

Dossier : Aménagement Forestier en Centrafrique

- juin 2005 – Th. Liabastre – JM Borie

Contexte général du secteur forêt-environnement

Le patrimoine forestier en Centrafrique représente une ressource économique exceptionnelle pour le pays. Si cette ressource est bien gérée, elle est en mesure de pousser vers l'avant l'économie nationale, et d'améliorer l'image internationale du pays.

Comme pour d'autres pays du Bassin du Congo, la forêt peut devenir un levier permettant de tisser des liens de collaboration privilégiés avec d'autres pays et les forces économiques internationales. Par contre, une mauvaise gestion forestière pourrait dégrader rapidement le potentiel économique et la durabilité de la ressource, alimenter des circuits de corruption et compromettre la coopération entre la République Centrafricaine et les partenaires au développement.

On comprend dès lors que les enjeux de la forêt centrafricaine dépassent largement la dimension environnementale ou socio-économique et revêtent une importance stratégique de taille à différents niveaux.

- Au niveau national le gouvernement souhaite améliorer la contribution de ce secteur à l'économie nationale tout en veillant à la fois à préserver le cadre de vie des populations et à pérenniser sur le long terme la ressource par la mise en place de plans gestion des forêts de production, lesquels tiennent compte non seulement des aspects économiques, mais également environnementaux et socio-culturels en responsabilisant tous les utilisateurs de la forêt.
- Au niveau sous-régional, le secteur contribue également, par la recherche d'une véritable cohérence sous-régionale, à renforcer l'intégration du pays dans la politique de coopération sous-régionale sur la gestion des ressources forestières. Dans cette perspective, il aide à promouvoir l'échange efficace des expériences et des informations auprès des mécanismes régionaux. A cet égard, deux initiatives d'importance internationale sont à relever : il s'agit d'une part, de l'harmonisation des politiques forestières du Bassin du Congo conformément au plan de convergence pour la conservation et la gestion durable des forêts en Afrique Centrale établi à l'occasion de la Conférence des Ministres en charge des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC), et d'autre part le renforcement de l'application des réglementations forestières, et la gouvernance en Afrique (AFLEG).

Dans ce contexte l'aménagement forestier joue un rôle prépondérant.

I – Cadre réglementaire et politique nationale

Depuis près de quinze ans, la République Centrafricaine s'est résolument engagée dans une nouvelle politique forestière visant des objectifs de développement qui s'accompagnent de la mise en place d'un système de protection, de conservation et de valorisation des ressources forestières au sein duquel les intérêts des populations de base sont réellement pris en compte et où l'exploitant forestier est intimement associé aux efforts d'aménagement.

En vue de faire participer le secteur forestier au développement de l'économie tout en assurant la conservation du patrimoine national, le pays s'est fixé à moyen et long terme les objectifs qui consistent à :

- Préserver l'équilibre naturel du milieu forestier et assurer la pérennité de la forêt par la maîtrise de la gestion et une rentabilisation du secteur ;
- Assurer la mise en valeur et l'utilisation rationnelle des potentiels forestier et faunique ;
- Mettre en place un Programme d'Actions Forestier National (PAFN) et un Programme National d'Actions Environnementales (PNAE) ;
- Promouvoir l'utilisation des essences secondaires peu connues et/ou peu utilisées.

Pour atteindre ces objectifs, les trois priorités du Gouvernement en matière de politique forestière sont :

- a) une meilleure connaissance de ses ressources forestières,
- b) l'établissement des plans d'Aménagement des forêts, pour
- c) une meilleure valorisation de ces ressources.

1.1 - Les textes de référence.

- **Textes en vigueur.**

Cette politique s'appuie sur un certain nombre de textes de références :

- En premier lieu, il s'agit du Code Forestier qui a été totalement remanié par la loi n° 90.003 du 9 juin 1990. Ce Code a pour but d'harmoniser les impératifs de rentabilisation du patrimoine forestier et les impératifs de conservation et de protection des formations végétales par l'aménagement du massif forestier, ceci afin de permettre la régénération et garantir la pérennité de la forêt.

Si au regard des points précédents le code reste satisfaisant, une révision est actuellement en cours afin de l'enrichir et de le compléter à travers notamment des textes complémentaires (décrets d'application) qui visent désormais à mieux prendre en compte les préoccupations sans cesse grandissantes des populations rurales.

Il existe en effet à ce jour un seul texte d'application promulgué, le Décret n° 91/018 du 02 février 1991 fixant les modalités d'octroi des permis d'exploitation et d'aménagement (PEA), lequel a fait l'objet d'un arrêté modificatif et complémentaire le 21 mai 2005 ; ceci afin d'améliorer la transparence et la bonne gouvernance en matière d'attribution de permis.

