

## Note d'information 4 : Au-delà de la compensation de biodiversité ; les droits des communautés bradés au Gabon



### La nature et les droits des communautés bradés au Gabon

Le 1<sup>er</sup> août 2014, le Gabon a adopté une nouvelle loi sur le développement durable (LODD)<sup>1</sup>, qui établit le cadre d'un mécanisme visant à compenser les préjudices causés à la nature et aux communautés par l'achat de crédits environnementaux et sociaux. La compensation a été testée dans une poignée de pays à travers le monde. Elle s'inscrit dans une tendance cherchant à assouplir la législation environnementale afin que ceux qui souhaitent continuer à exploiter les ressources naturelles puissent le faire, à condition qu'ils tentent de réparer leurs torts.

Cette tendance a largement mis l'accent sur la compensation des préjudices occasionnés à la biodiversité ou à l'environnement, mais la LODD va bien plus loin en essayant d'appliquer cette théorie aux communautés. Cette note d'information résume ce que l'on sait actuellement sur la LODD, revient sur d'autres mécanismes de compensation mis en place par le passé et explique en quoi l'idée de compenser les droits des communautés est si problématique.

## Le contexte mondial

Bien que la compensation soit un phénomène relativement nouveau au Gabon, elle a déjà été testée dans une poignée de pays à travers le monde. Elle s'inscrit dans une tendance visant à assouplir la législation environnementale afin que ceux qui souhaitent continuer à exploiter les ressources naturelles puissent le faire, à condition qu'ils tentent de réparer leurs torts. L'accent a largement été mis sur la compensation des préjudices occasionnés à la biodiversité ou à l'environnement, mais la LODD va bien plus loin en essayant d'appliquer cette théorie également aux communautés.

Les mécanismes de compensation de biodiversité les plus anciens ont été mis en place aux États-Unis d'Amérique (USA), au Canada, en Afrique du Sud, en Australie, en France et en Allemagne, bien que les compensations fassent également partie des politiques de sauvegarde de la Banque mondiale<sup>2</sup> et des Normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale de la Société Financière Internationale (IFC)<sup>3</sup>. Ils ont également été utilisés, dans une mesure limitée, par des sociétés volontaires travaillant sur des projets de développement dans les pays du Sud. La Commission européenne étudie actuellement la question de savoir si un outil ne garantissant « aucune perte nette » pourrait être utilisé pour compenser la biodiversité dans l'UE<sup>4</sup>.

Ces politiques de compensation ont fait l'objet d'importantes controverses et ont bien souvent contribué à dégrader encore davantage l'environnement qu'elles prétendent protéger<sup>5</sup>. L'expérience vécue jusqu'à présent devrait susciter de réelles inquiétudes à propos de l'élaboration d'un système de compensation sociale et environnementale au Gabon. Premièrement, un tel système pourrait enfreindre les droits de l'homme des communautés ; deuxièmement, il pourrait favoriser le développement des produits agricoles et la production de combustibles fossiles au Gabon, accélérant ainsi incontestablement le rythme de déforestation.

## Que dit la nouvelle loi du Gabon ?

La LODD est une « loi d'orientation », ce qui signifie que les détails seront précisés dans les futurs décrets d'application. Pour l'instant, elle jette simplement les bases d'un marché national d'échange de crédits, appelé *registre de développement durable*. Elle propose de créer des concessions de développement durable et divers types de crédits (expliqués ci-dessous). Un groupe de consultants européens<sup>6</sup> financé par la Commission européenne dispense des conseils techniques sur les modalités de mise en pratique. Les points fondamentaux définis par la loi sont les suivants :

### 1.1 Les concessions de développement durable

La LODD n'entre pas dans les détails des concessions de développement durable, se bornant à indiquer que des *crédits de développement durable* sont générés par des *concessions de développement durable*<sup>7</sup>. Aux yeux de la société civile gabonaise, celles-ci pourraient inclure l'ensemble des concessions gabonaises, y compris les concessions forestières, les plantations de palmiers à huile, les projets d'exploitation minière, les projets d'infrastructures et les concessions de la REDD+.

### 1.2 Les crédits de développement durable

Les *crédits de développement durable* sont « généré[s] par la création, l'amélioration ou le maintien des patrimoines liés à une activité de développement durable »<sup>8</sup>. Par exemple, un crédit pourrait être généré par un projet de conservation préservant une zone riche en biodiversité, ou par un projet de plantation de palmiers à huile créant des emplois.



