



RAPPORT D'ANALYSE

ETAT DES LIEUX DE LA TRANSPARENCE DANS LE SECTEUR FORESTIER EN RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Auteur :
Gary SEKOU (*Consultant Juriste*)

Octobre 2018

Remerciements

L'auteur remercie tous ceux qui ont participé à la collecte des données pour la rédaction du présent rapport.

Avis aux lecteurs

Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent que son auteur.

Ce rapport a été rédigé pour faciliter la consultation et la prise en main de la base de données de l'observatoire des terres forestières au Cameroun, en Centrafrique, au Congo, et au Gabon, accessible via Internet à l'adresse suivante :
<http://www.bd-oster.org>

Ce rapport a été produit grâce à l'appui financier de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), de la Commission Européenne (CE), de l'Agence Suédoise de Coopération Internationale au Développement (ASDI) et le Département du Développement International Britannique (DFID) dans le cadre de la mise en œuvre du projet « Agir sur les défis de l'APV : Exploitation illégale et changement du couvert forestier dans le cadre des grands investissements ».

SOMMAIRE

SIGLES ET ABRÉVIATIONS	5
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	6
INTRODUCTION GÉNÉRALE	2
1 LA TRANSPARENCE DANS LES ACTIVITÉS FORESTIÈRES	4
1.1. L'accès et la disponibilité des informations dans l'ordre juridique interne de l'Etat centrafricain	4
1.1.1. Dispositions générales	4
1.1.2. Dispositions spécifiques au secteur forestier	5
1.1.3. Canaux de communication prévue par la législation en vigueur	6
1.2. Forces, faiblesses et opportunités d'amélioration	
1.2.1. Les Forces	6
1.2.2. Les faiblesses	7
1.2.3. Les opportunités	7
1.3. L'accès et la disponibilité de l'information dans l'APV signé avec l'UE	8
1.3.1. Ce que prévoit l'APV	8
1.3.2. Limites aux dispositions de l'APV	8
1.3.3. Possibilités d'amélioration	9
2 TRANSPARENCE DANS LE PROCESSUS DE CONVERSION DES FORÊTS POUR LES GRANDS INVESTISSEMENTS NON FORESTIERS	9
2.1 Ce que prévoit la législation en matière de transparence dans les secteurs des mines des infrastructures et de l'agro-industrie	9
2.1.1 Dans le domaine des mines	9
2.1.2 En matière de développement des infrastructures	10
2.1.3 En ce qui concerne l'agro-industrie	10
2.2 Les limites à la transparence dans les grands investissements	10
2.2.1 En ce qui concerne le secteur minier	11
2.2.2 En ce qui concerne les infrastructures	11
2.2.3 En ce qui concerne l'agro-industrie	11
2.3 Les possibilités d'amélioration	11
2.3.1 En ce qui concerne le secteur minier	11
2.3.2 En ce qui concerne le secteur infrastructurel	11
2.3.3 En ce qui concerne l'agro-industrie	12
3 LA PARTICIPATION /CONSULTATION DU PUBLIC EN MATIÈRE DE GESTION FORESTIÈRE	12
3.1 Ce que prévoient les textes en vigueur en matière de participation/consultation du public dans le domaine forestier	12
3.1.1 Dispositions générales	12
3.1.2 Dispositions spécifiques au secteur forestier	12
3.1.3 En ce qui concerne le processus de conversion	13

3.2 Limites à la participation et à la consultation du public et opportunités d'amélioration	13
3.2.1 Pour ce qui concerne les activités forestières	13
3.2.2 En matière de conversion	14
3.2.3 Opportunités d'amélioration du processus de consultation/participation du public	14
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	15
ANNEXE	17
BIBLIOGRAPHIE	18

Sigles et abréviations

APV	: Accord de Partenariat Volontaire
AGDRF	: Agence de gestion durable des ressources forestières
BIVAC	: Bureau Veritas Afrique Caraïbe
CCMO	: Comité conjoint de mise en œuvre de l'APV
CLA	: Communauté locale et autochtone
IFB	: Industrie Forestière de Batalimo
ITIE	: Initiative pour la transparence dans les industries extractives
PEA	: Permis d'Exploitation et d'Aménagement
PARPAF	: Projet d'Appui à la Réalisation des Plans d'Aménagement Forestier
MEFCP	: Ministère des eaux et Forêts, Chasse et Pêche
REDD+	: Réduction des Emissions liées à la Déforestation et à la Dégradation
SCAD	: Société Centrafricaine de Déroulage
SINFOCAM	: Société Industrielle de Forêts Centrafricaines et d'Aménagement
SC	: Société civile
STP – APV	: Secrétariat Technique Permanent de l'APV
SVL	: Système de vérification de la légalité
PFABO	: Produits Forestiers Autres que le Bois d'œuvre
RCA	: République Centrafricaine
GDRNE	: Gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement
PFNL	: Produits forestiers non ligneux
FLEGT	: Application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux e bois et produits dérivé vers l'Union européenne
FAO	: Fonds mondial pour l'alimentation et l'agriculture
OHADA	: Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du droit des Affaires
ONG	: Organisation non gouvernementale
COOMIBA	: Coopérative Minière de Bagandou
ACP	: Assiette de Coupe Provisoire
WWF	: Fond Mondial pour la Nature

RESUME EXECUTIF

De nos jours, la question de la transparence dans le secteur des ressources naturelles en général et en particulier dans le secteur forestier est au centre des préoccupations des différents acteurs que sont les pouvoirs publics, les partenaires techniques financiers et les organisations de la société civile. Dans le cadre de la présente étude, nous nous sommes appesanti sur l'accès et la disponibilité de l'information dans l'ordre juridique interne de l'Etat centrafricain, ses forces, faiblesses et opportunités d'amélioration avant de mettre en exergue ce qui est prévu dans l'APV signé avec l'UE.