Enfin, les Lois de Finances annuelles fixent les taux et bases des taxes forestières conformément aux dispositions du Code Forestier en la matière.

- En second lieu : il convient de citer le Code de protection de la faune sauvage (ordonnance n° 84.045 du 27 juillet 1984). La révision nécessaire de ce code est actuellement en cours. Il est en effet paradoxal que le Code de la faune, révisé en 1984, soit concentré uniquement sur la gestion de la chasse sportive de la grande faune emblématique (safari) alors que la chasse commerciale, notamment du petit gibier, pour l'approvisionnement en viande représente une ressource essentielle pour les populations rurales et urbaines. Cette révision doit mieux prendre en compte cette activité aujourd'hui reléguée dans l'informel.

- **Textes en préparation**

Afin de compléter les textes en vigueur, plusieurs projets de lois, fruit d'une concertation entre les différentes parties, a été élaborés et soumis à l'étude de la Commission Nationale chargée de l'examen des textes officiels en préparation:

- La loi relative à la gestion Communautaire des ressources naturelles, de portée générale, doit permettre de combler le vide juridique qui existe en matière de gestion participative des ressources naturelles renouvelables et de mieux considérer le concept de la gestion participative des ressources forestières et fauniques dans les textes de référence où seuls ont été pris en compte, les droits coutumiers dont l'application n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes.
- Le code de la pêche et de la pisciculture doit répondre à la nécessité de fournir un cadre réglementaire en matière de pêche et de pisciculture, face à la pression anthropique grandissante autour des sites et bassins de production qui pourrait générer à terme des conflits faute de texte adapté notamment pour légiférer en matière d'accès à la ressource.
- Un code de l'environnement est actuellement à l'étude dans la suite du Plan National d'Action Environnementale adopté en 2002. Il est à noter également que l'Etat Centrafricain est signataire des principales conventions internationales en matière d'environnement (diversité biologique, lutte contre les changements climatiques, convention de Washington sur le commerce des espèces en danger, convention de RAMSAR sur les zones humides, etc.).

II. Contexte particulier de l'aménagement en Centrafrique

2.1. La genèse de l'aménagement en Centrafrique

Si en Centrafrique, le concept d'aménagement forestier est apparue depuis plusieurs décennies, à travers les interventions de la coopération française, notamment les grands inventaires forestiers du CTFT des années 60 et les différents travaux d'études en forêt dense de 1972 à 1986, la notion de plan d'aménagement n'a réellement pris forme de manière explicite qu'en 1990 dans le Code Forestier.

A la suite de la parution de ce nouveau Code, les Permis Temporaire d'Exploitation (PTE) ont été progressivement transformés en Permis d'Exploitation et d'Aménagement (PEA) en vue de l'aménagement durable de ces permis.

En 1982 un Projet d'Appui à la Recherche Forestière initié par la coopération française, a lancé un série de travaux sur le dispositif de recherche de M'BAIKI (forêt de Boukoko et la Lolé), en matière de dynamique de croissance des peuplements naturels de forêt dense, et d'étude de l'impact de l'exploitation forestière.

En 1994, un projet pilote d'aménagement forestier a été mené dans la province de Salo avec l'appui de l'Agence Française de Développement sur le PEA 163 en collaboration avec la société SESAM.

Fort des résultats de recherche obtenus et de cette première expérience, un autre projet d'aménagement comparable a été lancé en partenariat avec un exploitant forestier, la Société IFB, sur le permis 169 de N'GOTTO.

Ce projet financé par l'Union Européenne, dans le cadre du programme régional ECOFAC, a abouti en 1996 à la mise en place du premier plan d'aménagement forestier, réellement opérationnel en Afrique Centrale. Il faut souligner que ces deux opérations d'aménagement forestier à grande échelle ont permis des avancées techniques significatives pour la rédaction de plans d'aménagement compatibles d'une part avec le maintien d'une biodiversité et d'autre part avec les impératifs économiques liés à l'activité industrielle. Ces travaux initiés en Centrafrique font aujourd'hui encore référence sur l'ensemble du Bassin du Congo.

Les industriels du bois, compte tenu des capitaux importants immobilisés pour les besoins de l'industrie de transformation, ont dès lors commencé à prendre conscience de la qualité de l'instrument de gestion à moyen et long terme que représente l'aménagement forestier. Ils deviennent de plus en plus sensibles à l'avantage commercial que peut assurer à terme l'"écolabellisation" des bois, sur les marchés européens les plus porteurs.

