après l'approbation de la convention définitive ou la fin de la période de validité de la vente de coupe, et parfois de nombreuses années après, n'ont jamais reçu une copie du PVRI, et ne savent plus que de mémoire ce qui avait été convenu avec l'entreprise détentrice du titre riverain. Elles ne peuvent par conséquent faire de réclamations fondées, ni sur le fond, ni sur la forme du PVRI, encore moins sur la procédure de l'accès à l'information

en lien aux négociations avec les entreprises.

De même, la liste des pièces à fournir à l'occasion de l'approbation des plans d'aménagement, n'inclut pas la copie du PVRI ou plus spécifiquement la liste des réalisations sociales convenues avec les communautés riveraines, ainsi que le calendrier de leur mise en œuvre, qui sont supposés être contenus dans le cahier de charges de la convention provisoire (Art 26, Arrêté 222).

IV. LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION DÉFINITIVE D'EXPLOITATION PAR LES COMMUNAUTÉS RIVERAINES

Il est évident que le cadre légal actuel lèse les communautés dans le suivi de la réalisation des œuvres sociales, dans un contexte où les pouvoirs de contrôle de l'administration restent limités.

1. Un cadre légal défavorable au suivi communautaire de la réalisation des œuvres sociales

Le suivi communautaire de la réalisation des œuvres sociales reste très complexe et inefficace pour les communautés. Les approches juridictionnelles ne sont pas plus fructueuses que celles mobilisant les modes alternatifs de résolution des conflits.

Les recours juridictionnels en lien avec la non-réalisation des œuvres sociales sont limités pour les communautés. La raison tient de la structure même de cette obligation externe des entreprises. L'exemple du PVRI à lui

seul témoigne de cette situation. Le PVRI n'est pas en soi un contrat. S'il constitue une preuve de l'existence d'un accord avec les communautés, son contenu reste simplement vrai jusqu'à preuve du contraire. Or le contenu des engagements est régulièrement formulé de manière alambiquée, et certaines communautés ont soupçonné les entreprises d'avoir modifié les termes des engagements à leur profit avec la complicité de l'administration, ceci entre la réunion d'information, le rapport manuscrit élaboré in situ et la saisie de la copie finale du PVRI. On note également qu'une structure type de formulation des engagements n'existe pas, malgré l'indication d'exemples de leur nature dans la loi forestière (Art.61 (3)), laissant libre cours à l'entreprise de réaliser les œuvres sociales selon son bon vouloir. Enfin, l'instance de la communauté en charge de la négociation est, en principe, le Comité Paysan Forêt (CPF). Le statut

du CPF reste imprécis. Bien qu'il soit reconnu comme l'interlocuteur privilégié entre l'administration forestière, l'entreprise et les populations, le CPF ne jouit pas de la personnalité juridique. S'il peut justifier de l'intérêt, il ne peut justifier de la qualité pour agir en justice contre l'entreprise riveraine qui ne se serait pas acquittée de ses engagements. Ceci est d'ailleurs clairement compréhensible puisque la Loi-cadre sur l'environnement de 1996 dispose en son article 8 (1) « *les associations régulièrement déclarées ou reconnues d'utilité publique et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de l'environnement peuvent contribuer aux actions des organismes publics et parapublics en la matière que si elles sont agréées suivant les modalités fixées par des textes particuliers* ». et d'ajouter en son alinéa 2 que « *Les communautés de base et les associations agréées contribuant à toute action des organismes publics et parapublics ayant pour objet la protection de l'environnement peuvent exercer les droits communs à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions de la présente loi [environnement] et de ses textes d'application, et causant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre* ».

Il est possible de relever que les délais pour la réalisation des œuvres sociales ne sont pratiquement jamais précisés au PVRI. En l'absence de formulation de délai pour la réalisation des œuvres sociales convenues avec les entreprises, les communautés riveraines se trouvent dans l'incapacité de réunir en temps opportun les éléments nécessaires à un suivi en temps réel. Ainsi, aucune des communautés ne peut clamer la non-exécution de ses engagements par l'entreprise tant que le titre d'exploitation (convention d'exploitation ou vente de coupe) est en cours, la mauvaise foi



Forage d'un village de la région de l'Est

de l'entreprise restant difficile à établir puisqu'elle peut prétendre le faire à tout moment ultérieur de la validité de son titre.