Ces crédits de développement durable se divisent en quatre types différents, qui seront tous difficiles à mesurer (voir point 5.1)<sup>9</sup> :

- Les **crédits carbone** consistent en une « tonne métrique de dioxyde de carbone »
- Les **crédits biodiversité** désignent la « valeur écologique des actifs de biodiversité contenus dans un écosystème »
- Les **crédits éco-systémiques** désignent la « valeur marchande et non marchande attribuée à un écosystème »
- Les **crédits patrimoine communautaire** désignent l'« ensemble des biens et valeurs naturels et culturels constituant le capital d'une communauté »<sup>10</sup>.

### 1.3 Le patrimoine de développement durable

En vertu de la LODD, un *bilan national de développement durable* annuel calculera le niveau total du *patrimoine de développement durable*, qui équivaut à la somme de tous les crédits biodiversité, capital communautaire, carbone et éco-systémiques<sup>11</sup>. Ces crédits seront tous consignés dans le *registre de développement durable national*<sup>12</sup>.

### 1.4 Le registre de développement durable

Le registre de développement durable contient un inventaire des concessions et des projets. C'est là que les données concernant les projets, et en particulier la valeur des crédits, sont consignées. C'est un élément clé du mécanisme de marché permettant l'achat et la vente de crédits de développement durable<sup>13</sup>.

### 1.5 Les échanges de crédits de développement durable

En vertu de la LODD, si le promoteur d'un projet *génère des crédits de développement durable* durant l'exécution du projet (par exemple, en préservant une zone de biodiversité ou en créant un certain nombre d'emplois), il peut inscrire ces crédits dans le *registre national de développement durable*, qui sera administré par un *organisme de gestion public*<sup>14</sup>. D'autres promoteurs de projets pourront ensuite acheter ces crédits pour « compenser » les impacts négatifs



© Brainforest, Nkok Akom

de leurs propres projets, comme la pollution d'un cours d'eau ou la destruction des cultures des communautés locales<sup>15</sup>.

Ce système d'échanges semble permettre une totale échangeabilité entre tous les types de crédits, ce qui signifie qu'il serait possible d'échanger, par exemple, des droits de communautés contre la biodiversité. Dans la pratique, cela pourrait signifier accaparer des terres communautaires dans une province et planter des arbres dans une autre, ou polluer une source d'eau dans une zone et bâtir une école pour une communauté dans une autre zone. En outre, la loi n'indique pas clairement si l'échange de crédits de développement se limitera au territoire du Gabon ; aucune disposition n'exclut l'échange de crédits à l'échelle internationale.

### Encadré A : les engagements internationaux du Gabon sur le plan juridique

Le Gabon a pris des engagements internationaux qui lui imposent de se conformer aux normes stipulées dans les documents internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme. Le Gabon est légalement lié par les instruments des droits de l'homme suivants :

- la Déclaration des droits de l'homme des Nations Unies
- la Charte africaine sur les droits de l'homme et des peuples de 1981 (ratifiée par le Gabon en janvier 2011)
- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (ratifié par le Gabon en janvier 1983)
- le Protocole de Nagoya à la Convention sur la diversité biologique (ratifié par le Gabon en novembre 2011 et auquel le pays est partie depuis octobre 2014)

Le Gabon s'est engagé à respecter :

- **le droit de disposer de soi-même** : en vertu de l'article 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes, ce qui signifie qu'ils assurent librement leur développement économique, social et culturel. Les États parties au Pacte sont tenus de faciliter la réalisation du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes et de respecter ce droit, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies.
- **le droit à la propriété** : en vertu de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme des Nations Unies et de l'article 14 de la Charte africaine sur les droits de l'homme et des peuples, toute personne a droit à la propriété, aussi bien seule qu'en collectivité. Ceci inclut le droit de ne pas être arbitrairement privé de cette propriété.
- **le droit de disposer librement de ses richesses et de ses ressources naturelles** : en vertu de l'article 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et de l'article 21 de la Charte africaine sur les droits de l'homme et des peuples, tous les peuples ont un droit collectif de disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles. En aucun cas les communautés ne doivent être privées de leurs moyens de subsistance.
- **le droit à un niveau de vie suffisant** : l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaît le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant. Ceci inclut, sans toutefois s'y limiter, le droit à une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à « une amélioration constante de ses conditions d'existence ».
- **le droit de se développer** : l'article 22(1) de la Charte africaine sur les droits de l'homme et des peuples stipule que « [t]ous les peuples ont droit à leur développement économique, social et culturel, dans le respect strict de leur liberté et de leur identité, et à la jouissance égale du patrimoine commun de l'humanité ».
- **le droit à la participation** : les articles 14 et 22 de la Charte africaine sur les droits de l'homme et des peuples incluent le droit des communautés locales de participer aux processus décisionnels concernant tout développement, investissement, exploration ou extraction sur leurs terres. L'article 6 du Protocole de Nagoya à la Convention sur la diversité biologique impose aux États de prendre des mesures pour s'assurer de l'obtention du consentement préalable donné en connaissance de cause ou de l'autorisation et de l'implication des communautés autochtones et locales, pour toute personne cherchant à accéder aux ressources génétiques de ces communautés. Le droit de participation a été sanctionné par la décision prise par la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples à propos de la communauté Endorois.