Du point de vue général, la question de l'accès et de la disponibilité des informations est abordée dans la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016, dans le code minier, le code domanial et le code de l'environnement. Des dispositions spécifiques au code forestier sont également consacrées à la question de la transparence. Les différents canaux de communication prévus par la législation en vigueur sont de deux ordres, à savoir : Le canal actif et le canal passif. Le code minier contient aussi des dispositions relatives à l'accès et la disponibilité de l'information en matière de concession minière. La Loi N° 62.289 du 19 décembre 1963 portant fixation et organisation du domaine public et des servitudes d'utilité publique de la République Centrafricaine a prévu des dispositions relatives à l'information du public dans les procédures d'attribution des terrains non affectés. L'activité agro industriel n'est pas régie, en République Centrafricaine, par une disposition spécifique. Néanmoins certaines dispositions du code forestier peuvent s'y appliquer. L'analyse poussée de la législation en matière de transparence dans les différents secteurs ci-dessus abordés fait ressortir les faiblesses au niveau du code minier, du code domanial et du code forestier. Cependant des possibilités d'amélioration existent pour le secteur minier par la réforme du secteur minier centrafricain, par le processus d'harmonisation des textes, lancé depuis 2012, qui a abouti à l'élaboration d'un avant-projet de loi cadre portant sur les droits fonciers en RCA pour le secteur infrastructurel et enfin par le processus d'élaboration de la politique forestière. Le code de l'environnement contient aussi des dispositions générales applicables en matière de consultation, participation du public en matière de gestion forestière.

De façon spécifique, le code forestier et l'Accord de Partenariat Volontaire contiennent des dispositions relatives à la consultation et/ou participation du public en matière de gestion forestière. Pour ce qui concerne le processus de conversion, il y a lieu de noter que seul le code forestier fait allusion à l'audience publique en cas de classement ou de déclassement des forêts.

Bien que prévues par les textes en vigueur, les principes de participation et de la consultation du public à la gestion des ressources et des espaces connaissent des difficultés dans leur application. La reprise des processus de révision du code forestier et d'élaboration de la politique forestière permettront de renforcer le dispositif de participation et de consultation du public. Sur un autre plan, le processus d'harmonisation des textes entamées depuis 2012 et qui se poursuit constitue une opportunité d'intégration dans la loi cadre sur le foncier de renforcer des dispositions sur la participation et de la consultation du public en matière de gestion des espaces et des ressources, notamment forestières. Par ailleurs, l'élaboration de la politique minière et la révision du code minier offrent des occasions de combler les lacunes relatives à la consultation et à la participation du public. Enfin le retour progressif de la paix et la volonté politique de renforcer la participation et la consultation de la population dans la gouvernance des ressources naturelles est de nature à encadrer tous les processus en cours.

Au regard de l'analyse des différents points abordés dans cette étude, il est encore tôt de dire que le secteur forestier centrafricain est transparent. Certes, des avancées significatives ont été enregistrées depuis non seulement la promulgation du nouveau code forestier et de ses textes d'application mais aussi et surtout avec la signature et la mise en œuvre de l'Accord de partenariat volontaire qui, conformément à l'engagement commun des parties de gérer durablement tous les types de forêts, fournit un cadre juridique visant à assurer l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux.

Il n'en demeure pas moins que des efforts restent à consentir pour rendre le secteur véritablement transparent en comblant les vides juridiques et certaines insuffisances tels que décrits ci haut. Des efforts restent également à consentir pour améliorer la participation et la consultation du public. Des opportunités existent pour l'amélioration du système. Il suffit de les saisir. Il est important d'envisager la publication et la vulgarisation des cahiers des charges, plans de gestion et rapports d'étude d'impact environnemental et social des investissements non forestiers ; l'implication, la participation et la consultation des populations selon le principe du consentement libre, éclairé et préalable ; la publication de toutes les informations telles que prévues à l'annexe 11 de l'APV et en temps réel ; La prise en compte et le renforcement du concept de transparence dans la révision du code et de la politique forestière ; La dotation des organismes de collecte , de traitement, de compilation et de publication des informations en moyens financiers, humains et matériels adéquats pour l'accomplissement de leurs missions.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La République Centrafricaine couvre une superficie totale de 623 000 km² avec des écosystèmes diversifiés dont 54000 km² de forêts denses réparties en deux blocs : le massif forestier du sud-ouest et celui du sud-est occupant respectivement 38 000 et 16 000 km². Seul le massif forestier du sud-ouest fait l'objet d'une exploitation industrielle. Aujourd'hui, 11 sociétés forestières sont opérationnelles avec une production annuelle moyenne d'environ 400 000 m³. Les exportations de grumes et de sciages sont respectivement d'environ 160 000 m³ et 40 000 m³. Le secteur forêt-bois contribue à hauteur de 11% du PIB et 13% des recettes d'exportation du pays. Les principales destinations du bois centrafricain sont l'Europe (47%) et l'Asie (49%).

Au-delà de son rôle économique, la forêt centrafricaine remplit de multiples autres fonctions : maintient la fertilité des sols, fourniture de nombreux services environnementaux et contribution à la séquestration du carbone, à la survie et au bien-être des populations, notamment des peuples qui y sont culturellement et intimement associés ainsi que de la faune sauvage. Afin d'assurer la gestion du secteur forestier du pays, les autorités ont promulgué en 2008 la loi n°08-022 du 17 octobre 2008 portant Code forestier de la République Centrafricaine.