2.2. La généralisation progressive du processus d'aménagement à l'ensemble du massif forestier de production (voir carte n°1 : suivi de l'aménagement en juin 2000)

Tel que le prévoit la loi en vigueur en Centrafrique depuis 1990, l'Etat, à travers son administration forestière, à la charge d'établir les plans d'aménagement forestier, à charge pour les exploitants de mettre en œuvre ces plans. Tenant compte des contraintes financières et techniques pour la généralisation du processus d'aménagement à l'ensemble des permis industriels du domaine forestier permanent de l'Etat, un soutien extérieur a été recherché par l'Etat afin de mettre en œuvre de façon effective sa politique volontariste en la matière.

C'est dans ce contexte que l'Agence Française de Développement a décidé de poursuivre son appui au Gouvernement Centrafricain à travers le financement du Projet d'Appui à la Réalisation des Plans d'Aménagement Forestiers, plus connu sous le vocable PARPAF. Ce financement, abondé par une contrepartie financière nationale apportée par le Fonds Forestier, permet de doter le ministère de tutelle d'une cellule d'aménagement, actuellement basée à Berberati, disposant des moyens techniques et humains pour animer la réflexion et encadrer les exploitants pour d'une part, les mobiliser vers l'aménagement forestier, puis les accompagner dans leur démarche de production de leur plan d'aménagement.

A ce jour, la contribution financière de l'AFD au PARPAF est de 3,5 millions d'euros sur les deux phases du projet, dont 2 millions € sur la phase 1 (Août 2000-fin 2004) et 1,5 million € sur la phase 2 (2005-mi2006). Pour sa part, l'Etat Centrafricain a contribué financièrement au projet, au titre de la contre partie nationale à travers le Fonds Forestier national, à hauteur d'environ 500.000 €.

2.3. Originalité de l'approche Centrafricaine

Cette approche originale est différente de celle qui est actuellement en vigueur dans d'autres pays forestiers de la sous-région comme le Cameroun, le Gabon ou la République du Congo, où l'exploitant a la charge, seul, de la production de son plan d'aménagement, au sens technique et financier, le rôle de l'Etat se limitant à la validation du document produit et au suivi et contrôle de sa mise en œuvre. Cette approche a mobilisé la plupart des grands groupes forestiers internationaux, dont certains ont parfois anticipé les réformes réglementaires. Ils ont investi dans la réalisation du plan d'aménagement de leur concession, la plupart du temps en rémunérant un cabinet conseil spécialisé qui les a accompagné durant toute la démarche.

La solution retenue en RCA est mixte, dans le sens où elle implique à la fois l'Etat, par son financement direct, et au travers du don de l'AFD, et les exploitants qui contribuent en partie au financement de la réalisation des plans d'aménagement.

III. Organisation institutionnelle

3.1. Le projet PARPAF

- Objectifs du projet :
Le projet PARPAF vise à :
 - Doter l'administration d'une capacité propre de rédaction des plans d'aménagement des permis forestiers industriels sur l'ensemble de la zone de forêt dense de production du Sud Ouest centrafricain ;
 - Mettre en place un programme d'études et de recherche-développement pour le suivi biologique, à long terme, afin de mieux connaître le fonctionnement et la dynamique des écosystèmes forestiers concernés, ceci en complémentarité avec les travaux conduits sur le dispositif de recherche de M'baïki ;
 - Préparer la filière aux exigences d'une gestion durable des forêts.

- **Produit attendu :**

Le projet doit notamment permettre d'aboutir à la réalisation d'un plan de gestion pour chacune des concessions forestières centrafricaines.

- **Méthodologie :**

Le plan de gestion est initié par la signature, entre la société forestière et l'administration, d'une convention provisoire qui fixe les modalités d'exploitation du massif forestier pendant la durée des études et des travaux d'inventaire d'aménagement, et le partage des responsabilités pour sa préparation. Pendant cette période, la société forestière ne peut exploiter qu'à l'intérieur d'un périmètre déterminé (en général 1/8 de la concession).

La préparation des plans d'aménagement s'appuie sur des travaux de terrain réalisés par les entreprises sous le contrôle technique du projet, et sur leur traitement sous la responsabilité du projet et la supervision des entreprises.

Au terme de cette phase d'étude de terrain, une négociation entre les différents acteurs doit déboucher sur une synthèse de plusieurs scénarii intégrant les contraintes techniques et économiques de l'exploitation, les objectifs économiques, sociaux et environnementaux de l'administration, les spécificités biologiques de la zone et les besoins des populations locales.