## 1.6 La mesure des crédits de développement durable

La LODD ne fournit aucun détail sur la façon d'estimer la valeur des crédits de développement durable.

### Une menace pour les droits de l'homme et l'environnement

#### 2.1 Incompatibilité avec le droit international relatif aux droits de l'homme

Le Gabon est partie de nombreuses conventions internationales (voir encadré A) qui garantissent aux peuples le droit de propriété et le droit de disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles. La LODD ne semble pas traiter les communautés comme les propriétaires légaux de leur « capital communautaire », ce qui signifie qu'elle pourrait être et sera probablement utilisée pour priver les communautés de leur droit de propriété, enfreignant ainsi le droit international.

La principale préoccupation est que même si la LODD indique clairement que les actifs naturels et culturels appartiennent à une communauté<sup>16,17</sup>, elle suggère également que ce capital communautaire sera calculé à l'échelle nationale plutôt qu'au niveau communautaire. Si le capital communautaire était administré par l'État plutôt que par la communauté, ceci enfreindrait les droits de propriété des communautés et leur droit de disposer librement de leurs ressources naturelles.

Les nombreux peuples forestiers du Gabon dépendent largement des forêts pour leur culture, leur nourriture, l'eau, la réduction du risque d'inondations et les matériaux de construction, entre autres. L'introduction d'une compensation du *capital communautaire* pourrait signifier que les ressources des communautés endommagées pourraient ne pas être remplacées, du moment qu'elles sont remplacées par d'autres ressources ailleurs. Ceci entraînerait probablement une baisse générale du niveau de vie, ce qui enfreindrait le droit international (voir encadré A).

La LODD pourrait donc avoir d'importantes conséquences négatives pour les communautés, or celles-ci n'ont été incluses à aucun stade du processus de rédaction de cette loi. Bien que la LODD définisse un principe directeur prévoyant la participation des communautés locales<sup>18</sup>, aucun des mécanismes établis ne fait mention de la consultation ou de la participation des communautés<sup>19</sup>. Les acteurs chargés de choisir s'il est préférable de générer, d'utiliser, de vendre ou d'acheter des crédits de développement durable s'avèrent être les promoteurs des concessions de développement durable, et non les communautés elles-mêmes. Tout cela signifie que les décisions concernant la valeur des droits, des terres et des ressources d'une communauté (et la question de savoir si cela « vaut la peine » d'échanger cette valeur contre quelque chose d'autre) seront prises par un organisme gouvernemental restreint et par les promoteurs des concessions, sans que les communautés soient impliquées.



© Brainforest

## 2.2 Vers une plus grande dégradation de l'environnement

L'expérience acquise en matière de compensation de biodiversité indique qu'en plus d'enfreindre les engagements relatifs aux droits de l'homme, la LODD contribuera en réalité à dégrader encore davantage l'environnement.

En termes de conditions environnementales, l'idée que les niveaux de biodiversité puissent être reproduits dans des lieux différents a reçu peu de soutien dans la documentation spécialisée<sup>24</sup>. Une étude mondiale examinant 108 exemples de restauration de l'habitat a montré que la restauration implique de longs délais et de faibles certitudes de réussite. Les scientifiques ont conclu que « *bien peu estiment que la théorie et les pratiques actuelles permettront de ne garantir aucune perte nette de biodiversité. Il manque aujourd'hui une base empirique solide, sur laquelle la compensation axée sur la restauration pourrait s'appuyer pour être à la hauteur d'une théorie si complexe.* »<sup>25</sup>

Les principaux problèmes sont les suivants :

### Manque de transparence et subjectivité des mesures

Les précédents mécanismes de compensation du carbone et de la biodiversité ont été entourés de problèmes liés aux mesures, du fait notamment que la méthode choisie dicte le nombre de crédits qui en résultent et donc le montant des profits qui seront réalisés. On assiste donc à une tendance à faire des choix pragmatiques quant à ce qui doit être mesuré pour permettre une réelle compensation. Dans le cas des projets de plantation d'arbres pour le carbone, par exemple, la tendance a consisté à toujours opter pour le meilleur scénario du niveau de séquestration du carbone pouvant être atteint<sup>26</sup>.

