

P R O G R A M M E F A O F L E G T



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture



SWEDEN



UKaid
from the British people



Centre pour
l'Environnement et
le Développement

Projet : « Agir sur les défis de l'APV : exploitation illégale et changement du couvert forestier dans le cadre d'investissements non-forestiers »

ANALYSE GLOBALE DES CONVERSIONS DES FORETS PAR LES GRANDS INVESTISSEMENTS EN REPUBLIQUE GABONAISE

Réalisée par

Franck NDJIMBI

Mai 2017

Brainforest

Cette étude a été réalisée par l'Organisation Non Gouvernementale Brainforest, dans le cadre du Projet « Agir sur les défis de l'APV : exploitation illégale et changement du couvert forestier dans le cadre d'investissements non-forestiers ». Le Projet mis en œuvre par quatre organisations (Brainforest au Gabon, Centre pour l'Environnement et le Développement au Cameroun, Observatoire Congolais des Droits de l'Homme au Congo, Maison de l'Enfant et de la Femme Pygmée en République Centrafricaine), sur financement du Programme FAO FLEGT vise à réduire les risques d'exploitation forestière illégale dans le cadre des grands investissements (agro-industrie, mine, infrastructure) par le renforcement de l'efficacité de toutes les parties engagées dans le suivi de ces investissements.

Ce document a été élaboré sous la supervision technique de l'Organisation Non Gouvernementale Centre pour l'Environnement et de la Développement (CED) et Martial DJINANG, Coordonnateur des Programmes de Brainforest.

Les opinions exprimées ici n'engagent que les organisations concernées et ne peuvent aucunement être considérées comme reflétant le point de vue des bailleurs de fonds.

LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS

ACP : Afrique-Caraïbe-Pacifique
AGNU : Association gabonaise pour les Nations-Unies
ANPN : Agence nationale des parcs nationaux
ANUTTC : Agence nationale de l'urbanisme, des travaux topographiques et du cadastre
APV : Accord de partenariat volontaire
CDE : Contrat départemental d'exploitation
CED : Centre pour l'environnement et le développement
CFAD : Concession forestière sous aménagement durable
CTC : Comité technique de coordination
CPAET : Convention provisoire d'aménagement-exploitation-transformation
DFPE : Domaine forestier permanent de l'Etat
DFR : Domaine forestier rural
DME : Diamètre minimum d'exploitabilité
EIES : Etude d'impact environnemental et social
FAO: Organisation des Nations-unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization)
FLEGT : Forest law enforcement governance and trade (Application des législations forestières, gouvernance et échanges commerciaux)
FSC : Forest stewardship council
Graine : Gabonaise des réalisations agricoles des nationaux engagés
Ohada : Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique
OIF : Observation indépendante des forêts
PA : Plan d'aménagement
PEFC: Programme for endorsement of forest certification
PFA : Permis forestier associé
PGG : Permis de gré à gré
PIB : Produit intérieur brut
PO : Plan d'opération
POS : Plan d'occupation des sols
PSGE : Plan stratégique Gabon émergent
RBUE : Règlement du bois dans l'Union européenne
Ressources extractive monitoring : REM
SNAT : Schéma national d'aménagement du territoire
Sotrader : Société de transformation agricole et de développement rural
UE: Union européenne

RESUME ANALYTIQUE

La forêt gabonaise couvre près de 85% de la superficie du pays (Richard et Léonard, 1993). Comprenant différents types d'écosystèmes, on y trouve aussi bien des mangroves que des forêts côtières, forêts marécageuses, forêts denses de plaine et de montagne, mosaïque forêt/savane, savanes, fleuves, deltas, lagunes. La flore et la faune y présentent une grande richesse avec un taux d'endémisme végétal exceptionnel. Avec plus de 6 000 espèces d'arbres, plus de 10 000 espèces de végétaux supérieurs, 130 espèces de mammifères dont 19 espèces de primates avec d'importantes populations de grands singes (gorilles et chimpanzés), une population d'éléphants estimée à 60 000 individus, une avifaune de plus de 650 espèces d'oiseaux, cette forêt est d'un intérêt écologique et scientifique indéniable. De tout temps, elle a été le lieu de vie de communautés autochtones et villageoises¹, qui en tirent les ressources nécessaires à leurs activités économiques², culturelles et cultuelles.

La forêt gabonaise est donc le lieu de convergence d'intérêts multiples. Première au classement africain en termes de surface forestière par habitant (22 hectares per capita), elle revêt aussi une grande importance économique et sociale. L'exploitation du bois et les industries associées contribuent à 4 % du Produit intérieur brut (PIB)³. Le secteur forestier est aussi le deuxième employeur du pays après l'Etat⁴. A ce jour, les permis forestiers occupent près de 15 083 300 ha⁵ alors que les parcs nationaux et autres aires protégées couvrent 3 012 375 ha⁶. Si le sous-sol gabonais est réputé riche en minéraux - la contribution du secteur minier au PIB était de 6,5 % en 2013 -, le gouvernement a l'intention de développer le secteur agricole. Concrètement, il entend faire passer la contribution de l'agriculture au PIB de 3,3 % à 15 % en 2020⁷. Pour ce faire, il prévoit de réserver 18,1% des sols⁸ au secteur agricole.

Le développement agricole et la mise en oeuvre d'autres activités consommateurs d'espaces (mines, infrastructures, habitat...) devraient donc se traduire par de profonds bouleversements dans la gestion du massif forestier gabonais. Tout cela nécessitera forcément des changements d'affectation des zones considérées. Généralement irréversible, ce processus de "*conversion*" donne toujours lieu à une déforestation à grande échelle. Il facilite souvent la mise sur le marché d'un volume de bois issu d'une activité autre que l'exploitation forestière. Or, aux termes de la loi 16/2001 portant Code forestier, toujours en vigueur bien qu'en cours de révision, la production de bois ou de produits forestiers non ligneux⁹ est exclusive. En d'autres termes, elle ne peut se faire que dans le cadre d'une exploitation forestière, une forêt ne pouvant fournir des produits autres que forestiers¹⁰. Il y a donc nécessité, d'une part, de déterminer et analyser le cadre juridique et réglementaire pouvant régir ces

¹ Article 4, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

² FAO, *L'étude prospective du secteur forestier en Afrique (FOSA) Gabon*, juillet 2001, p. 2.

³ *Perspectives économiques en Afrique, Gabon*, OCDE, PNUD, BAD, 2014, p. 2.

⁴ Schéma Directeur National d'Infrastructures, 2012, p. 53.

⁵ Ghislain Moussavou et Emmanuel Mambela, *Situation des terres affectées – CNC/AGEOS/WRI* (2016).

⁶ Atlas forestier interactif du Gabon – WRI/MEFPA (2009).

⁷ A l'occasion du Forum d'investissement Royaume-Uni/Gabon, tenu en décembre 2012, le Ministre de l'Agriculture, Julien Nkoghe Bekale, avait souligné les atouts du Gabon : « Nous avons une grande quantité de terres disponibles [5 millions d'hectares] et un environnement attractif pour les investissements »

⁸ Op. Cit., p. 2.

⁹ Article 148, Code forestier.

¹⁰ Article 4, loi 16/2001: "*l'ensemble des périmètres comportant une couverture végétale capable de fournir du bois ou des produits végétaux autres qu'agricoles, d'abriter la faune sauvage et d'exercer un effet direct ou indirect sur le sol, le climat ou le régime des eaux*"

opérations, et d'autre part, d'interroger la légalité du bois issu de la conversion de forêts en terres à usages divers.

La présente étude présente donc le cadre juridique pouvant légitimer des opérations de déforestation dans les années à venir. Par cet exercice, Brainforest et le Centre pour l'environnement et le développement (CED) entendent fournir une information sur la légalité du bois issu des investissements miniers, agro-industriels et infrastructurels en milieu forestier, apportant ainsi leur contribution à ce débat qui pourrait rythmer les années à venir.

En particulier, cette étude devra répondre à certaines questions précises, notamment :

- La planification spatiale est-elle effective au Gabon ? Ici, il sera question de voir comment et avec quels outils la puissance publique organise la coordination des différents projets consommateurs d'espaces.
- Les espaces forestiers peuvent-ils être affectés à autre chose qu'à l'exploitation forestière ? Il s'agira ici d'analyser la tenure forestière, c'est-à-dire le système mis en place pour faire valoir et organiser la propriété, la jouissance et l'accès, et pour réglementer l'utilisation et le transfert de terres forestières.
- Les espaces forestiers peuvent-ils être attribués à des fins autres que l'exploitation forestière ? Peuvent-ils être déboisés ? Il sera ici question de regarder le régime juridique du domaine forestier national, les différents types de permis forestiers et les mécanismes de commercialisation du bois.
- Les opérations de déboisement opérées dans le cadre de projets miniers, agro-industriels ou infrastructurels sont-elles légales ? Il s'agira ici d'analyser le mécanisme d'attribution des terres et de la confronter aux exigences de la loi forestière.