A l'issue de la négociation, la convention d'exploitation définitive fixe les droits et les obligations de chacun.

- **Modalités d'exécution :**

1) Opérateur du projet et maître d'oeuvre:

L'opérateur est le groupement CIRAD-FORET / FRM qui a la charge de la gestion de l'ensemble du projet. A travers l'assistance technique mise à disposition du projet, il assure l'ensemble de la maîtrise d'oeuvre du projet.

La Cellule d'aménagement, dite « cellule de Berbérati », ainsi créée dans le cadre du projet PARPAF, regroupe les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs.

Ses responsabilités comprennent :

- La fourniture aux entreprises de méthodologies et de normes pour la collecte des données et la réalisation des inventaires.
- La réalisation des inventaires biologiques et consultation des populations locales.
- Le contrôle de la réalisation des inventaires et de la collecte des données par les équipes des entreprises.
- La synthèse des informations collectées pour chaque PEA afin de déterminer les modalités d'une exploitation durable, les types et les niveaux de prélèvement, les besoins et les droits des populations locales, les contraintes environnementales.
- L'établissement des scénarios d'exploitation et négociations avec les acteurs concernés pour déboucher sur un plan d'aménagement.
- La rédaction du projet de convention d'aménagement définitive au terme de la phase de négociation entre l'administration et l'entreprise.

2) Maître d'ouvrage :

Le Ministère chargé des Eaux et Forêts assure la maîtrise d'ouvrage du projet avec l'appui spécifique d'un comité de pilotage. Le suivi et le contrôle de l'élaboration des plans d'aménagement sont assurés par les services compétents du Ministère: la Direction Générale des Eaux et Forêts, la Direction des Inventaires

et des Aménagements Forestiers, et les Directions Régionales des Eaux et Forêts. L'Administration intervient également comme partenaire financier au projet à travers le Fonds Forestier qui assure le financement de la contre partie nationale.

A noter qu'à l'origine, le Fonds Forestier avait un statut indépendant avec son propre comité de gestion. Aujourd'hui il est devenu un compte d'affectation spéciale du trésor (Compte d'Affectation Spéciale de Développement Forestier et Touristique) avec l'intitulé CASDFT. Il est alimenté à 92% par une quote-part des taxes forestières (loyer, taxes d'abattage, de reboisement) et à 8% par des taxes sur le tourisme. Le Fonds Forestier finance, entre autres, des programmes forestiers, touristiques et la lutte anti-braconnage, il assure les contreparties nationales des projets bi-latéraux et multi-latéraux et les contributions nationales aux organisations régionales et internationales du secteur.

3) les partenaires privés du projet

Les sociétés forestières ont la charge de constituer les équipes de terrain pour les inventaires, de réaliser les inventaires d'aménagement, d'évaluer le résultat du traitement des données réalisées par la cellule de Berbérati en vue de négocier les plans d'aménagement.

• Les acquis du projet : (voir carte n°2 : état en juin 2005)

Parmi les avancées du PARPAF, on note aujourd'hui :

- la production de données de recherche permettant de préciser les paramètres sylvicoles à intégrer dans les plans,
- la production de Normes Nationales d'Aménagement qui servent de lignes directrices pour tous les plans.
- la production d'un plan d'aménagement complet, celui de la société SCAD,
- la mise en place du SIG forestier du pays, appuyant le ministère pour tous services cartographiques,
- la sensibilisation et mobilisation progressive de l'ensemble du secteur forestier industriel du pays sur le principe de l'aménagement forestier.

Au-delà des acquis techniques indéniables du projet, le PARPAF a su instaurer un climat de confiance entre les différents partenaires. Le projet a réussi à se positionner comme un élément de stabilisation déterminant de la filière.

Un gros travail d'approche du milieu professionnel a en effet été réalisé par l'équipe technique. Le travail a abouti à ce jour à la signature de conventions provisoires d'aménagement-exploitation avec l'ensemble des entreprises forestières industrielles du pays non encore aménagées pour la réalisation des travaux d'inventaires et d'analyse.

• L'appui institutionnel de l'Administration Forestière au projet :

L'Administration Forestière a apporté son soutien au projet à travers un certain nombre d'ajustements majeurs qui ont permis un assainissement du secteur et la redistribution des permis forestiers industriels à un nombre réduit d'opérateurs.