La compensation de biodiversité souffre des mêmes problèmes. Sur un site proposé dans le nord-ouest de la France, la méthodologie de mesure employée a été « si excessivement complexe qu'[elle] en était inintelligible », et le projet a été suspendu<sup>27</sup>. Les dépenses et le

temps requis pour réaliser une étude appropriée de la biodiversité incitent fortement à prendre des raccourcis : le gouvernement britannique a indiqué fièrement que ses études de mesure de la biodiversité sur le terrain ne prenaient que 20 minutes. Ceci n'est possible qu'en réduisant les facteurs devant être mesurés, au point qu'ils ne soient plus significatifs<sup>28</sup>.

### Les délais nécessaires à la restauration de l'écologie totalement ignorés

La compensation ne tient pas compte des délais nécessaires à l'évolution des écosystèmes. Ceci s'est avéré être un problème dans les mécanismes de compensation de biodiversité. Au Royaume-Uni (RU), par exemple, une zone de campagne créée pour compenser les dégâts causés par la construction d'une nouvelle route traversant Twyford Down a par la suite été goudronnée pour construire une aire de stationnement<sup>29</sup>. La compensation des zones humides aux États-Unis, la compensation des forêts au Brésil et la compensation de l'habitat de poisson au Canada ont connu le même sort<sup>30</sup>. Les résultats dans des pays ayant un faible État de droit pourraient être dévastateurs.

### La destruction de l'environnement légitimée

Le problème majeur en ce qui concerne le recours à la compensation pour garantir la protection sociale et environnementale est que cela devient un moyen de continuer à agir comme si de rien n'était. Au lieu de répondre à la pression croissante qui demande de freiner le rythme de destruction de l'environnement, le gouvernement gabonais est en train de créer un système qui aboutit à légitimer sa destruction. En dépit du fait que la LODD prétende respecter un principe de prévention des dommages<sup>31</sup>, la loi elle-même ne contient aucune disposition visant à les éviter ou à les atténuer : elle se base purement sur la compensation des impacts négatifs.

### Conclusion

Les tentatives de compensation de la pollution par le soufre, du carbone et de la biodiversité n'ont jamais réussi à obtenir les réductions voulues<sup>32</sup>. Elles ont en



réalité souvent porté préjudice aux communautés concernées par la destruction initiale ou par le site de compensation<sup>33</sup>. La LODD constitue donc un précédent très inquiétant, car elle essaie d'appliquer une théorie qui s'est déjà révélée défailante aux communautés, ainsi qu'à leurs terres et à leurs droits. C'est un pas dans la mauvaise direction, que l'UE et les consultants européens devraient cesser de soutenir.

La LODD n'offre aucune protection des droits des communautés, comme le demande le droit international relatif aux droits de l'homme, et ne leur a pas non plus laissé leur mot à dire dans la rédaction de la loi ni dans les mécanismes qu'elle propose d'établir. Elle enfreint le droit de propriété des communautés, leur droit de disposer librement de leurs ressources naturelles, leur droit au développement, à un niveau de vie adéquat et à la participation aux prises de décisions.

La LODD évite en outre l'instauration de règles solides pour protéger l'environnement et les communautés, au profit d'un système qui permet de continuer à étendre les plantations dévastatrices, tant que le promoteur peut se permettre de payer. Ceci aboutira très certainement à l'inverse du développement durable : une augmentation de la dégradation générale de l'environnement et des préjudices pour les communautés.

Les pays voisins, les communautés, les décideurs et les donateurs doivent tous avoir conscience des dangers que véhicule ce nouveau texte de loi et s'intéresser aux systèmes qui ont permis par le passé d'obtenir un développement durable avant d'élaborer d'autres textes juridiques. Sans la contribution et le consentement des communautés, toute tentative visant à atteindre un développement détruira inévitablement tout sur son passage.