Sommaire

2	LE REGIME JURIDIQUE DE LA CONVERSION DE TERRES	11
2.1	Affectation des espaces dans le DFPE	12
2.1.1	La procédure de classement des forêts domaniales classées	12
2.1.2	L'aménagement dans les forêts domaniales classées	13
2.1.3	La procédure de classement des forêts domaniales productives enregistrées	13
2.1.4	L'aménagement dans les forêts domaniales productives enregistrées	13
2.2	Affectation des espaces dans le DFR	13
2.2.1	Le déboisement dans le DFR	14
	Les plans d'opération des PGG	14
	Les plans simples de gestion des forêts communautaires	14
3	L'APV ET LE BOIS DE CONVERSION	14
3.1	L'attribution des espaces dans le cadre de l'APV	14
3.2	Le déboisement dans le cadre de l'APV	15
3.3	La propriété du bois dans le cadre de l'APV	15
3.4	La commercialisation du bois dans le cadre de l'APV	15
4	LES PROCESSUS EN COURS FACE A LA LEGALITE	16
4.1	L'illégalité du bois de conversion issu du programme Graine et des autres investissements d'Olam	16
5	ADAPATION DU PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT DES PLANTATIONS AGRO-INDUSTRIELLES A LA TENURE FORESTIERE	17
5.1	Cadre théorique de l'adaptation	17
5.1.1	Textes et traités internationaux	17
5.1.1.1	L'Accord de Cotonou	17
5.1.2	Outils de mise en œuvre	19
	L'observation indépendante des forêts	19
5.2	Recommandations pour une dynamique de lutte contre le bois de conversion	20
5.2.1	Adaptation de la grille de légalité	20
5.2.2	Adaptation de la loi forestière	21
6	CONCLUSION GENERALE	22

1 INTRODUCTION

1.1 Le contexte de développement des investissements non forestiers en zones forestières

Dans sa vision stratégique à long terme, le gouvernement gabonais fait de l'accélération de la croissance économique et de la diversification de ses sources, l'un de ces trois principaux défis. Le Plan Stratégique Gabon Emergent (PSGE) présente les infrastructures comme l'un des fondements du développement. A cet effet, des investissements massifs sont annoncés, notamment dans les transports, l'énergie et le numérique. Si le pays a déjà fait part de son intention de devenir le premier producteur africain de manganèse¹¹, il ambitionne aussi de passer en tête des producteurs africains d'huile de palme d'ici à la fin de l'année en cours¹². Il est aussi question de produire, sur la même période, 10 000 tonnes supplémentaires de soja par an¹³.

Si toutes ces opérations vont nécessiter des opérations de déboisement, celles-ci ne sont pas prévues dans la législation forestière¹⁴. Dès lors, il convient d'analyser les lois relatives à l'aménagement du territoire, aux mines, à l'agriculture et aux forêts.

1.1.1 Aménagement du territoire

Aucun texte n'évoque la nécessité d'une planification spatiale sur l'ensemble du territoire du Gabon. Même si le PSGE érige la formulation et l'adoption d'un Plan national d'affectation des terres au rang de "*priorité nationale*"¹⁵, le résultat des travaux du Conseil national climat¹⁶ n'est nullement prospectif. Le Plan national d'affectation du territoire rendu public se résume, pour l'essentiel, à un état des lieux de l'occupation des terres. Malgré sa mise en place, l'Agence nationale de l'urbanisme, des travaux topographiques et du cadastre (ANUTTC) a beaucoup de mal à couvrir l'ensemble du pays. Elle concentre ses activités sur Libreville et sa région. A ce jour, l'attribution des terres est une compétence partagée entre plusieurs administrations, qui agissent chacune sans tenir compte des autres. Il existe néanmoins des outils permettant de minimiser les effets pervers de cette situation.

1.1.1.1 Plan d'occupation des sols et zones agricoles protégées

Consacrés par l'ordonnance n° 6/2012 du 13 février 2012 fixant les règles générales relatives à l'urbanisme, ratifiée par la loi n°7-2012 du 13 août 2012, les Plans d'occupation des sols (POS) poursuivent des objectifs de développement économique et social¹⁷. En particulier, ils visent à identifier les bois, forêts et parcs à conserver, à protéger ou à créer. Leur délimitation et leur classement relèvent d'un organisme public, jamais créé jusqu'à jour mais censé travailler de concert avec les collectivités locales concernées. Est-ce la raison pour laquelle, aucun POS n'a jusque-là été classé ? En tout cas, cet outil de planification spatiale peut aider à compenser certains manquements.

¹¹ Schéma Directeur National d'infrastructure, 2012, p.50. disponible sur : <http://www.angt.ga/angt/portals/1/masterplan/fr.pdf>

¹² <http://www.gabon-services.com/l-actualite/l-actualite/17318/le-gabon-ambitionne-de-devenir-le-premier-producteur-africain-d-huile>

¹³ Plan Stratégique Gabon Emergent, p. 94.

¹⁴ L'article 148 du Code forestier dispose : "*L'obtention d'un permis forestier n'ouvre pas droit à l'exploitation des produits forestiers autres que le bois*"

¹⁵ Plan Stratégique Gabon Emergent, Action 9.

¹⁶ En décembre 2009, un Conseil National Climat fut mis en place à la présidence de la République : <http://conseilclimat.ga/fr-fr/Conseil-Climat/Pr%C3%A9sentation>

¹⁷ Article 8, ordonnance n°6/2012 du 13 février 2012, ratifiée par la Loi n°7-2012 du 13 août 2012.

Annoncées par l'article 72 de la loi n° 22/2008 portant Code agricole, les zones agricoles protégées peuvent, elles, être classées par décision préfectorale sur proposition du Conseil départemental. Mais, près d'une décennie après la promulgation de la loi y relative, aucune de ces zones n'a jamais été identifiée ou classée.

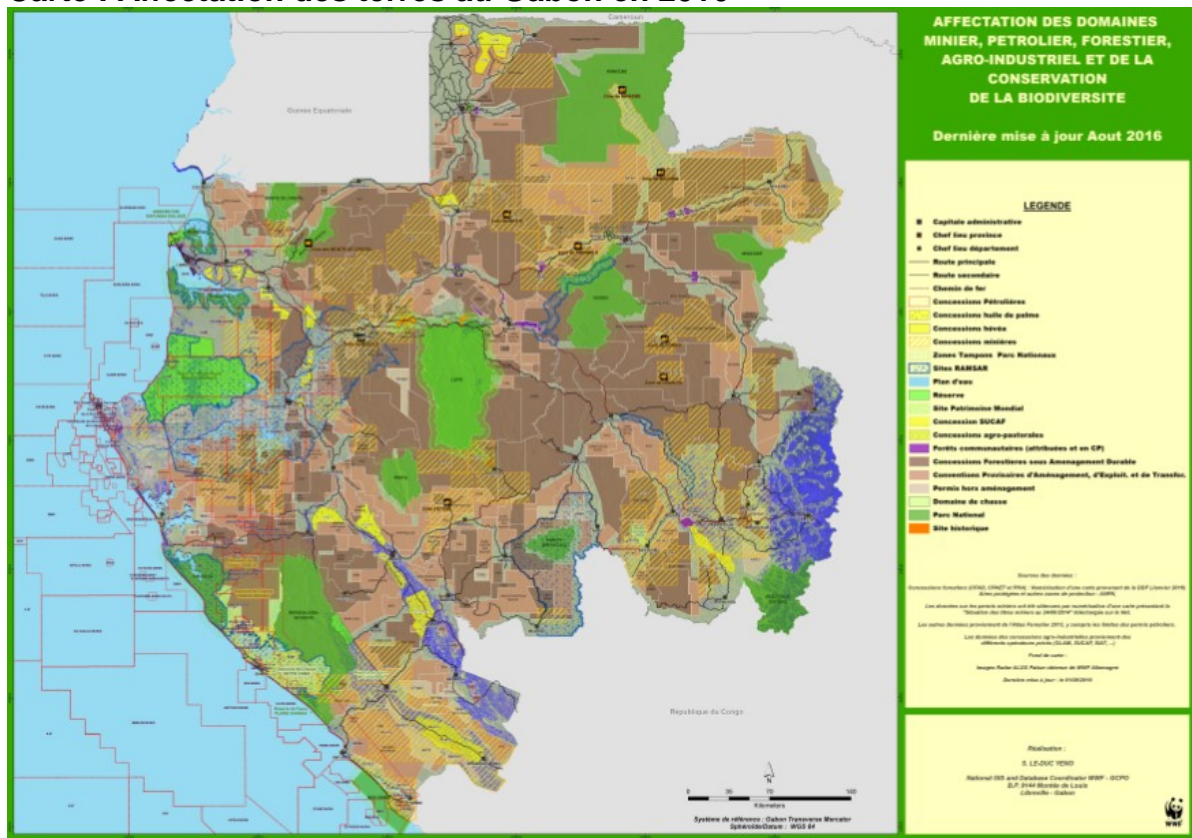
1.1.1.2 Les mines

Comme le montre la carte XXX ci-dessous concessions minières et forestières se chevauchent dans bien des cas¹⁸. Aux termes des articles 57 et 106 de la loi n°017/2014 du 30 janvier 2015, il existe deux types de titres miniers :

- Les autorisations : elles concernent des activités sectorielles ou artisanales.
- Les permis : elles sont destinées à des projets miniers d'importance.