La gestion non juridictionnelle des conflits en lien à la réalisation des œuvres sociales reste également une grande épreuve pour les communautés. Le projet RTM de FODER a développé et testé avec les communautés une approche systématisée pour le plaidoyer en faveur de la réalisation des œuvres sociales par les entreprises forestières (Voir figure 3). Le test en situation réelle de cette approche révèle clairement que la médiation des autorités communales et administratives reste souvent difficile à obtenir. Une des raisons évoquées est l'existence, dans certains cas, de collusions entre l'entreprise forestière et ces autorités au niveau local et régional. Pourtant, une procédure à tous les niveaux de l'échelle du plaidoyer ainsi développé reste couteuse en temps et en argent, dont les communautés ne disposent généralement pas. Le plaidoyer communautaire pour la réalisation des œuvres sociales ne garantira pas non plus le succès, tant que le cadre légal ne donnera pas aux communautés riveraines une option juridictionnelle robuste caractérisée par des sanctions effectives à l'encontre des entreprises défaillantes.

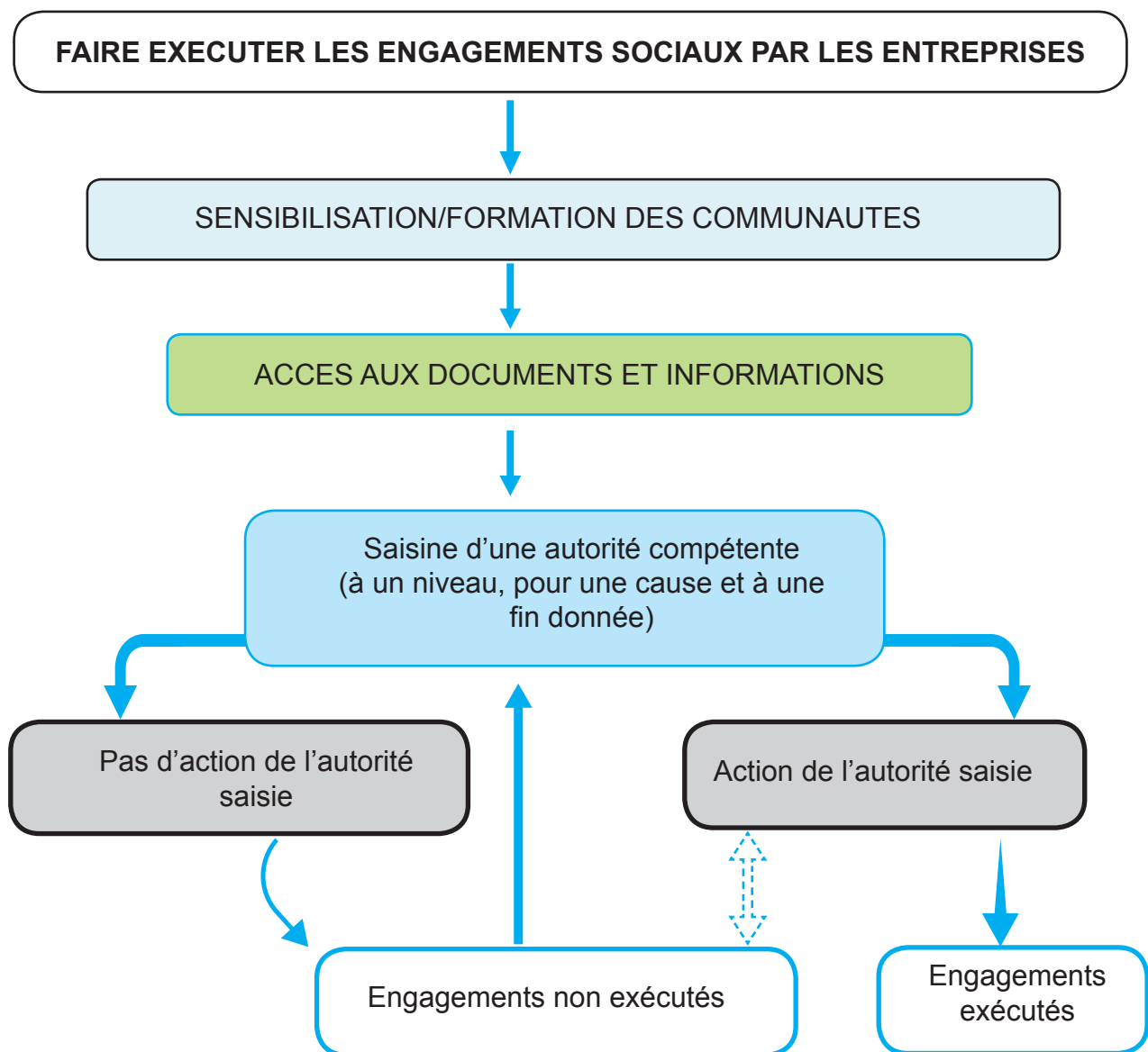


Figure 3: Présentation simplifiée de l'approche du plaidoyer communautaire soutenu par le RTM

2. Des pouvoirs de contrôle incomplets de l'administration centrale des forêts

L'administration forestière assure le suivi de la mise en œuvre du plan d'aménagement (Article 49-1 décret 1995). Elle est donc en charge, en premier chef, de suivre la réalisation des œuvres sociales par les entreprises. L'administration dispose de moments clés pour assurer efficacement ce suivi : renouvellement d'un titre forestier ou attribution d'un certificat de légalité et

éventuellement d'une autorisation FLEGT.

Le renouvellement d'un titre forestier n'est autorisé que si l'attributaire a respecté toutes ses obligations contractuelles (Article 74-1 décret 1995). De même, le bénéficiaire d'une concession forestière doit obtenir chaque année un permis annuel d'opération (PAO) ou un certificat annuel de coupe (CAC) selon qu'il est en convention provisoire ou en convention définitive. Celui-ci répond à une procédure spécifique de contrôle de ses opérations forestières



Case de sante communautaire de DJOEYAYA (Mindourou EST) en construction et nouvellement tolée en 2017

au cours de l'année. Cette procédure inclut bel et bien l'évaluation de la réalisation des œuvres sociales, qui doivent d'ailleurs figurer à l'intérieur des Rapport annuels d'intervention forestière (RAIF). Aux termes de l'article 53 de l'arrêté 0222 sus-cité, « *L'administration chargée des forêts vérifie notamment : ...- Le respect des droits d'usage et la réalisation des œuvres sociales ou du programme d'infrastructures convenu lors de l'élaboration du plan d'aménagement* ».