Le code forestier a vocation (i) de concilier l'exploitation des produits forestiers avec les exigences de la conservation du patrimoine forestier et de la diversité biologique en vue d'un développement durable, (ii) assurer la conservation et la protection des formations végétales afin de permettre leur régénération et (iii) garantir la gestion durable des écosystèmes forestiers. Cette loi répartit le domaine forestier national en deux catégories : le domaine forestier permanent qui a pour vocation principale la production des grumes, des biens et services, la protection de la biodiversité, comprenant lui-même le domaine forestier de l'Etat et les forêts du domaine public d'une part et d'autre part le domaine forestier non permanent qui est l'ensemble des forêts pouvant être affectée à des utilisations autres que forestières.

Depuis 2011, un Accord de Partenariat Volontaire (APV) a été signé entre l'Union Européenne et la République Centrafricaine sur l'Application des Réglementations Forestières, la Gouvernance et les échanges commerciaux de bois et produits dérivés vers l'Union Européenne (FLEGT). Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2012. Dans un souci de communication et de transparence, l'article 21 et l'annexe 11 de l'Accord de Partenariat Volontaire soulignent la nécessité d'informer les parties prenantes associées au secteur forestier, car l'information rendue publique favorise la transparence et garantit une bonne compréhension du régime d'autorisation FLEGT par l'ensemble des acteurs et leur permet de s'assurer de la bonne gouvernance en matière de gestion forestière. Cette information sera rendue publique par le comité conjoint de mise en œuvre de l'Accord et chacune des parties pour les informations qui les concernent. Il s'agit des informations légales, des informations sur l'aménagement forestier, des informations sur la production, des informations sur la transformation, des informations sur le système de légalité, des informations sur l'audit indépendant, des informations sur le paiement des taxes et redevances et des informations sur le dispositif institutionnel. La crise qu'a connue le pays de 2013 à 2015 a ralenti les efforts du Gouvernement dans le renforcement de la gouvernance et la transparence du secteur forestier. Avec le retour à la légalité constitutionnelle en mars 2016 et la mise en place des institutions républicaines, la mise en œuvre de l'APV qui était en veilleuse a été relancée avec l'appui du programme FAO-FLEGT.

En l'absence d'une définition du concept de transparence dans le code forestier actuellement en vigueur en République Centrafricaine, il faut se référer à l'APV¹ qui renvoie la transparence à deux aspects principaux, à savoir la disponibilité de l'information sur les activités forestières à tous les niveaux et l'accessibilité aux informations sur le secteur par les populations et autres parties prenantes, car elles favorisent la transparence. Pour la réalisation du présent travail, après avoir passé en revue le cadre de la gestion forestière en République

1 Cf article 21 de l'accord et l'annexe 11

Centrafricaine, nous analyserons la transparence dans les activités forestières tout en en faisant ressortir ses forces, faiblesses, leçons apprises et opportunités (I). La transparence ne pouvant être pleinement exercée sans une implication de l'ensemble des acteurs dans le processus décisionnel, nous avons par conséquent procédé à l'analyse du degré d'implication des parties prenantes dans l'activité forestière (III). Enfin, une attention particulière a également été accordée à la transparence dans le processus de conversion des forêts pour les grands investissements non forestiers (II).

La méthodologie utilisée a consisté en une revue documentaire avec des références bibliographiques et l'analyse des données afin de disposer d'un grand nombre d'informations possibles sur l'accès et la disponibilité de l'information dans les opérations forestières en RCA. Des échanges avec les cadres des différents ministères impliqués et entités identifiées ont permis de collecter les informations et de formuler les recommandations.

De nos jours, la question de la transparence dans le secteur des ressources naturelles en général et en particulier dans le secteur forestier est au centre des préoccupations des différents acteurs que sont les pouvoirs publics, les partenaires techniques financiers et les organisations de la société civile. Dans ce chapitre, nous allons nous appesantir sur l'accès et la disponibilité de l'information dans l'ordre juridique interne de l'Etat centrafricain, ses forces, faiblesses et opportunités d'amélioration avant de mettre en exergue ce qui est prévu dans l'APV signé avec l'UE.

1.1 - L'accès et la disponibilité des informations dans l'ordre juridique interne de l'Etat centrafricain

Nous analyserons les dispositions générales, les dispositions spécifiques au secteur forestier avant de nous focaliser sur les canaux de communication prévus par la législation en vigueur.

1.1.1 Dispositions générales

Du point de vue général, la question de l'accès et de la disponibilité des informations est abordée dans la Constitution du 30 mars 2016, dans le code minier, le code domanial et le code de l'environnement.

En effet la constitution du 30 mars 2016 stipule en son article 60 alinéa 2 que le Gouvernement a l'obligation de recueillir préalablement l'autorisation de l'Assemblée Nationale avant la signature de tout contrat relatif aux ressources naturelles ainsi que des conventions financières. Il est tenu de publier ledit contrat dans les huit jours francs de sa signature.

Le code minier contient, pour sa part, des dispositions relatives à l'accès et la disponibilité de l'information en matière de concession minière. Il s'agit en effet de l'article 32 de ce code qui exige dans les procédures d'attribution des permis d'exploitation industrielle la publication de l'appel d'offres au journal officiel et dans les journaux locaux et internationaux spécialisés pour l'information du grand public.