Nonobstant la nature du titre, une autorisation préalable est nécessaire pour le démarrage de toute activité minière. Les demandeurs de titres miniers sont donc tenus de justifier de leurs capacités techniques et financières¹⁹. Les permis d'exploitation ouvrent droit à "*exploiter les substances minérales en régime minier*"²⁰. Leur délivrance est subordonnée à la réalisation d'une étude de faisabilité et d'une étude d'impact environnementale²¹. Le processus d'octroi de titres miniers intègre donc des considérations économiques et environnementales. A aucun moment, les aspects fonciers ne sont évoqués.

Carte : Affectation des terres au Gabon en 2016



¹⁸ Les concessions minières attribuées avant la publication de la loi n°017/2014 du 30 janvier 2015 portant Code minier sont toujours soumises à la loi n°05-2000 du 12 octobre 2000.

¹⁹ Article 9, Loi n°017/2014 du 30 janvier 2015 portant réglementation du secteur minier en République Gabonaise.

²⁰ Article 147, Loi n°017/2014 du 30 janvier 2015 portant réglementation du secteur minier en République Gabonaise.

²¹ Article 151, Loi n°017/2014 du 30 janvier 2015 portant réglementation du secteur minier en République Gabonaise.

1.1.1.3 Les agro-industries : location et cession de terres

Le Code agricole consacre le contrat départemental d'exploitation (CDE), "*signé entre le représentant de l'État et l'exploitant agricole [...] et accompagné d'un cahier des charges relatif à tous les aspects de la vie de l'exploitation établie à cet effet*". Or, l'article 9 de la loi 23/2008 portant politique de développement agricole durable exige à l'exploitant agricole une déclaration d'activité indépendante du CDE. Mieux, l'article 2 du décret n° 01497/PR/MAEPDR portant réglementation du CDE n'en fait pas une obligation. Du coup, le CDE ne peut nullement être assimilé à un permis d'exploitation agricole.

En absence de dispositions spécifiques au secteur agricole, le régime domanial et foncier reste en vigueur pour le développement d'agro-industries. Pris en application de la loi n°14-63 du 8 mai 1963 fixant le régime domanial, le décret n°257/2012 PR-MECIT du 19 juin 2012 réglemente la cession et la location des terres²². Seulement, la loi domaniale précise que "*le bois et les forêts domaniaux ne peuvent pas être aliénées qu'en vertu d'une loi*" et que "*les conditions techniques des beaux forestiers domaniaux sont fixées par le directeur des Eaux et Forêts ou le ministre de la production forestière*". Il en résulte que le décret n°257/2012 ne s'applique pas au domaine forestier. Or, aucune loi ne permet d'aliéner tout ou partie du domaine forestier. De ce fait, seule une location peut être envisagée. En fonction de la nature du projet, elle peut s'étaler sur une durée inférieure ou égale à trois ans, ou faire l'objet d'un bail emphytéotique²³ qui ne peut excéder 50 ans²⁴.

Les baux emphytéotiques sont régis par l'ordonnance n° 50-70 PR/MFB/DE du 30 septembre 1970. S'ils ne permettent pas un transfert définitif de propriété, ils accordent la jouissance du sol et confèrent un droit réel, droit de superficie, hypothécable. Octroyée à titre onéreux, leur durée est généralement fixée en fonction de l'importance et du montant de la mise en valeur. L'inexécution du cahier des charges peut entraîner la résiliation du bail.

Encadré 1 : Objectifs du développement agricole durable au Gabon (loi 23/2008)

- l'installation dans les activités agricoles des populations rurales, notamment des jeunes, afin de stabiliser ces populations et d'assurer la pérennité des exploitations agricoles et le développement de l'emploi dans l'agriculture dont le caractère familial doit être préservé dans l'ensemble des provinces selon leurs spécificités;
- l'optimisation des conditions de production, du revenu et du niveau de vie des agriculteurs, ainsi que la mise en place de la protection sociale, de manière à réduire l'incidence de la pauvreté en milieu rural;
- la garantie de retraite minimum aux agriculteurs et aux éleveurs, conformément au régime social auquel ils sont rattachés;
- la production des biens agricoles, alimentaires et non alimentaires de qualité et diversifiés, répondant aux besoins de marchés nationaux, communautaires et internationaux, satisfaisant aux conditions de sécurité

²² Articles 1 et 2, Décret 257-2012 PR-MECIT du 19 juin 2012 réglementant les cessions et les locations des terres domaniales.

²³ Article 20, Décret 257-2012 PR-MECIT du 19 juin 2012 réglementant les cessions et les locations des terres domaniales

²⁴ Article 2, Ordonnance n° 50-70 PR/MFB/DE du 30/09/1970, portant réglementation des baux emphytéotiques consentis par l'État sur les terrains faisant partie de son domaine privé

sanitaire, ainsi qu'aux besoins des industries et des activités agroalimentaires et aux exigences des consommateurs et contribuer à la sécurité et à l'autosuffisance alimentaires;

- la diversification des activités pour accroître la contribution de l'agriculture et de l'élevage au produit intérieur brut et faire jouer les complémentarités;
- le renforcement de la capacité exportatrice agricole et agroalimentaire vers les marchés solvables en s'appuyant sur des entreprises dynamiques;
- l'organisation des circuits de commercialisation, des producteurs et des filières, en vue d'une répartition équitable de la valorisation des produits alimentaires entre les éleveurs, les agriculteurs, les transformateurs et les entreprises de commercialisation;
- la mise en valeur des produits à vocation énergétique ou non alimentaire dans le but de diversifier les ressources énergétiques du pays et des débouchés de la production agricole;
- la valorisation des terroirs par des systèmes de production adaptés à leurs potentialités;
- la mise en place de conditions favorables à l'exercice des activités agricoles et d'élevage dans les zones à contraintes permanentes;
- la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité et l'entretien de l'espace rural, l'équilibre économique des exploitations ne devant pas être mis en péril par les obligations qui en découlent, notamment en matière de préservation de la faune sauvage, sans qu'il en résulte des charges supplémentaires pour l'État;
- la poursuite d'actions d'intérêt général au profit de tous les usagers de l'espace rural;
- la promotion d'une politique d'identification et de la qualité des produits agricoles et alimentaires;
- la création des conditions favorables à la disponibilité et à l'accessibilité à une alimentation suffisante, saine et équilibrée;
- la création des conditions favorables au financement de l'agriculture, de l'élevage et à l'accès à la propriété foncière;
- la professionnalisation des acteurs des différents secteurs:
- l'accroissement de la sécurité alimentaire et nutritionnelle;
- le renforcement de la recherche agronomique et vétérinaire:
- l'organisation d'une coexistence équilibrée, dans le monde rural, entre les agriculteurs et les autres actifs ruraux, dans le respect d'une concurrence loyale entre les différents secteurs économiques;
- la prévention et la gestion des risques et des calamités naturelles.

Source : Revue légale Gabon – Interprétation nationale des principes et critères pour la production durable d'huile de palme – WWF Juin 2012

Tableau . Principaux textes législatifs en lien avec le développement de l'agro-industrie

Secteur	Nature, numéro et date	Objet
Investissements	Loi 15/98 du 23 juillet 1998	Croissance, diversification de l'économie et développement du secteur privé

Investissements dans l'agriculture	Loi 022/2008 du 10 décembre 2008	Développement du secteur agricole rural
Développement agricole durable	Loi 023/2008 du 10 décembre 2008	Promotion des activités génératrices de revenus du monde rural
Eaux Forêts	Loi 16/01 du 31 décembre 2001	Gestion durable du secteur Eaux et forêts
Pêche et aquaculture	Loi 15/05 du 08 août 2005	Gestion durable des ressources halieutiques
Environnement	Loi 16/93 du 26 août 1993	Protection et amélioration de l'environnement
Administration des territoires	Loi 15/96 du 06 juin 1996	Règles relatives à la création, à l'organisation, aux attributions et au fonctionnement des collectivités locales ; Transfert de compétences ; Ressources, assiettes d'impôts, gestion et tutelle des collectivités locales
Foncier	Loi 14/63 du 08 mai 1963	Composition du domaine de l'Etat et règles qui en déterminent les modes de gestion et d'aliénation
Propriété foncière	Loi 15/63 du 08 mai 1963	Immatriculation et publicité des droits réels immobiliers
Gestion du domaine privé de l'Etat	Ordonnance 50/70 du 30 septembre 1970	Réglementation des baux emphytéotiques,

Tableau . Principaux textes réglementaires en lien avec le développement de l'agro-industrie