L'arrêté 0222 dispose en son article 41 que pendant la convention définitive, le début des travaux dans une nouvelle assiette annuelle de coupe ou le renouvellement d'une assiette de coupe est subordonné à l'obtention d'un Permis annuel d'opération. Il insiste sur le fait que le permis annuel d'opération n'est valide que pour un exercice. Cette procédure offre à l'administration l'opportunité d'un suivi de l'exécution de leurs obligations par les entreprises forestières. On pourrait en effet s'imaginer que l'administration peut, à ce moment précis, décider de contrôler, de faire des rappels, et éventuellement de sanctionner l'entreprise forestière qui n'a pas respecté ses engagements vis-à-vis des communautés. Pourtant, le cadre réglementaire ne fait pas de précisions sur les modalités de ce suivi, laissant libre cours à la discrétion et régulièrement à la tolérance administrative dans ce suivi. Cette discrétion offre l'opportunité de collusions à l'instar de celles suspectées par les résultats des activités des projets

LFR et RTM portés par FODER.

Un des atouts dont dispose l'administration dans l'activité du contrôle forestier tient au statut des agents chargés de cette activité spécifique. Ils sont assermentés. Par conséquent, leurs décisions valent jusqu'à inscription de faux (Article 142-2 LF). L'article 146-1 de la Loi forestière prévoit que les infractions à la législation et à la réglementation sur les forêts, la faune et la pêche peuvent donner lieu à une transaction, sans préjudice du droit de poursuite du ministère public. Toutefois, l'administration forestière peut-elle, autrement que par les voies sus-évoquées, sanctionner spécifiquement la non réalisation des œuvres sociales par les entreprises forestières ? La réponse n'est pas évidente. La loi forestière pose en son article 156 que « *est puni d'une amende de 200 000 à 1 000 000 francs CFA et d'un emprisonnement d'un (1) mois à six (6) mois ou de l'une seulement de ces peines l'auteur de l'une des infractions suivantes : - ...- L'exécution d'un inventaire d'aménagement ou d'exploitation non conforme aux normes établies par l'administration chargée des forêts, en violation de l'Article 40 (1) ci-dessus* ». Il n'est pas clair, à partir du cadre légal, si les éléments de non-conformité prévus par cette disposition de la loi intègrent la réalisation des œuvres sociales. La seule réponse actuelle à cette question résiderait dans les 8 grilles de légalité FLEGT. Nottament dans le critère 4 qui est : l'entité forestière exploitante respecte ses obligations en matière sociale.