La Loi N° 62.289 du 19 décembre 1963 portant fixation et organisation du domaine public et des servitudes d'utilité publique de la République Centrafricaine a prévu des dispositions relatives à l'information du public dans les procédures d'attribution des terrains non affectés. L'article 56 de cette loi stipule en effet que lorsque la demande concerne un terrain dont l'Etat est présumé propriétaire, en vertu des dispositions de l'article 38 de la présente loi, il y a lieu de procéder de la façon suivante : Le public est informé de la demande au moyen de placards apposés aux emplacements réservés à cet effet dans les locaux de la mairie ou de la sous-préfecture ainsi que sur le terrain demandé et aux lieux d'affichage habituels. Le délai d'affichage, fixé à quinze jours, commence à courir le lendemain de l'apposition des placards. L'arrêté de concession est publié au journal officiel.

Le Code de l'environnement et ses textes d'application² actuellement en vigueur contiennent des dispositions qui prévoient la publication de la décision d'autorisation de l'étude d'impact environnemental, du rapport de l'audit environnemental. L'on peut évoquer à ce sujet les dispositions de l'article 92 de ce code qui exige que la décision d'autorisation de l'étude d'impact environnemental doit faire l'objet d'une publication et l'article 23 de l'arrêté n°007/MEEDD/DIRCAB du 29 janvier 2014 fixant les modalités de réalisation de l'audit environnemental impose que le rapport d'audit fasse l'objet d'une large diffusion.

2 Cf. arrêté n°007/MEEDD/DIRCAB du 29 janvier 2014 fixant les modalités de réalisation de l'audit environnemental

1.1.2 Dispositions spécifiques au secteur forestier

Ces dispositions sont relatives aux procédures d'attribution des permis d'exploitation et d'aménagement (PEA). En effet l'article 20 du décret n°09.118 du 30 avril 2009 fixant les modalités d'attribution des PEA prévoit que l'avis d'appel d'offres est publié par voie de médias publics et/ou privés nationaux, des médias internationaux et sur internet.

S'agissant aussi du processus de classement de la forêt, l'article 144 du code forestier stipule que le Ministre en charge des forêts doit prescrire la publication du projet par radio et par affichage ou toute autre voie auprès des autorités et des personnes intéressées les modalités de l'enquête, l'heure et le lieu où le public peut prendre connaissance du projet.

Le décret N° 17.117 du 24 mars 2017 régissant le Centre des données Forestières confie à cet organisme entre autres la mission de la diffusion des annuaires statistiques des secteurs forestiers, cynégétique, halieutique au niveau national et international. Il en est de même de la publication régulière des notes conjoncturelles sur la filière bois par l'observatoire économique de la filière bois prévues dans le texte organique de cet organisme³.

1.1.3 Canaux de communication prévue par la législation en vigueur

Les différents canaux de communication prévus par la législation en vigueur sont deux ordres, à savoir :

- Le canal actif, à travers la presse publique et privée, radios locales et communautaires, conférences et causeries débat, colloques, séminaires et ateliers de vulgarisation, diffusion de films documentaires, productions et diffusion d'émissions radiotélévisées, production de spectacle.
- Le canal passif par le biais de site internet, journal officiel, bibliothèque, annuaire statistique et rapports annuels de l'administration.

1.2 - Forces, faiblesses et opportunités d'amélioration

Le système de transparence dans le secteur forestier tel que décrit ci haut présente des forces et faiblesses. Après les avoir analysé, nous envisagerons les opportunités pour l'amélioration dudit système.

1.2.1 Les Forces

Comme forces du système, nous pouvons d'abord mettre en exergue l'existence des mécanismes de production et de diffusion des informations sur le secteur forestier. C'est le cas notamment du centre des données forestières qui non seulement centralise, traite et publie les données envoyées par les entreprises sur les mouvements de bois mais publie annuellement l'annuaire statistique du secteur forestier. C'est aussi le cas de la direction du journal officiel qui publie toutes les lois et textes réglementaires. C'est en outre l'observatoire économique de la filière bois par la publication des notes conjoncturelles.

Ensuite, il est à mettre en exergue le cadre juridique interne à l'Etat centrafricain qui contient des dispositions contraignantes non seulement en matière de publication des informations tant au niveau constitutionnel⁴ que législatif et réglementaire⁵.

A côté de ces instruments juridiques, l'on peut ajouter le dispositif mis en place par les organisations de la société civile, la mailing list, qui permet, dans le cadre de l'observation indépendante, de publier des rapports, notes de position et de partager les informations sur le secteur forestier et la mise en œuvre de l'APV.

³ Cf. décret n° 17.079 du 1er mars 2017

⁴ Cf. article 60 de la constitution du 30 mars 2016 cité ci haut

⁵ Cf. dispositions du code minier, forestier, domanial et environnemental abordé ci haut

L'on peut enfin souligner le rôle joué par la bibliothèque, la publication d'un bulletin mensuel d'information et le magazine des eaux et forêts qui passe tous les mercredis sur les ondes de la radio nationale.