Secteur	Nature, numéro et date	Objet
Investissements dans l'agriculture	Décret n°0935/PR/MAEPDR du 30 décembre 2009	Création, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission de délivrance de l'agrément technique d'exploitant agricole
Investissements dans l'agriculture	Décret n°01495/PR/MAEPDR du 06 décembre 2011	Statut juridique de l'exploitant Agricole et de l'exploitation agricole en République Gabonaise
Développement agricole durable	Décret n°01016/PR/MAEPDR du 24 août 2011	Barème d'indemnisation à verser en cas de destruction volontaire de cultures, de bétail, de bâtiments d'élevage, d'étangs piscicoles ou de ressources halieutiques
Développement agricole durable	Décret n°0936/PR/MAEPDR du 30 décembre 2009	Attributions et fonctionnement d'un Comité de biovigilance
Développement agricole	Décret n°01497/PR/MAEPDR	Réglementation du Contrat départemental d'exploitation

durable	R du 29 décembre 2011	
Eaux Forêts	Décret n° 689/PR/MEFEPEPN du 24 août 2004	Normes techniques d'aménagement et de gestion durable des forêts domaniales productives enregistrées
Eaux et Forêts	Décret n° 000692/PR/PEFEPEPN du 24 août 2004	Conditions d'exercice des droits d'usage coutumiers en matière de forêt, faune, chasse et pêche
Environnement	Décret n°000539/PR/MEFEPEPN du 15 juillet 2005	Etudes d'impact sur l'Environnement
Environnement	Décret n°000541 du 15 juillet 2005	Elimination des déchets
Environnement	Décret n°000542 du 15 juillet 2005	Déversement de certains produits dans les eaux superficielles, souterraines et marines
Environnement	Décret n°000545 du 15 juillet 2005	Récupération des huiles usagées
Propriété foncière	Décret n°01399/PR/MAEPD R du 06 décembre 2011	Composition et le fonctionnement de la Commission départementale d'aménagement foncier
Propriété foncière	Décret n° 77/PR/MF.DE du 06 février 1967	Octroi des concessions et locations domaniales
Développement agricole durable	Arrêté n°2149/PM/MAEDRD HM du 30 novembre 2004	Création d'un Comité d'homologation des pesticides
Pêches et aquaculture	Arrêté n° 0001407/MEFEPEPN/SG/DGPA du 29 janvier 2007	Institution d'une période de repos biologique dans certaine zone de pêche
Eaux et Forêts	Arrêté n° 000491/MEFPTE/SG/DGEF/DFC du 14 août 1995	Détermination des dates d'ouverture et de fermeture de la chasse
Environnement	Arrêté n°00329/PM du 27 avril 2010	Création, attributions et organisation du Comité National pour la mise en œuvre de la Convention de Rotterdam
Pêche et aquaculture	Décision 00004 /MEFEPEPN/SG/DGPA du 26 janvier 2003	Institution d'une période de fermeture de la pêche à la sardine

1.1.2 La gouvernance forestière

Le PSGE fait du développement durable, un pilier de sa stratégie. Il annonce la volonté de faire du Gabon un *"leader mondial de la certification forestière des bois"*

tropicaux." Ainsi, sans tenir compte du processus de révision²⁵ de la loi forestière en cours, une loi d'orientation du développement durable²⁶ y a été promulguée. Elle introduit l'idée de compensation écologique dans la gestion du massif forestier gabonais. Dès lors, des efforts de planification et de coordination doivent être faits.

1.1.2.1 Politique d'aménagement durable

Soucieux de se conformer à ses engagements internationaux, le Gabon promeut une politique d'aménagement de son massif forestier. Sur le fondement des résultats de prospections biologiques et d'enquêtes socio-économiques, une répartition des espaces doit normalement être définie selon un processus participatif. En principe, aucun titre forestier ne peut être délivré sans visite de terrain et sans prendre en compte les enjeux écologiques, économiques, sociologiques et environnementaux.

La loi 16/01 portant Code forestier dispose que toute forêt domaniale, concédée ou non, doit faire l'objet d'un plan d'aménagement²⁷ intégrant les objectifs de gestion durable préalablement identifiés²⁸. En cas de manquement aux dispositions légales, les permis peuvent être retirés et les superficies concernées rétrocédées à la puissance publique.

Sur les 22 millions ha de forêts, environ 20 millions ha sont considérées comme des forêts productives, concédées selon deux types de permis : les concessions forestières sous aménagement durable (CFAD) et les permis forestiers associés (PFA). En 2013, on estimait que 15 083 300 ha de forêt étaient déjà concédés.

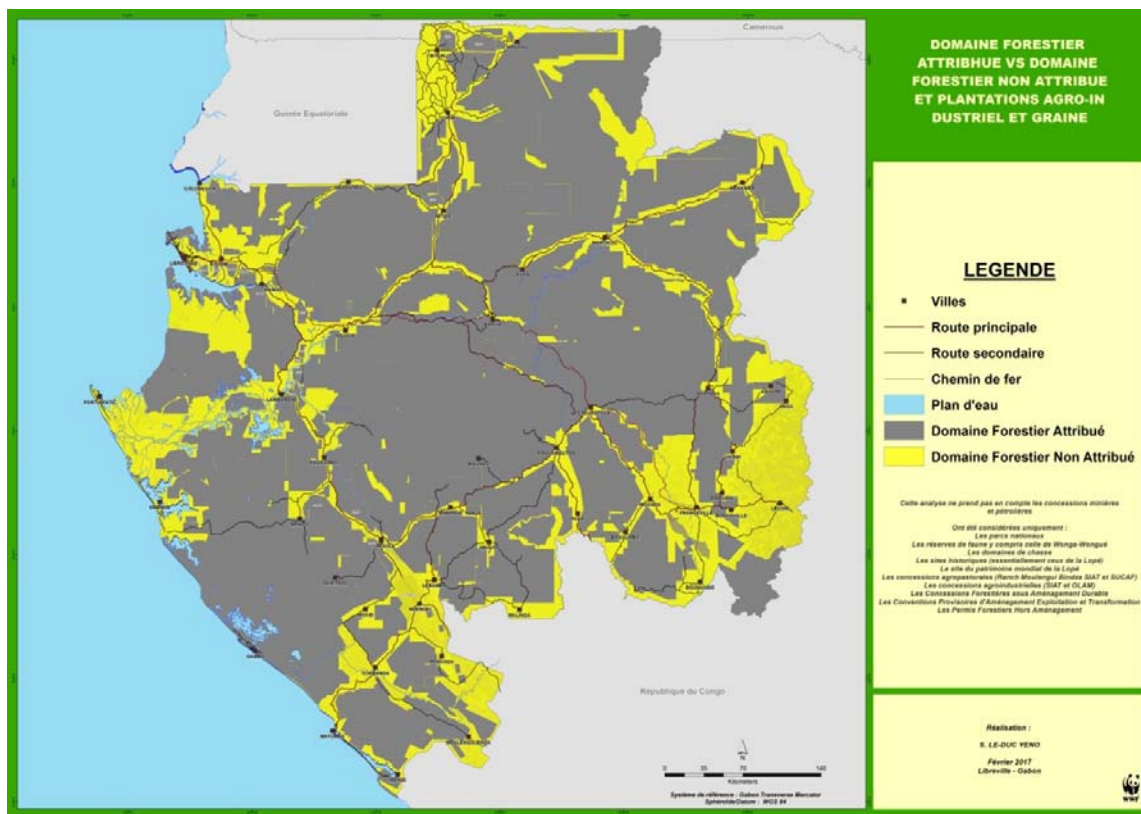
Carte : Domaine forestier attribué en 2015 au Gabon

²⁵ En cours depuis 2011, ce processus a connu bien des péripéties. Après l'intervention du secteur privé et de la société civile nationale appuyée par le Fonds mondial pour la nature (WWF) une mouture acceptable a été introduite dans le circuit législatif. Elle est actuellement en examen au Conseil d'Etat.

²⁶ Référéncé loi n° 002/2014 du 01 août 2014 portant orientation du développement durable en République gabonaise, ce texte a pour but de favoriser l'intégration juridique des préoccupations économiques, environnementales et sociales tout en garantissant une cohérence entre politiques publiques et normes.

²⁷ Article 20 de la loi 16/01 portant Code forestier

²⁸ L'article 3 de la loi portant Code forestier énumère notamment la protection des écosystèmes et la conservation de la biodiversité, la valorisation des ressources et des écosystèmes, la durabilité et la productivité de la production, l'inventaire continu des ressources, et l'aménagement des ressources naturelles



Source : Fonds mondial pour la nature

1.1.2.2 Le découpage du domaine forestier national

Aux termes de la loi forestière, le domaine forestier se divise en deux blocs : le Domaine forestier permanent de l'Etat (DFPE) et le Domaine forestier rural (DFR). Le DFPE est composé des forêts domaniales classées présentant un intérêt pour la préservation et des forêts domaniales productives enregistrées (forêts attribuées et réserves forestières de production). Le DFR est, lui, constitué de terres et forêts dont la jouissance est réservée aux communautés villageoises.

La loi 16/01 consacre aussi l'existence de permis de gré à gré (PGG), situés dans le DFR et basés sur les volumes de bois. Personnels et incessibles, les PGG ne peuvent excéder 50 pieds d'arbres dans des périmètres préalablement identifiés et délimités par l'administration. Bien que la loi prévoit des cas où l'adjudication s'impose, les CFAD et PFA sont systématiquement attribués de gré à gré, sous réserve du respect des procédures édictées par le décret n° 689/PR/MEFEPEPN fixant les normes techniques d'aménagement et de gestion durable des forêts domaniales productives enregistrées.