En effet, fin 2003, les Etats Généraux des Eaux et Forêts ont ouvert la voie à un assainissement considérable du secteur par :

- un arrêt des permis spéciaux de coupe constitués de petites superficies mal contrôlées, et réputées pour leur mauvaise gestion forestière,
- un retour au domaine des PEA non viables ou ne respectant pas les engagements fiscaux ou les procédures d'attribution ;
- la mise en place d'une « éco-taxe » doublant la taxe à la superficie pour les PEA non engagés dans l'aménagement,
- la mise en place d'une commission nationale d'attribution des PEA (dont le PARPAF est membre), et publication d'un arrêté précisant ou complétant le décret d'attribution des PEA,
- l'obligation d'un engagement dans la démarche d'aménagement à la travers une convention provisoire d'aménagement pour toute concession nouvellement attribuée.

L'ensemble de ces mesures a donné au PARPAF un contexte institutionnel particulièrement favorable et aujourd'hui, près de 80% de la superficie forestière, regroupant la quasi-totalité des entreprises forestières, se trouve engagée dans la démarche de l'aménagement.

• Prolongation du projet :

Face aux avancées considérables du PARPAF en matière d'aménagement, ceci dans un contexte politique parfois difficile avec le soubresaut de 2003, l'AFD a accepté de poursuivre son soutien financier pour accompagner le projet dans sa phase 2, et ainsi prolonger l'action du projet jusqu'à mi-2006.

Aujourd'hui, le bailleur de fonds, l'AFD, considère que les conditions de bonne gouvernance de la filière forestière se sont très largement améliorées depuis plus de deux ans. Toutefois, il apparaît que les moyens de l'administration demeurent extrêmement faibles en regard des tâches qui lui restent à accomplir dans le processus d'aménagement.

Au terme du projet PARPAF, la situation de l'aménagement mi-2006 en RCA présentera une situation paradoxale : la totalité des entreprises forestières seront engagées dans l'aménagement alors que le projet s'achèvera. D'ici à mi-2006, seuls 3 plans d'aménagement seront finalisés et opérationnels alors que 6 autres seront en cours de réalisation.

- **Perspectives 2006-2010: (voir carte n°3 : perspectives 2010)**

Dans ce contexte, compte tenu :

- des risques encourus par le secteur en cas d'absence de projet à un moment critique (explosion des besoins du secteur forestier pour la finalisation des plans d'aménagements en cours),
- de l'impact fort du projet,
- des attentes qu'il a fait naître,
- de sa fonction de stabilisation du secteur, de son positionnement comme interface entre la profession et l'administration,
- de son rôle de producteur de consensus,

l'instruction d'un prochain projet (PARPAF II), à prévoir sur la période 2006-2010, dans la continuité de l'actuel PARPAF a été lancée par l'AFD qui pourrait, sous réserve du maintien de l'engagement politique de l'Etat en faveur de l'aménagement, y consacrer 5 millions d'Euros.

- **Contenu du futur projet PARPAF II:**

Sur la base des acquis du projet en cours, l'Administration des Eaux et Forêt s'est engagée dans une réflexion stratégique pour formuler ses besoins à long terme et sa stratégie d'aménagement forestier. Cette réflexion est nourrie par les comités de pilotage du PARPAF et les ateliers mis en place avec la participation des différents partenaires de l'administration et du secteur privé.

Les fruits de cette réflexion doivent aboutir à un document d'orientation pour l'aménagement forestier durable en RCA qui posera les bases de la seconde phase du PARPAF. Parmi les enjeux essentiels à prendre en compte, on retient :

- la pérennisation institutionnelle de la cellule d'aménagement du projet par le transfert de capacités et de compétence à l'administration de tutelle. A cet égard, plusieurs scénarii seront proposés en ce qui concerne la localisation, le cahier des charges, le financement, la composition de cette cellule nationale,
- la finalisation de l'accompagnement des entreprises forestières qui achèveront la rédaction de leurs plans d'aménagement,
- la mise en place de normes nationales d'exploitation : inventaires d'exploitation, recellement, traçabilité, exploitation à faible impact, etc.
- l'encadrement des entreprises dans la phase initiale d'application du plan d'aménagement, d'une exploitation sous aménagement avec mise en place des outils de suivi et de contrôle des activités forestières et de production industrielle à plus grande valeur ajoutée
- l'appui-conseil aux entreprises souhaitant s'engager dans une démarche de certification, au moment où plusieurs pays d'Europe ferment leurs achats publics aux bois non certifiés.
- la définition de modalités de contractualisation et de partenariat entre les entreprises forestières et leurs partenaires locaux, dont en particulier les communes forestières, les villages, les opérateurs économiques (diamantaires, chasseurs...), ceci notamment dans la perspective de mise place d'un projet de développement intégré, le Projet de Développement de la Région Sud-Ouest (PDRSO)/.