1.2.2 Les faiblesses

Les faiblesses du système sont relatives entre autres aux points suivants :

- Le code forestier n'a pas donné une définition de la transparence et l'on peut relever l'insuffisance et l'incohérence de la législation en matière d'activités non forestières affectant les forêts, les conversions.
- Il est en outre prévu un dispositif d'interconnexion qui devrait permettre de relier les départements en lien avec l'exploitation forestière à la base de données du Centre de données forestières. A ce jour, ce dispositif n'est toujours en place. Ce qui ne permet pas de disposer de toutes les informations à temps réel.
- La faible couverture des médias sur le territoire national est un handicap pour l'accès et la disponibilité de l'information auprès du grand public. La radio et les télévisions nationales ne couvrent pas toute l'étendue du territoire. Ce qui fait que la lecture des textes officiels qui est faite sur les ondes de la radio nationale n'est pas suivie par l'ensemble de la population centrafricaine. Il en est de même de la presse écrite dont seul le public banguissois y a droit.
- L'on peut aussi relever la non disponibilité de certaines informations, notamment en ce qui concerne les rapports d'évaluation environnementale, la production totale annuelle de bois et produits dérivés des plantations, volume annuel de bois saisis.⁶ Il en est de même de la non disponibilité d'informations sur le paiement des taxes et redevances forestières.
- Le secrétariat de l'APV est aussi confronté à certaines difficultés pour la collecte des informations auprès de certains ministères. A cela il faut ajouter le problème financier pour le renouvellement de la licence du site et le faible débit de connexion du serveur collaboratif.
- L'absence de contrôle régulier dans les PEA fait que le département ne dispose de tous les rapports pouvant être traités et publiés. Pour des raisons de lignes budgétaires, le centre de données forestières et l'observatoire économique de la filière bois ne sont pas en mesure de publier régulièrement l'annuaire statistique et les notes conjoncturelles⁷.

1.2.3 Les opportunités

Il existe cependant des opportunités pour améliorer le système de transparence dans le secteur forestier.

Les discussions sur la révision du code forestier qui étaient mises en veilleuse pendant la crise qu'a connu le pays, ont repris avec le retour à la légalité constitutionnelle et la mise en place des nouvelles institutions républicaines en mars 2016. La reprise de ce processus est une occasion à saisir pour permettre de combler les lacunes du code forestier en matière de transparence et surtout en matière d'encadrement des activités non forestières affectant les forêts.

Le processus d'élaboration de la politique forestière démarré en 2012 et suspendu pour raisons de crise a repris. Etant un document de planification et d'orientation des stratégies du secteur à long terme, cette opportunité est aussi à saisir pour réserver une place de choix aux questions relatives à la transparence du secteur.

⁶ Rapport sur l'état du secteur forêt bois en RCA (2016)

⁷ L'annuaire statistique de 2017 et les notes conjoncturelles trimestrielles ne sont pas disponibles

1.3 - L'accès et la disponibilité de l'information dans l'APV signé avec l'UE

Nous analyserons d'abord l'accès et la disponibilité des informations dans l'APV et ses limites avant d'explorer les possibilités d'amélioration.

1.3.1 Ce que prévoit l'APV

L'Accord de Partenariat Volontaire, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2012, contient une annexe relative à l'information à rendre publique⁸ qui impose aux parties signataires la publication d'un ensemble de documents et de données sur le secteur forestier ainsi que toutes informations accessibles en cas de demande par toute autre partie. Il s'agit des informations légales, des informations sur l'aménagement forestier, des informations sur la production, des informations sur la transformation, des informations sur le système de légalité, des informations sur l'audit indépendant, des informations sur le paiement des taxes et redevances et des informations sur le dispositif institutionnel.

L'annexe 11 de l'APV précise également les moyens et canaux de publication des informations. Selon la même annexe les informations liées à l'exploitation et aux mouvements de bois seront disponibles au niveau du centre des données forestières, tandis que la direction générale du journal officiel publiera en ligne toutes les lois et textes réglementaires. A propos des canaux de publication, l'annexe 11 de l'accord indique qu'en fonction des cibles, l'information sera d'abord rendue publique par le canal actif, à savoir la presse publique et privée, radios locales et communautaires, conférences et causeries débat, colloques, séminaires et ateliers de vulgarisation, diffusion de films documentaires, productions et diffusion d'émissions radiotélévisées, production de spectacle etc. Elle sera ensuite rendue publique par le canal passif à savoir : site internet, journal officiel, bibliothèque du ministère en charge des forêts, annuaire statistique et rapports annuels de l'administration.

1.3.2 Limites aux dispositions de l'APV

Il est prévu dans le cadre de la mise en œuvre de l'annexe 11 de l'APV, l'élaboration d'un plan de communication dont l'objectif devrait consister à réaliser des séances publiques d'information. Ce qui devrait permettre de distribuer les informations aux parties prenantes, notamment aux personnes sur le terrain et aux communautés n'ayant pas accès à internet et ou à la presse écrite. L'absence de ce plan de communication de l'APV et la non réalisation des séances publiques à ce jour constituent un grand obstacle à l'information des parties prenantes sur le terrain.

1.3.3 Possibilités d'amélioration

Avec la relance de la mise en œuvre du processus APV, le dispositif de l'interconnexion va être mis en place et permettra de collecter toutes les données auprès des différents ministères impliqués dans le système de vérification de la légalité. Ce qui, à terme, fournira un maximum d'informations pour l'alimentation du site de l'APV et du Centre des données forestières.

⁸ Cf. annexe 11 de l'APV

Le développement des investissements non forestiers dans la zone forestière en République centrafricaine remonte d'abord à la période coloniale avec les concessions d'importantes portions des terres forestières pour la culture de l'hévéa. Il a continué jusqu'à l'accession du pays à l'indépendance et s'est poursuivi au milieu des années soixante-dix avec la création d'une société d'état appelée la Centrafricaine des palmiers. Récemment d'importantes parcelles de terres forestières ont été attribuées pour l'implantation des palmeraies. La question à laquelle nous devons répondre dans ce chapitre est celle de savoir si le processus de conversion des forêts tel que présenté est transparent.