CONCLUSION : QU'EN EST-IL DONC RÉELLEMENT ?

L'observation indépendante externe, et le suivi communautaire restent des outils essentiels du suivi du respect de leurs obligations externes par les entreprises forestières au Cameroun. Ceci est d'autant plus pertinent que l'on se trouve dans un contexte évident de la faiblesse du cadre institutionnel et légal sur la question. Les analyses ci-dessus menées, on peut être formel :

1. Non ; les communautés forestières riveraines n'ont pas menti, il faut agir !!!

Les communautés riveraines visitées par les projets LFR et RTM n'ont pas menti. Leurs préoccupations sont réelles. Elles ont au quotidien le sentiment d'entrer dans un marché de dupes avec les entreprises forestières en ce qui concerne la réalisation des œuvres sociales. Elles ont le sentiment de recevoir des entreprises forestières et de l'administration une sorte de chèque sans provision. Si pour elles il s'agit d'un sentiment douloureux, on peut constater, à la lecture de ce qui précède, la profondeur des enjeux qui entourent la réalisation des œuvres sociales par les entreprises forestières. On peut également relever la difficulté que ces communautés, même avec l'appui de partenaires techniques, éprouvent à se faire entendre dans un rapport asymétrique qui les oppose aux entreprises forestières, et parfois même aux administrations supposées protéger leurs droits.

Le cadre réglementaire n'est pas favorable aux communautés. Il faut agir pour amener les entreprises à s'acquitter de leurs engagements. En s'abstenant de réaliser les œuvres sociales auxquelles elles se sont engagées comme condition d'obtention du titre forestier, les entreprises rentrent dans l'illégalité. Cette illégalité a une influence

significative sur les processus aussi bien de certification volontaire, que d'atteinte des objectifs liés aux conditionnalités des Accords de Partenariat Volontaires (APV-FLEGT).

2. L'administration forestière est dans l'illégalité en laissant les entreprises défaillantes opérer

Dès lors qu'il est admis que la réalisation des œuvres sociales convenues avec les communautés est un des éléments sujet à contrôle tel que prévu à l'article 53 de l'arrêté 0222, l'administration forestière est et sera en faute si elle valide le RAIF, attribue un permis annuel d'opérations, renouvelle un titre d'exploitation, ou attribue un certificat de légalité ou plus tard d'une autorisation FLEGT à une entreprise forestière, qui, ayant pris ces engagements, ne les a pas honorés conformément au plan d'aménagement. La pratique à ce sujet est une tolérance presque systématique, mais pourtant fautive, des services de contrôle de l'administration forestière, et qui ne se justifie simplement pas. En définitive, le bois camerounais sera illégal si les entreprises forestières opérant au Cameroun ne réalisent pas les œuvres sociales pour lesquelles elles se sont engagées. En effet, l'indicateur 4.2 du critère 4 de la grille de légalité FLEGT est formulé comme suit : « *L'entité forestière respecte les obligations sociales prescrites par le Code forestier* ».

Les vérificateurs associés sont notamment : « 4.2.1 *Cahiers des charges* ; 4.2.2 *Procès-Verbaux de réalisation des œuvres sociales prévus aux cahiers des charges* ; 4.2.3 *Procès-verbal de la réunion d'information relative à l'exploitation du titre forestier signé par toutes les parties prenantes* ». Or la grille de légalité FLEGT donne une définition claire à la légalité du bois : « *Est réputé*

bois légal, tout bois provenant ou issu d'un ou de plusieurs processus de production ou d'acquisition, totalement conformes à l'ensemble des critères issus des textes de lois et règlements en vigueur au Cameroun et applicables au secteur forestier, et vérifié/contrôlé comme tel ».