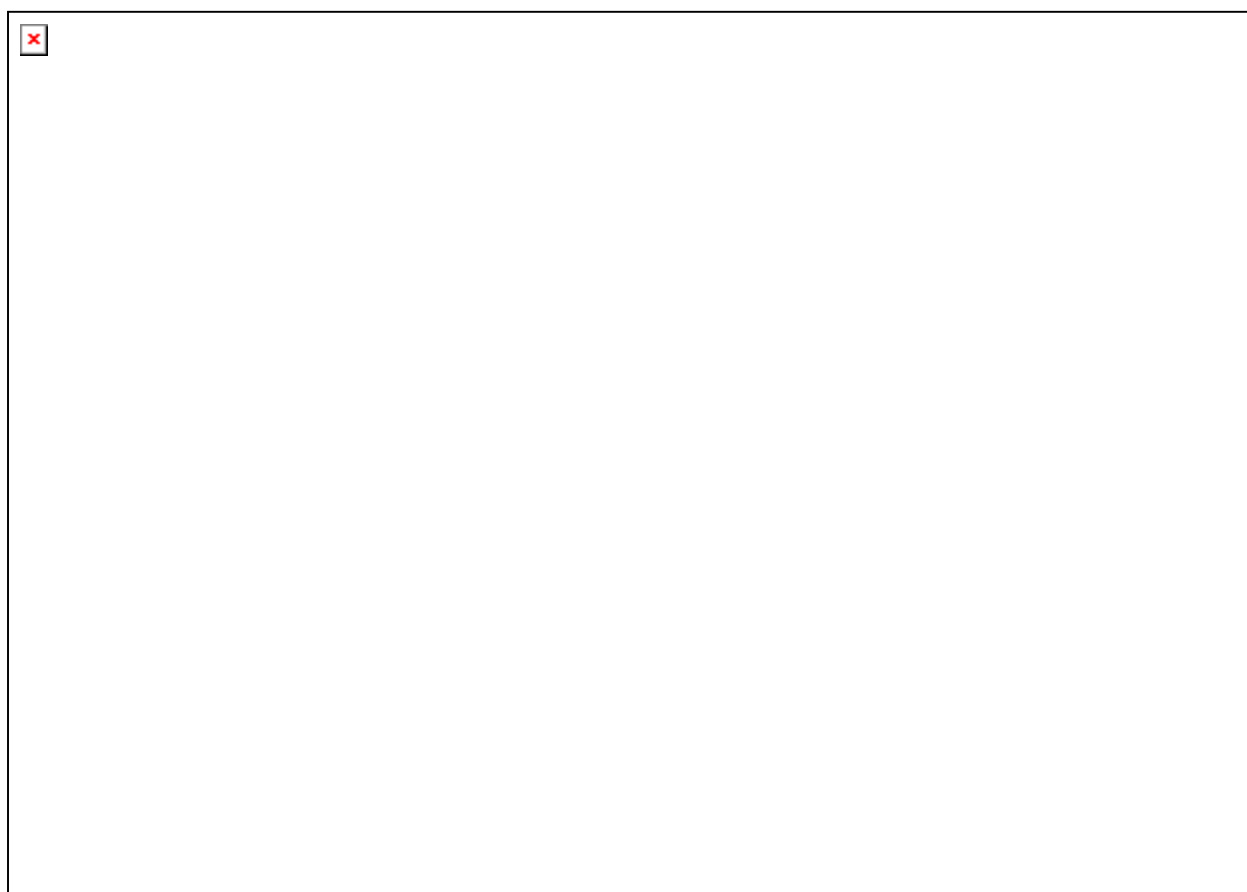
Tableau 4 : Typologie des permis forestiers

Type de permis	Concession forestière sous aménagement durable (CFAD)	Permis forestier associé (PFA)	Permis de gré à gré (PGG)
Objectifs	Industrialisation	Industrialisation	Transformation

Bénéficiaires	Tous	Nationaux	Nationaux
Surface	Entre 50 000 et 200 000 ha (par UFA). Le total attribué à un même concessionnaire ne peut excéder 600 000 ha	Entre 15 000 ha (lorsque intégré dans une CFAD) et 50 000 ha (hors CFAD)	Maximum de 50 pieds d'arbres
Domaine d'appartenance	DFPE	DFPE	DFR
Durée de la concession	Rotation (pas moins de 20 ans et généralement 25 à 30 ans)	Rotation (pas moins de 20 ans et généralement 25 à 30 ans)	

Source : Adapté du Rapport d'analyse du cadre juridique et réglementaire du secteur forestier au Gabon

Carte : Aménagement forestier au Gabon en 2015



Source : Fonds mondial pour la nature

1.2. Exemples d'investissements non forestiers en cours au Gabon

Depuis quelques années, de nouveaux opérateurs ont fait leur apparition dans le massif forestier gabonais. Même s'ils revendiquent, pour la plupart, une certaine sensibilité environnementale, les projets dont ils sont porteurs font peser une lourde hypothèque sur l'intégrité des zones forestières et le maintien des processus

écologiques qui s'y déroulent. Agissant, le plus souvent, avec la bénédiction des pouvoirs publics, ils investissent dans les mines, les infrastructures et surtout l'agro-industrie.

Toutefois, au regard d'une longue tradition d'exploitation minière²⁹ et de la faiblesse des investissements dans les infrastructures, les projets agro-industriels représentent la principale menace.

1.2.1 Les acteurs

Disant inscrire leurs activités dans la mise en œuvre du PSGE, les entreprises intervenant dans le massif forestier gabonais sont généralement des multinationales. Elles affirment toutes s'inspirer des principes énoncés par les différents référentiels de certification.

1.2.1.1 Olam

Présent au Gabon depuis 1999, Olam a progressivement diversifié ses investissements. Ayant récemment inauguré une usine d'huile de palme³⁰, située dans la province de la Ngounié au centre-sud du pays, cette entreprise gère aussi des plantations de palmiers à huile et d'hévéa ainsi que la zone économique spéciale de Nkok située à 27km de Libreville. Depuis décembre 2014, Olam conduit, à travers une entité dénommée Société de transformation agricole et de développement rural (Sotrader), un programme baptisé Gabonaise des réalisations agricoles des nationaux engagés (Graine).

Présenté comme une initiative d'appui au paysannat, Graine comprend quatre composantes : l'assistance administrative aux coopératives et exploitants individuels, la gestion foncière, l'augmentation des surfaces cultivables et la commercialisation.

1.2.1.2 SFM Africa Limited

Immatriculée à l'île Maurice, cette société a signé, le 20 avril 2011, une convention avec l'Etat gabonais. Aux termes de celle-ci, SFM doit investir dans la production de bois, l'agriculture, la pêche, le tourisme, les énergies renouvelables et les infrastructures. Sur la base d'un Plan de développement de la grande Mayumba, elle est autorisée à gérer des concessions forestières et des unités de transformation du bois, développer un circuit écotouristique, lancer une plantation de canne à sucre accompagnée d'un moulin pour la transformation, produire de l'énergie à partir de la biomasse et de l'hydroélectricité, accompagner la commercialisation des produits de la pêche et, construire des infrastructures (port, route et aéroport).

1.2.2 Les zones concernées par les projets en cours

Jusqu'en 2014, les activités d'Olam se concentraient essentiellement entre Awala dans la région de Kango (province de l'Estuaire), sur l'axe Fougamou-Mouila (province du Woleu-Ntem) et dans la zone Bitam-Minvoul (province du Woleu-Ntem). Avec la mise en œuvre du programme Graine, la multinationale singapourienne a annoncé son intention d'étendre ses activités à l'ensemble du pays. Du coup, l'ensemble des régions naturelles et écosystèmes pourraient être concerné alors que jusque-là seuls le bassin sédimentaire côtier, les plaines de la Ngounié et les

²⁹ La province du Haut-Ogooué est essentiellement minière : entre 1958 et 1997, l'uranium a été exploité dans la région de Mounana ; depuis 1963, la managnèse est exploitée dans la région de Moanda

³⁰ D'une superficie de 17 ha, cette usine devrait permettre de traiter 90 tonnes métriques de régimes de palmier par heure et de produire 138 700 tonnes métriques d'huile de palme par an. C'est la deuxième usine du groupe après celle d'Awala dans la région de Kango à 60 km de Libreville.

plateaux du nord et nord-est étaient sous la menace de ses activités. Comme le montrent les travaux de Buursink en annexe XXX, le géant de l'agroalimentaire intervient dans les forêts, forêts littorales, forêts marécageuses ainsi que les savanes herbeuses ou arbustives.

Pour sa part, SFM a mené ses études essentiellement dans les zones périphériques des parcs nationaux de Mayumba et Loango. Ce sont essentiellement des plaines côtières, maritimes et alluviales qui sont concernées par ses projets. Ces zones sont des forêts littorales et forêts marécageuses, des mangroves, des savanes herbeuses ou des savanes arbustives.