Dans le cadre de cette partie, il convient d'analyser d'abord la législation en matière de transparence dans les différents secteurs, puis mettre en exergue ses limites avant d'explorer les opportunités d'amélioration.

2.1 - Ce que prévoit la législation en matière de transparence dans les secteurs des mines des infrastructures et de l'agro-industrie

Il convient de se focaliser dans le domaine des mines, des infrastructures et de l'agro-industrie.

2.1.1 Dans le domaine des mines

L'activité minière en République Centrafricaine est régie par la loi N° 09.005 du 29 avril 2009 portant code minier de la République Centrafricaine et soumise à l'obtention d'un titre minier ou d'une autorisation. Ce code contient des dispositions relatives à l'accès et la disponibilité de l'information en matière de concession minière. Il est exigé dans les procédures d'attribution des permis d'exploitation industrielle la publication de l'appel d'offres au journal officiel et dans les journaux locaux et internationaux spécialisés pour l'information du grand public. C'est ce qui ressort de l'article 32 alinéa 2 qui stipule : « l'appel d'offre précisant les termes et conditions des offres ainsi que la date et l'adresse auxquels les offres doivent être déposées, est publié au journal officiel, dans les journaux locaux et internationaux spécialisés. »

2.1.2 En matière de développement des infrastructures

Le secteur des infrastructures en RCA relève du code domanial et est régie par les dispositions de la loi N° 63/441 du 9 janvier 1964 relative au domaine national. Comme rappelé dans l'introduction, l'article 46 précité prévoit la possibilité de concéder au profit de personnes physiques ou morales les terrains urbains et ruraux non affectés à un service public.

La Loi N° 62.289 du 19 décembre 1963 portant fixation et organisation du domaine public et des servitudes d'utilité publique de la République Centrafricaine a prévu des dispositions relatives à l'information du public dans les procédures d'attribution des terrains non affectés. En effet, l'article 56 de cette Loi stipule que lorsque la demande concerne un terrain dont l'Etat est présumé propriétaire, en vertu des dispositions de l'article 38 de la présente loi, il y a lieu de procéder de la façon suivante : Le public est informé de la demande au moyen de placards apposés aux emplacements réservés à cet effet dans les locaux de la mairie ou de la sous-préfecture ainsi que sur le terrain demandé et aux lieux d'affichage habituels. Le délai d'affichage, fixé à quinze jours, commence à courir le lendemain de l'apposition des placards. L'arrêté de concession est publié au journal officiel.

2.1.3 En ce qui concerne l'agro-industrie

Comme rappelé ci haut, l'activité agro industriel n'est pas régie, en République Centrafricaine, par une disposition spécifique. Néanmoins certaines dispositions du code forestier peuvent s'y appliquer. En effet, le code forestier, en répartissant les domaines forestiers de l'Etat, définit le domaine forestier non permanent comme l'ensemble des forêts et terres pouvant être affectées à des utilisations autres que forestières, c'est-à-dire susceptible d'être converties⁹. De plus, le code a prévu le classement ou le déclassement des forêts prévus à l'article 144 et suivants. Il n'a pas cependant prévu des dispositions particulières à la transparence dans les cas de conversion. Néanmoins les dispositions de l'article 114 ci-dessus évoqué peuvent s'y appliquer : dans les cas de classement ou déclassement des forêts, il est prévu que le Ministre en charge des forêts prescrit par Arrêté la publication du projet par radio et affichage ou toute autre voie auprès des autorités et personnes intéressées, les modalités de l'enquête publique, le lieu et l'heure où le public peut prendre connaissance du projet.

2.2 - Les limites à la transparence dans les grands investissements

L'analyse poussée de la législation en matière de transparence dans les différents secteurs ci-dessus abordés fait ressortir les faiblesses suivantes :

2.2.1 En ce qui concerne le secteur minier

Comme nous l'avons souligné ci-haut, les dispositions de l'article 32 alinéa 2 du code minier n'admettent la soumission à l'appel d'offre qui est publié pour l'attribution du permis d'exploitation industrielle que de façon exceptionnelle. Ce qui pose un problème d'accès du public à l'information si le permis est attribué selon la procédure de gré à gré. Et généralement, c'est le cas vu que la majorité des titres miniers industriels attribués n'ont pas suivi la procédure d'appel d'offre.

2.2.2 En ce qui concerne les infrastructures

Le code domanial ne prévoit l'information du public en ce qui concerne la concession de terrains non affectés que par le biais de l'apposition des placards. Ce moyen n'est pas approprié pour le milieu rural où la majorité de la population est illettrée ou analphabète.

2.2.3 En ce qui concerne l'agro-industrie

Le Code forestier n'a pas abordé la question de la transparence dans les grands investissements de façon claire. Même si l'on peut faire application des dispositions des articles concernant le classement des forêts en la matière, il n'en demeure pas moins que la majorité de la population rurale ne suit pas la radio et la télévision nationale car elles n'émettent pas en dehors de la capitale. L'expérience a montré que la population rurale ne s'intéresse pas assez à l'affichage dans les lieux publics à cause du taux élevé de l'analphabétisme.

2.3 - Les possibilités d'amélioration

Il convient d'explorer ces possibilités d'amélioration en ce qui concerne le secteur minier, infrastructurel et agro industriel.

2.3.1 En ce qui concerne le secteur minier

Pour le secteur minier, les nouvelles autorités ont entrepris avec l'aide de la Banque Africaine de Développement un programme de réformes du secteur minier centrafricain. Dans le cadre de ce programme il est prévu

⁹ Cf. article 123 du code forestier

l'élaboration de la politique minière et la révision du code minier. La réforme dans le secteur minier est une opportunité à saisir pour renforcer le dispositif de la transparence dans les activités minières, et surtout faire de la publication de l'appel d'offre pour l'attribution des permis minier un principe fondamental.