3. Les actions suivantes doivent être envisagées

Un ensemble d'actions méritent d'être envisagées pour garantir que les communautés riveraines des forêts exploitées bénéficient effectivement des dispositions de la Loi forestière relatives à la réalisation des œuvres sociales. Il est par conséquent utile de considérer les points suivants :

- a. Un modèle de cahier de charges intégrant de façon spécifique la forme sous laquelle doivent être formulés les engagements par les entreprises. Une fois qu'ils sont convenus, les engagements doivent être formulés sous une forme impérative à l'instar d'un contrat entre l'entreprise et la communauté, lequel intégrerait les mécanismes de gestion des conflits liés à ces engagements. De même, un calendrier précis de l'exécution de ces engagements doit être formulé.
- b. Un suivi systématique des réalisations des engagements des entreprises vis-à-vis des communautés par l'administration des forêts au moment des demandes des autorisations annuelles d'exploitation ou d'attribution de nouveaux titres, ou de certificats de légalité.
- c. Une modalité spécifique de transmission, avec traçabilité, doit être mise en place pour garantir que les communautés rentrent systématiquement en possession d'une copie des PVRI et des cahiers de charges, ce avant le début d'exploitation (s'agissant des ventes de coupes), pour leur assurer un contrôle de la conformité du document avec les termes de l'accord convenu avec l'entreprise pendant la réunion d'information.
- d. Les communautés riveraines devraient être représentées dans le Comité d'approbation des plans d'aménagement prévus par l'article 24 et 25 de l'arrêté 0222/A/MINEF du 25 mai 2001 qui organise l'élaboration, l'approbation, le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des plans d'aménagement des forêts de production du domaine forestier permanent.
- e. Une copie du PVRI, en cas de convention provisoire, et, le résumé du plan d'aménagement qui précise le plan des réalisations sociales et leur localisation devraient être ajoutés à la liste des éléments d'informations à fournir à l'analyse du Comité d'approbation des plans d'aménagement, reprise par l'article 26 du même arrêté 222.
- f. Des facilités doivent être mises en place pour que les structures communautaires de suivi aient la personnalité juridique, afin de pouvoir mobiliser les prérogatives prévues à l'article 8 de la Loi cadre sur l'environnement de 1996, pendant le suivi de la réalisation des œuvres sociales.
- g. La convention entre l'entreprise et les institutions représentant les communautés pourrait éventuellement évoluer vers un contrat avec les communautés pour générer des effets juridiques. Un PVRI et l'insertion dans le cahier de charges excluent les communautés du suivi d'un engagement qu'elles ont directement négocié avec l'entreprise.
- h. Un taux-plancher pour la réalisation des œuvres sociales devrait être fixé pour garantir un minimum de contrôle sur le contrat entre les communautés et l'entreprise, et éviter que la valeur des œuvres sociales réalisées ne soit négociée au désavantage des communautés dans un rapport de force asymétrique.

Pour aller plus loin lire :

WETE SOH L., 2016. Légalité forestière au Cameroun : A quel niveau se situe le respect des obligations sociales ? FODER

KENGOUN F., ZEBAZE C., KEDE Yves et al. , 2018. L'impact du projet RTM sur le respect des obligations sociales par les entreprises forestières au Cameroun. Rapport de Projet non Publié.

Loi N°96.12 du 05 Août 1996 Portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.

LOI N° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.

DECRET N° 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts.

Arrêté conjoint N°076/MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012 fixant les modalités de planification, d'emploi, et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières et fauniques, destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines.

Arrêté n° 0222/A/MINEF/ 25 mai 2001 Procédures d'élaboration, d'approbation, de suivi et de contrôle de la mise en œuvre, des plans d'aménagement des forêts de production du domaine forestier permanent.

Décision N°1354/D/MINEF/CAB du 26 novembre 1999 relatif au classement des forêts du Domaine Forestier Permanent.

Décision n° 0108/D/MINEF/CAB du 9 février 1998 portant application des Normes d'Intervention en Milieu Forestie.



Tél. : 00 237 222 005 248

P. B. : 11417 Yaoundé, Cameroon

E-mail: forest4dev@gmail.com

www.forest4dev.org

www.oie-cameroun.org