2 LE REGIME JURIDIQUE DE LA CONVERSION DE TERRES

Attaché à la domanialité intégrale, l'Etat gabonais a érigé la propriété étatique en régime de droit commun sur les terres : le DFPE et le DFR sont la propriété exclusive de l'Etat³¹. N'ayant jamais fait l'objet d'une disposition juridique ou de travaux de terrain, les limites de ces domaines sont inconnues. A ce jour, rien ne permet d'établir a priori le domaine auquel se rattache une forêt. Dans la pratique, le DFPE se constitue au fil des attributions de titres forestiers ou de classements d'aires protégées. D'où le rétrécissement continu du DFR, au grand dam des populations rurales.

En outre, l'arrêté n°1478-MEFEDD du 15 juin 2010 crée un "*domaine forestier privé de l'Etat*" couvrant 888 730 ha de forêt. Or, contrairement à la loi sur les parcs nationaux³², la loi forestière ne reprend pas la typologie du régime domanial. Même si empiriquement on estime que les forêts domaniales productives enregistrées et le DFR relèvent du domaine privé de l'Etat, les notions de "domaine privé" et "domaine public" ne sauraient s'appliquer aux forêts. On note également qu'aux termes de la loi, la cession des forêts doit faire l'objet d'une mesure législative³³. Mais, cette disposition n'a jusque-là jamais été appliquée. Pour ainsi dire, de nombreux vides juridiques compliquent considérablement la gestion des espaces, ouvrant la voie à des conversions de terres au gré des intérêts de la puissance publique mais sans base légale aucune. Et pourtant, eu égard aux définitions en vigueur, seules les activités liées à l'exploitation forestière ou à la conservation de la biodiversité sont autorisées dans le DFPE cependant que le DRF est dédié aux activités des populations (petite agriculture, chasse, cueillette, cultes...)

Pour autant, comme on le voit dans l'encadré XXX ci-dessous, une procédure de conversion des terres forestière a été mise en place par l'administration publique. Au regard de la législation nationale, ces conversions peuvent donner lieu à des compensations puisque la loi d'orientation sur le développement durable crée un marché de la biodiversité en même temps qu'elle induit une réorganisation de l'espace.

Encadré 2 : Procédure de conversion des terres actuellement en vigueur

- Délivrance des permis nécessaires à l'exercice de l'activité concernée ;
- Délivrance d'un permis d'exploration permettant à l'entreprise de débiter les travaux d'évaluation du site
- Délivrance d'une Convention provisoire d'aménagement-exploitation-

³¹ Article 13, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

³² Des dispositions pertinentes, notamment l'article 4, de la loi 003/2007 relative aux parcs nationaux rattachent ces aires protégées au domaine public de l'Etat.

³³ Article 80, Loi n°14-63 du 8 mai 1963 fixant la composition du Domaine de l'Etat.

transformation (CPAET), à titre provisoire pour la réalisation des d'aménagement et l'élaboration de tous les documents techniques et administratifs, notamment les plans d'aménagement, les plans d'industrialisation et les études d'impact environnemental et social ;

- Délivrance d'un bail emphytéotique sur la même portion de territoire concerné par la CPAET;
- Délivrance d'un "*rectificatif de la convention provisoire CPAET*" sur la base des limites de la zone, des copies des arrêtés et du paiement des taxes.

2.1 Affectation des espaces dans le DFPE

Selon la loi forestière, les forêts domaniales productives enregistrées comprennent³⁴:

- les forêts attribuées, c'est-à-dire des forêts faisant l'objet d'un permis forestier;
- et
- les réserves forestières de production, c'est-à-dire des forêts jamais attribuées mais susceptibles de faire l'objet d'un permis forestier³⁵.

Pour leur part, les forêts domaniales classées³⁶: sont constituées de :

- les forêts de protection;
- les forêts récréatives;
- les jardins botaniques et zoologiques;
- les arboretums;
- les aires protégées³⁷ ;
- les réserves naturelles intégrales;
- les jardins zoologiques;
- les sanctuaires d'espèces animales et végétales;
- les réserves de faune;
- les parcs nationaux;
- les domaines de chasse;
- les réserves de la biosphère;
- les sites du patrimoine mondial;
- les forêts à usage didactique et scientifique;
- les périmètres de reboisement et;
- les forêts productives particulièrement sensibles ou limitrophes du domaine forestier rural.

2.1.1 La procédure de classement des forêts domaniales classées

Le décret n°1032-PE-MEFEPEPN du 1^{er} décembre 2004 fixe les modalités de classement et de déclassement des forêts et des aires protégées, à l'exception notable des parcs nationaux, objet d'une loi spécifique. L'article 7 de la loi forestière précise que les forêts domaniales classées présentent un intérêt de préservation. Mieux, l'article 149 de la même loi interdit l'attribution des permis forestiers à l'intérieur des forêts domaniales classées. Seulement, si les parcs nationaux sont réputés incessibles et inaliénables en vertu de leur rattachement au domaine public

³⁴ Article 11, loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

³⁵ Les Forêts du Bassin du Congo – Etat des Forêts 2008. Eds : de Wasseige C., Devers D., de Marcken P., Eba'a Atyi R., Nasi R. et Mayaux Ph., 426 pages, ISBN 978-92-79-132 11-7, doi: 10.2788 /32456, Office des publications de l'Union européenne, 2009. p. 63.

³⁶ Article 8, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

³⁷ Article 70, Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

de l'Etat et si les conditions de leur déclassement sont clairement établies³⁸, il n'en va de même pour les autres aires protégées. Selon l'article 3 du décret n°1032-PE-MEFEPEPN du 1^{er} décembre 2004, elles peuvent être déclassées à la suite d'un "projet élaboré par l'administration des Eaux et forêts".

2.1.2 L'aménagement dans les forêts domaniales classées

L'article 3 de la loi n° 03/2007 consacre la nécessité de formuler un plan de gestion pour chaque parc national. Ce document est censé présenter les mesures envisagées pour assurer la conservation du site, conformément aux orientations fournies par l'article 21 de la même loi.

2.1.3 La procédure de classement des forêts domaniales productives enregistrées

L'article 10 de la loi forestière définit les forêts domaniales productives enregistrées comme des "forêts naturelles productives du domaine forestier permanent de l'État autres que [les forêts domaniales classées]"³⁹. Seulement, la loi ne définit pas la notion de "forêt naturelle". Plus éloquent, les conditions de classement et de déclassement sont inconnues. De ce fait, l'attribution d'un permis forestier peut être considérée comme une forme de classement⁴⁰. Les forêts domaniales productives enregistrées ne peuvent donc changer d'affectation puisqu'avant d'être attribuées, elles sont supposées appartenir au DFR, c'est-à-dire "laissées à la jouissance des populations".

2.1.4 L'aménagement dans les forêts domaniales productives enregistrées

Les PFA que les CFAD font l'objet de plans d'aménagement⁴¹. En réalité, les PA visent une coupe sélective, c'est-à-dire une gestion durable de la ressource. Il n'y est nullement question de déboisement. On note que l'inobservation des règles d'aménagement soumet le concessionnaire à la réalisation de travaux de reboisement et de réhabilitation⁴², conformément aux termes⁴³ du décret n°1030-PR-MEFEPEPN du 1^{er} décembre 2004 fixant les modalités de réalisation des travaux de régénération et de réhabilitation des sites dégradés. Telle que codifiée au Gabon, l'exploitation forestière ne saurait donc s'accomoder de déboisement.

2.2 Affectation des espaces dans le DFR

Défini comme l'ensemble "des terres et forêts dont la jouissance est réservée aux communautés villageoises selon les modalités déterminées par voie réglementaire", le DFR est difficile à cerner. Empiriquement, il est considéré comme l'ensemble des forêts qui ne font pas partie du DFPE. Par déduction, tant qu'une forêt n'est pas

³⁸ L'article 4 de la loi 003/2007 dispose que tout déclassement de tout ou partie d'un parc national est subordonné au classement préalable d'une zone de même étendue, représentant le même écosystème et le même niveau de diversité biologique et cela après avis de l'organe de gestion et de son comité scientifique.

³⁹ Article 10, loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise.

⁴⁰ Selon l'article 10 de la loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant Code forestier, les superficies des forêts domaniales productives concédées aux nationaux doivent être au moins égales à 40% des superficies totales des forêts domaniales productives enregistrées.

⁴¹ Le contenu des plans d'aménagement est précisé par les articles 21 et 22 du Code forestier alors que les éléments qui doivent y figurer sont détaillés à l'article 32 du décret n° 689-PR-MEFEPEPN du 24 août 2004 en distinguant entre l'Unité forestière d'aménagement (UFA) et la série de production.

⁴² Article 66, Code forestier.

⁴³ Article 2 dudit décret..

attribuée, elle est réputée faire partie du DFR. Sauf à la rattacher au DFPE, une forêt du DFR ne peut donc changer d'affectation.