#### Références :

Virah-Sawmy, M., Ebeling, J., Taplin, R., 2014. 'Mining and biodiversity offsets: A transparent and science-based approach to measure "no-net-loss." J. Environ. Manage. 143, 61–70. doi:10.1016/j.jenvman.2014.03.027



## NOTES

1. Loi N° 002/2014 portant orientation du développement durable en République Gabonaise. Hebdo Informations, Journal hebdomadaire d'informations et d'annonces légales, N°624 - 13 au 30 septembre 2014
2. Les politiques de sauvegarde environnementale et sociale de la Banque mondiale, y compris les sauvegardes concernant la compensation, sont actuellement en cours de révision. La version actuellement en cours de révision est disponible (en anglais) sur <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/central-asia/environmental-and-social-standard-framework-en.pdf>
3. Les Normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale de l'IFC définissent les responsabilités des clients de l'IFC dans la gestion de leurs risques environnementaux et sociaux. L'édition 2012 du Cadre de durabilité de l'IFC, qui inclut les Normes de performance, s'applique à tous les clients dans le domaine des investissements et des services-conseil dont les projets sont soumis à la procédure d'examen initial des crédits de l'IFC après le 1<sup>er</sup> janvier 2012.
4. Voir [http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/index_en.htm) et à propos des inquiétudes de Fern : <http://www.fern.org/publications/ngo-statements/public-consultation-future-eu-initiative-no-net-loss-biodiversity-and> (en anglais)
5. <http://www.fern.org/fr/la-compensation-de-biodiversite-en-pratique>
6. Les consultants incluent des personnes du Groupe ECOCERT, de l'ADETEF et de Carbone 4.
7. Loi sur le développement durable du Gabon, article 2
8. Ibid, article 2
9. Ibid, article 2
10. Ibid, article 2
11. Ibid, article 2
12. Ibid, articles 2 et 5
13. Programme de mise en oeuvre de la Loi portant orientation du développement durable au Gabon, Publication du Conseil National Climat, p. 7
14. Ibid, articles 15 et 17
15. Ibid, article 4
16. Le capital communautaire est défini comme un « ensemble d'actifs naturels et culturels appartenant à une communauté » et le patrimoine communautaire comme l'« ensemble des biens et valeurs naturels et culturels constituant le capital d'une communauté ».
17. Ibid, article 2
18. Ibid, article 3
19. Ibid, articles 15 et 17
20. PIRDESC, article 11
21. <http://www.escri-net.org/docs/i/1216218> (en anglais)
22. <http://www.cbd.int/abs/text/articles/?sec=abs-06>
23. 276/03 : Centre for Minority Rights Development (Kenya) et Minority Rights Group (au nom d'Endorois Welfare Council) / Kenya - <http://caselaw.ihrrda.org/fr/doc/276.03/view/>
24. <http://www.fern.org/sites/fern.org/files/Critical%20review%20of%20biodiversity%20offsets.pdf> (en anglais)
25. [Notre traduction] Michael Curran, Stefanie Hellweg, and Jan Beck 2014. Is there any empirical support for biodiversity offset policy? *Ecological Applications* 24:617–632
26. <http://www.fern.org/fr/nhambita>
27. [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_college\\_experts.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_college_experts.pdf)
28. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmenvaud/750/750.pdf> (en anglais)
29. <http://www.independent.co.uk/news/second-battle-of-twyford-down-looms-over-plan-for-car-park-1104427.html> (en anglais)
30. Voir FERN, « Note d'information 3 : La compensation de biodiversité en pratique » (14 janvier 2014) p. 3, disponible sur [http://www.fern.org/sites/fern.org/files/Biodiversity3\\_FR2\\_0.pdf](http://www.fern.org/sites/fern.org/files/Biodiversity3_FR2_0.pdf)
31. Extrait de l'article 3 : « le principe d'action préventive et de correction : en présence d'un risque connu des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place [...] »
32. <http://www.fern.org/fr/voueaiechec>
33. <http://www.fern.org/fr/nhambita>

**Publie par Fern, l'ONG qui travaille pour une UE au service des peuples et des forêts.**

1C Fosseway Business Centre  
Stratford Road  
Moreton-in-Marsh, Gloucestershire  
GL56 9NQ UK  
t +44 (0)1608 652 895  
f +44 (0)1608 652 878

26 rue d'Edimbourg  
B-1050 Brussels  
Belgium  
t +32-2-8944690  
f + 32-2-8944610  
e [info@fern.org](mailto:info@fern.org)

**Pour plus d'information, contactez Indra Van Gisbergen: [indra@fern.org](mailto:indra@fern.org)**