2.3.2 En ce qui concerne le secteur infrastructurel

Concernant ce secteur, le processus d'harmonisation des textes, lancé depuis 2012, a abouti à l'élaboration d'un avant-projet de loi cadre portant sur les droits fonciers en RCA. Après la validation de toutes les parties prenantes, le projet de loi cadre suit actuellement la procédure législative. Il convient de saisir cette occasion pour améliorer le système de transparence dans les grands investissements.

2.3.3 En ce qui concerne l'agro-industrie

Comme nous l'avons analysé ci haut, le secteur de l'agro-industrie n'est pas suffisamment encadré par des textes spécifiques. Les nouvelles autorités ont entrepris le processus d'élaboration de la politique forestière. Ce qui débouchera certainement sur la révision du code forestier. Il faut saisir l'opportunité qu'offre l'élaboration de la politique forestière et la révision du code forestier pour consacrer une place de choix aux questions qui touchent à la transparence des grands investissements dans le secteur de l'agro-industrie. Il en est de même de la multiplication des radios communautaires et locales qui pourront contribuer à l'information de la population rurale et renforcer la transparence.

Dans le cadre de cette partie, nous évoquerons d'abord ce que prévoient les textes en vigueur, puis les limites avant de voir les opportunités d'amélioration

3.1 - Ce que prévoient les textes en vigueur en matière de participation/consultation du public dans le domaine forestier

Il s'agit ici de mettre en lumière les dispositions générales, spécifiques au secteur forestier et en ce qui concerne le processus de conversion.

3.1.1 Dispositions générales

Le code de l'environnement contient des dispositions générales applicables en matière de consultation, participation du public en matière de gestion forestière. Il s'agit en effet de l'article 92 qui institue une audience publique qui est la consultation de la population sur les questions relatives à l'environnement en cas de tout plan, projet ou programme touchant à l'environnement.

3.1.2 Dispositions spécifiques au secteur forestier

Le code forestier contient des dispositions relatives à la consultation et/ou participation du public en matière de gestion forestière.

Les dispositions de l'article 33 du code subordonnent la concession d'une partie du domaine forestier de l'Etat en vue d'une exploitation industrielle, à la consultation préalable des populations riveraines, y compris les peuples autochtones. L'article 67 impose la consultation des parties prenantes en cas de concession d'une partie du domaine forestier de l'Etat en vue d'une exploitation commerciale ou industrielle des produits forestiers autres que le bois d'œuvre. Il y a en outre les dispositions de l'article 144 institue une enquête publique auprès des populations avant tout projet de classement ou de déclasserment¹⁰ d'une forêt. A cela nous pouvons rajouter l'article 152 qui évoque la gestion participative qui est un mode associant les parties prenantes à la prise de décisions relatives aux activités de protection, de restauration de l'écosystème et de valorisation des produits ligneux et non ligneux sur un espace donné. Enfin, l'article 16 de l'Accord de Partenariat Volontaire fait référence à la participation des parties prenantes à la mise en œuvre dudit accord.

3.1.3 En ce qui concerne le processus de conversion

Pour ce qui concerne le processus de conversion, il y a lieu de noter que seul le code forestier fait allusion à l'audience publique en cas de classement ou de déclasserment des forêts. C'est ce qui ressort de l'article 144 qui dispose qu'une enquête publique ne pouvant excéder un (01) an est menée auprès des populations avant toute approbation du classement par le conseil des Ministres. Cette disposition peut être appliquée dans les cas de conversion.

3.2 - Limites à la participation et à la consultation du public et opportunités d'amélioration

Bien que prévues par les textes en vigueur, la participation et la consultation du public connaissent des difficultés dans leur application. Nous analyserons d'abord les limites en ce qui concerne les activités forestières avant celles en matière de conversion.

¹⁰ Cf. article 149 du code forestier

3.2.1 Pour ce qui concerne les activités forestières

Le code forestier exige en son article 33 la consultation préalable des populations riveraines, y compris les peuples autochtones dans la procédure d'attribution des permis d'exploitation et d'aménagement. Tel n'est pas le cas en pratique où l'on assiste plutôt à l'information des populations qu'à une véritable consultation selon le principe de consentement libre préalable.

Dans le cadre de la gestion participative, il est prévu à l'article 152 l'implication des parties prenantes à la prise de décisions relatives aux activités de protection, de restauration de l'écosystème et de valorisation des produits ligneux et non ligneux sur un espace donné. Cette disposition n'est jamais traduite dans les faits.

Dans le cadre de l'Accord de Partenariat Volontaire, il est fait référence à la participation des parties prenantes à la mise en œuvre dudit accord. Cette disposition connaît des difficultés dans la pratique puisque la délicate question de la participation des communautés locales et autochtones se pose avec acuité. S'il est vrai que des représentants de ces communautés sont désignés pour siéger dans les instances de mise en œuvre de l'accord, ces représentants n'ont encore à ce jour pris part à aucune session de ces instances, faute de prise en charge de leur participation.

3.2.2 En matière de conversion

S'agissant du secteur des infrastructures, si le code domanial a prévu les moyens d'information du public par l'apposition des placards, il existe un vide juridique en ce qui concerne la participation et la consultation du public.

Concernant le secteur minier, il y a lieu de noter qu'aucune disposition du code minier centrafricain ne renvoie à la participation du public en matière de concession minière.