2.2.1 Le déboisement dans le DFR

Les plans d'opération des PGG

Soumis à une obligation de marquage des arbres disponibles, les PGG disposent de plans d'opération (PO) déterminant les modalités de prélèvement de la ressource⁴⁴. Les PO visent à garantir le respect des dispositions légales. Il s'agit, notamment, de soustraire de la coupe des essences interdites d'exploitation ou des arbres n'ayant pas atteint diamètre minimum d'exploitabilité (DME).

Les plans simples de gestion des forêts communautaires

Les forêts communautaires sont régies par les articles 156 et suivants du Code forestier, le décret n°001028-PR-MEFEPEPN du 1^{er} décembre 2004 fixant les conditions de création des forêts communautaires ainsi que par l'arrêté n°018-MEF-SG-DGF-DFC du 31 janvier 2013 fixant les procédures d'attribution et de gestion des forêts communautaires au Gabon. Aux termes des dispositions légales et réglementaires, ces espaces sont gérés conformément aux préconisations d'un "*plan simple de gestion*"⁴⁵, l'objectif étant de parvenir à une gestion durable de la ressource. Le déboisement ne figure pas au nombre des activités prévues dans un plan simple de gestion.

3 L'APV ET LE BOIS DE CONVERSION

Engagées en septembre 2010, les négociations entre le Gabon et l'Union européenne en vue de la signature d'un Accord de partenariat volontaire (APV) sur le commerce du bois sont au point mort. Finalisée en juillet 2016 par le Comité technique de coordination (CTC), la grille de légalité du bois n'a jamais été validée par les pouvoirs publics. Il est, par conséquent, difficile, à ce jour, d'évaluer la légalité des produits forestiers sur les fondements du régime Flegt. Tout exercice de ce type ne peut que se fonder sur le projet de grille de légalité en circulation.

3.1 L'attribution des espaces dans le cadre de l'APV

Malgré le développement de grands projets agro-industriels, la problématique de la conversion des forêts en terres à usages divers n'est pas prise en compte dans les négociations APV au Gabon. Le projet de grille de légalité finalisée par le CTC contient des dispositions portant notamment sur l'obligation pour l'entreprise de disposer à la fois des titres nécessaires à l'exploitation des ressources forestières et des autorisations réglementaires relatives à l'exercice de ses activités. A l'analyse, ces critères paraissent insuffisants. D'autant que, au titre des indicateurs, le projet de grille de légalité énonce l'obligation pour l'entreprise de respecter les étapes successives d'obtention d'un titre.

⁴⁴ Article 18, Arrêté n°136-MEF du 10 octobre 2011 fixant les modalités d'attribution et de gestion du Permis de gré-à-gré.

⁴⁵ Le Plan simple de gestion indique au minimum, (1) la dénomination de la communauté concernée, (2) la localisation et la description de la zone considérée, et (3) les usages prioritaires et le programme d'action.

3.2 Le déboisement dans le cadre de l'APV

Le projet de grille de légalité énonce l'obligation pour l'entreprise de détenir une autorisation annuelle de coupe délivrée par l'administration forestière. Cet indicateur ne concerne que les entreprises forestières. Or, depuis l'adoption, en octobre 2010, de la mesure d'interdiction d'exporter les bois en grumes, exploitants forestiers et industriels du bois se confondent. Ici aussi, il conviendrait d'élargir la réflexion, notamment s'agissant des autorisations de déboisement.

3.3 La propriété du bois dans le cadre de l'APV

Le principe 5 du projet de grille de légalité porte sur le respect de la législation forestière. Or, la loi forestière établit clairement que "*toute forêt (...) constitue la propriété exclusive de l'Etat*"⁴⁶. Mieux, la même loi précise que "*le bois abandonné*", quels que soient le lieu et la raison, devient propriété de l'Etat⁴⁷. Il semble, par conséquent, évident que le bois de conversion est la propriété de l'Etat.

3.4 La commercialisation du bois dans le cadre de l'APV

Les clauses générales d'exploitation contenues dans la loi 16/01 obligent les entreprises à procéder au marquage des "*arbres à exploiter et (...) à préserver*"⁴⁸ ainsi que de "*tout arbre abattu dans les permis forestiers*"⁴⁹. Dans le même ordre d'idées, les principes 8 et 11 du projet de grille de légalité portent sur le respect, d'une part, des "*dispositions réglementaires sur le transport et le commerce*" et, d'autre part, "*des formalités administratives d'exportation*". Le marquage des culées, souches et billes de bois figure au nombre des critères mentionnés à cet effet. L'administration des Douanes ayant la responsabilité de procéder au contrôle et à l'exman des formalités d'exportation, la mise sur le marché international du bois de conversion est rendu quasi-impossible, sauf complicité avec un exploitant forestier ou la puissance publique. Surtout dans un contexte où avant d'exporter leur production, les exploitants forestiers sont tenus de procéder à une première transformation.

En outre, les indicateurs étant relativement faibles s'agissant des règles de transport⁵⁰, la mise sur le marché national du bois de conversion demeure possible voire d'une grande facilité. Dès lors, la décision gouvernementale d'interdire l'exportation du bois en grumes prend un autre sens. Pour plus d'efficacité, la réflexion sur la grille de légalité doit donc s'étendre aux produits forestiers ayant subi une première transformation.

D'une manière générale et au-delà de la mise en œuvre d'un éventuel APV, le bois de conversion ne peut être commercialisé au regard de la législation actuelle⁵¹. Or, même si l'achat et la vente du bois sont subordonnés à la présentation d'une feuille de spécification⁵², une pratique courante permet à l'Etat de procéder à la vente aux enchères du bois saisi ou abandonné. Il suffit donc de le déclarer saisi ou abandonné

⁴⁶ Article 13 de la loi n°14-63 du 8 mai 1963 fixant la composition du Domaine de l'Etat.

⁴⁷ Article 134 et 286 de la loi n°14-63 du 8 mai 1963 fixant la composition du Domaine de l'Etat.

⁴⁸ Article 122 de la loi 16/01 portant Code forestier

⁴⁹ Article 128 de la loi 16/01 portant Code forestier.

⁵⁰ Les camions doivent être assurés, enregistrés et immatriculés ; les cargaisons doivent être accompagnées des documents nécessaires et ; les conducteurs doivent détenir des permis de conduire de la catégorie concernée.

⁵¹ L'article 235 de la loi n°16/2001 portant Code forestier énumère les conditions suivantes : autorisation préalable d'exploiter, agrégage préalable des bols, vérification du matreau de l'exploitant, communication des statistiques aux administrations et paiement des taxes et redevances. .

⁵² Article 138 de la loi 16/01 portant Code forestier

pour qu'il soit reconnu propriété de l'Etat et commercialisable par vente publique aux enchères, selon une procédure aléatoire et modulable au gré des circonstances⁵³.

4 LES PROCESSUS EN COURS FACE A LA LEGALITE

Suite à l'apparition d'opérateurs agro-industriels d'envergure internationale, le Gabon a fait évoluer sa législation. Désormais, le développement d'activités agricoles est subordonné à l'obtention du statut d'exploitant agricole, conformément au décret n°01495/PR/MAEPDR du 29 décembre 2011. L'exploitation agricole peut revêtir la forme d'une exploitation agricole familiale (EAF), d'une entreprise agricole individuelle (EAI) ou d'une entreprise agricole à responsabilité limitée (EARL)⁵⁴. Le statut d'exploitant agricole ne constitue, cependant, pas une autorisation d'exploitation.

SFM a, du reste, été confrontée à cette réalité : malgré l'accord passé avec le gouvernement gabonais, l'entreprise mauricienne a beaucoup de mal à obtenir des terres. Sans doute, du fait de luttes d'influence politiques ou d'une potentielle concurrence avec Olam ? En tout cas, elle est toujours en attente des baux emphytéotiques promis. Ainsi, à ce jour, les opérations de conversion de terres effectives concernent essentiellement Olam et son programme Graine.

4.1 L'illégalité du bois de conversion issu du programme Graine et des autres investissements d'Olam

Se prévalant d'un engagement étatique portant sur la mise à disposition de 300.000 ha de terres, Olam est régulièrement accusée de ne pas respecter la loi. Fin 2014, le géant singapourien annonçait devoir planter 100 000 ha d'ici à 2019⁵⁵, affirmant avoir déjà atteint les 12 710 ha de palmiers à huile. Promoteur de la Sotrader et du programme Graine, il ambitionne de couvrir plus de 200 000 ha de cultures vivrières à travers tout le pays d'ici à 2020⁵⁶.

Selon ses promoteurs, ce programme propose au paysannat gabonais *"un cadre d'accompagnement et de suivi pour la mise en œuvre et le développement d'une activité de culture agricole industrielle, au sein de coopératives agricoles"*⁵⁷. A en croire leurs dires, en juillet 2015, 105 coopératives avaient déjà reçu leurs agréments alors que 13 titres fonciers ont pu être délivrés⁵⁸. Ces opérations de délivrance de titre de propriété foncière sont-elles légales ?