Quant au secteur forestier, en dehors des dispositions relatives au classement, aucune autre disposition du code ne fait référence à la participation et à la consultation en matière de conversion.

3.2.3 Opportunités d'amélioration du processus de consultation/participation du public

La reprise du processus de révision du code forestier et de l'élaboration de la politique forestière permettra de renforcer le dispositif de participation et de consultation du public. Cette occasion est à saisir pour combler les lacunes concernant la consultation en matière de conversion.

Le processus d'harmonisation des textes entamées depuis 2012 et qui se poursuit permettra d'intégrer dans la loi cadre sur le foncier de renforcer le dispositif de la participation et de la consultation du public en matière de gestion forestière.

Il y a également le processus d'élaboration de la politique minière et la révision du code minier qui offre l'occasion de combler les lacunes relatives à la consultation et à la participation du public.

Il y a enfin le retour progressif de la paix et la volonté politique de renforcer la participation et la consultation de la population dans la gouvernance des ressources naturelles. Ce contexte national favorable est à saisir pour entreprendre et renforcer dans tous les instruments juridiques nationaux les dispositions relatives à cette thématique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au regard de l'analyse des différents points abordés dans cette étude, il est encore tôt de dire que le secteur forestier centrafricain est transparent. Certes, des avancées significatives ont été enregistrées depuis non seulement la promulgation du nouveau code forestier et de ses textes d'application mais aussi et surtout avec la signature et la mise en œuvre de l'Accord de partenariat volontaire qui, conformément à l'engagement commun des parties de gérer durablement tous les types de forêts, fournit un cadre juridique visant à assurer l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux.

Selon le rapport de la société civile sur le niveau de la transparence, publié en décembre 2014¹¹, il est indiqué que Malgré les efforts consentis par le MEFCP en matière de mise en œuvre de l'annexe XI beaucoup reste également à faire : certaines initiatives devant assurer la publication complète de certaines informations sont encore en cours (cellule FLEGT, site internet spécialisé de l'APV, stratégie nationale d'opérationnalisation de l'annexe XI) et le MEFCP semble n'avoir pas encore intériorisé le principe de l'annexe XI qui est la publication systématique et complète de toutes les informations listées à cette annexe sans catégorisation préalable ou hiérarchisation du type d'informations à rendre publique (cas des données confidentielles au niveau du BIVAC conformément au contrat qui le lie au Ministère du Plan).

Avec l'extension de l'ITIE à l'exploitation forestière, le rapport recommande que les données forestières soient publiées afin de rendre fluide les informations sur le secteur. Selon le Secrétariat Technique Permanent de l'APV, sur un total de 212 informations à publier, 70 informations n'ont pas encore été publiées.

Il n'en demeure pas moins que des efforts restent à consentir pour rendre le secteur véritablement transparent en comblant les vides juridiques et certaines insuffisances tels que décrits ci haut. Des efforts restent également à consentir pour améliorer la participation et la consultation du public. Des opportunités existent pour l'amélioration du système. Il suffit de les saisir.

Fort de tout ce qui précède, nous recommandons :

Au Gouvernement

- La publication et la vulgarisation des cahiers des charges, plans de gestion et rapports d'étude d'impact environnemental et social des investissements non forestiers ;
- L'implication, la participation et la consultation des populations selon le principe du consentement libre, éclairé et préalable ;
- La publication de toutes les informations telles que prévues à l'annexe 11 de l'APV et en temps réel ;
- La prise en compte et le renforcement du concept de transparence dans la révision du code et de la politique forestière ;
- La dotation des organismes de collecte, de traitement, de compilation et de publication des informations en moyens financiers, humains et matériels adéquats pour l'accomplissement de leurs missions.

Au secteur privé

- La meilleure collaboration et ou coopération pour la fourniture des données fiables et en temps réel ;
- La formalisation des plateformes de concertation prévues dans les plans d'aménagement.

A la société civile

- La poursuite des missions d'information et de sensibilisation des communautés locales et autochtones ;
- La poursuite de la publication des rapports d'observation indépendante pour l'information du public.

¹¹ Cf rapport publié par cinq organisations de la société civile membres de la GDRNE

ANNEXE

Liste des personnes contactées

- M. **Joseph Désiré MBANGOLO**, Secrétaire Technique Permanent de l'APV-FLEGT
- M. **Silvère SOMBO**, Chargé d'Etudes en matière de Légalité au Secrétariat Technique Permanent APV-FLEGT
- M. **Vegard KONDIO**, Coordonnateur de l'Observatoire de la filière bois
- M. **Thomas WINGUE**, Directeur Technique de l'Agence de Gestion Durable des Ressources Forestières
- M. **Parfait Désiré ZOGA**, Coordonnateur de la Plateforme GDRNE

BIBLIOGRAPHIE

- 1- Le code forestier et ses textes d'application
- 2- Le code minier
- 3- Le code domanial
- 4- Le code de l'environnement et ses textes d'application
- 5- L'accord de Partenariat Volontaire et ses annexes
- 6- Les différents rapports de mise en œuvre de l'APV
- 7- Le rapport sur l'état du secteur forêt bois
- 8- Les Aide-mémoires du comité conjoint de mise en œuvre de l'APV
- 9- Les Arrêtés d'attribution des parcelles aux sociétés Palmex et Palme d'or
- 10- Les rapports d'observation de la société civile.

Réalisé par le CED :



Centre pour l'Environnement et le Développement (CED)
167, Rue 1115 Etoa-Meki
B.P. 3430 Yaoundé, Cameroun Tél: (237) 695 544 931
E-mail: contact@cedcameroun.org;
site Web: www.cedcameroun.org