L'article 68 de la loi n°14/63 du 8 mai 1963 fixant la composition du domaine de l'Etat et les règles qui en déterminent les modes de gestion et d'aliénation dispose que *"sauf l'effet des lois spéciales qui en disposent autrement, l'aliénation d'un immeuble du domaine privé de l'Etat à lieu par adjudication publique"*. Dans le même temps, le décret n°257 PR-MECIT du 19 juin 2012 réglementant les cessions et les locations des terres domaniales prévoit que *"la cession en toute propriété à titre onéreux des terrains est consentie de gré à gré lorsque le terrain sollicité ne fait pas l'objet de*

⁵³ Si le régime juridique Ohada consacre le principe de vente aux enchères, aucune disposition légale nationale d'en détermine le champ d'application et les modalités de mise en œuvre. Mais, à travers la note n°.0503/MFEPRN/CAB/CJ, le ministère des Forêts a récemment consigné une procédure y relative

⁵⁴ L'exploitation agricole familiale (EAF) est une unité de production agricole organisée sur une base familiale. Elle est constituée d'un ou plusieurs membres. L'entreprise Agricole individuelle (EAI) est une unité de production agricole exploitée par une personne physique à titre individuel et ayant recours exclusivement à une main-d'œuvre salariée. L'Entreprise Agricole à Responsabilité Limitée (EARL) est une société civile constituée d'une ou plusieurs personnes.

⁵⁵ Olam, *Response from Olam to Rainforest Foundation UK statements for report on industrial palm oil in Congo basin*.

⁵⁶ <http://www.presidentalibongo.com/presse/communiqués/lancement-du-programme-graine-pour-l-entreprenariat-agricole?page=4>

⁵⁷ GRAINE, site internet : <http://graine-gabon.com/faq/>

⁵⁸ <http://graine-gabon.com>.

demandes concurrentes". Au regard de la hiérarchie des normes juridiques, les dispositions légales l'emportent sur les dispositions réglementaires. De ce fait, la cession de terres du domaine privé de l'Etat ne peut se faire que par adjudication. Celles opérées dans le cadre du projet Graine sont donc frappées d'illégalité. Il en va de même pour les titres fonciers délivrés dans ce cadre. Du coup, les activités de déforestation opérées sur ces sites tombent, elles aussi, sous le coup de l'illégalité. Au-delà, le bois issu de ces conversions illégales ne peut être commercialisé puisque frappé, lui aussi, d'illégalité.

Afin de prévenir toute critique liée à la commercialisation du bois de conversion, Olam a passé un accord avec l'administration des Forêts. Aux termes de celui-ci, le bois issu des opérations de déboisement est cédé à l'administration puis mis en ventes aux enchères publiques. Le produit de ces ventes est réparti comme suit : 40 % à l'administration publique et 60 % pour alimenter un fonds social au bénéfice des populations rurales.

Malgré cela, le bois produit par Olam suite au déboisement des forêts demeure illégal. La seule manière de le rendre légal et commercialisable serait donc de procéder à des compensations écologiques, conformément aux dispositions de la loi d'orientation sur le développement durable.

5 ADAPATION DU PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT DES PLANTATIONS AGRO-INDUSTRIELLES A LA TENURE FORESTIERE

Le principal défi qui se pose aujourd'hui est celui de l'adaptation du processus de développement des plantations agro-industrielles aux impératifs de gestion durable des ressources forestières.

5.1 Cadre théorique de l'adaptation

5.1.1 Textes et traités internationaux

Comme le montrent les tableaux XX et XX ci-dessous, le Gabon est signataire de nombreux instruments juridiques internationaux contraignants et non contraignants portant sur la gestion des ressources naturelles, notamment forestières. Dans le cadre des négociations visant la signature d'un APV et donc une meilleure traçabilité du bois, le principal instrument international demeure l'Accord de Cotonou.

5.1.1.1 L'Accord de Cotonou

Signé le 23 juin 2000 dans la capitale économique du Bénin, il devait s'étendre sur 20 ans. Révisé tous les cinq ans, il comprend les 79 Etats du groupe Afrique-Caraïbe-Pacifique (ACP) et les 27 membres de l'UE. Cet accord porte sur cinq axes : la libéralisation des échanges, la subordination de l'aide multilatérale aux performances sectorielles ; la lutte contre la pauvreté ; la participation à la vie publique et, la gouvernance. C'est dans le cadre de la mise en œuvre de cet accord que le processus Flegt a été initié.

Tableau Textes juridiques internationaux contraignants concernant les ressources forestières, halieutiques et l'environnement, ratifiés par le Gabon

Nature	Domaine	Lieu et date de signature	Date de ratification par le Gabon
Convention SDN	Chasse à la baleine	Genève, 24 septembre 1931	15 avril 1935
Convention	Faune et flore Afrique	Londres, 8 novembre 1933	31 mai 1938
Accord de réciprocité	Pêche : avec le Congo	Libreville, 26 juin 1971	24 septembre 1972
Convention	Forêts : organisation africaine du bois	Libreville, 2 juin 1976	9 août 1976
Accord de réciprocité	Pêche : avec le Cameroun	Franceville, 9 août 1974	03 octobre 1977
Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets	Environnement, immersion déchets	Londres, 13 novembre 1972	02 juin 1980
Accord international	Forêts : bois tropicaux	Genève, 18 juin 1983	Loi 0019/87 du 29 juillet 1987
Convention Afrique	Environnement : nature et ressources naturelles	Alger, 15 septembre 1968	29 juillet 1987.
Convention CITES	Faune et flore sauvage	Washington, 3 mars 1973	29 juillet 1987
Protocole	Pêche : protection des thonidés de l'Atlantique	Paris, 10 juillet 1984	Loi 13/88 du 13 décembre 1988
Accord de coopération sous régional	Faune sauvage, conservation	Libreville, 16 avril 1983	30 décembre 1988
Convention	Pêche : développement des pêches dans le golfe de Guinée	Libreville, 21 juin 1984	29 décembre 1989
Convention ONU	Diversité biologique	Rio, 5 juin 1992	28 juin 1996
Accord-cadre ONU	Environnement : Changements Climatiques	New York, 9 mai 1992	juin 1996
Convention sur la diversité biologique (CDB)	Flore et faune		11 mars 1997
Convention cadre sur les changements climatiques (CCCC)	Environnement : Changements Climatiques	Kyoto, 11 décembre 1997	21 janvier 1998
Convention ONU sur la	Désertification	Paris,	26 février 1998

Nature	Domaine	Lieu et date de signature	Date de ratification par le Gabon
lutte contre la désertification (UNCCCCD)		17 juin 1994	
Convention ONU	Droit de la mer	Montego Bay, 10 décembre 1982	26 février 1998
Convention relative aux zones humides d'importance internationale dite RAMSAR	Environnement : Flore, faune, écosystèmes		Le Gabon aurait adhéré en 1986, mais la Loi autorisant cette adhésion semble introuvable !
Convention internationale pour la réglementation de la chasse aux cétacés	Faune		Non ratifiée

Tableau Textes juridiques internationaux non contraignants concernant les ressources forestières, halieutiques et environnement signés par le Gabon

Dates	Intitulés
1 juin 1972	Déclaration de Stockholm sur l'environnement et le développement
31 mai 1989	Déclaration de Dakar sur le développement durable pour les pays francophones
31 mai 1990	Déclaration de Brazzaville sur la conservation et l'utilisation rationnelle des écosystèmes forestiers en Afrique centrale
23 avril 1991	Déclaration de Tunis sur l'environnement pour les pays francophones
1 septembre 1991	Déclaration d'Isiolo définissant les perspectives de l'Afrique sur l'environnement et le développement
29 mai 1992	Engagement de Curitiba pour le développement viable
1 juin 1992	Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement
9 février 1994	Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone
28 avril 1995	Agenda 21 sur le développement durable

5.1.2 Outils de mise en œuvre

L'observation indépendante des forêts

L'observation indépendante des forêts (OIF) a pour objectifs la promotion de la gestion durable des ressources forestières et la lutte contre leur exploitation illégale. A cet effet, elle vise essentiellement une meilleure application des lois et règlements. L'OIF est généralement pris en charge par la société civile après accord des pouvoirs publics. Sur la base de constats faits sur le terrain, l'observateur indépendant formule des recommandations visant le renforcement de la transparence dans la gestion des ressources forestières.

Au Gabon, l'OIF n'a jamais été effective. Et pourtant, entre 2008 et 2010, une formation ad hoc y fut organisée à l'intention de la société civile locale par Ressources extractive monitoring (Rem). Quatre formateurs issus de Brainforest, AGNU et Conservation Justice furent formés. Depuis lors, toutes les tentatives de mise en place d'un mécanisme d'observation indépendante se sont invariablement heurtées à la réticence du gouvernement.

La diligence raisonnée

La diligence raisonnée vise à réduire au maximum les risques de commercialisation de bois ou produits dérivés illégaux. Ce mécanisme repose sur trois piliers:

- **l'information:** l'opérateur doit avoir accès aux informations concernant le bois et les produits dérivés (pays, essence, quantité, coordonnées du fournisseur, dispositions légales) ;
- **l'évaluation des risques:** sur le fondement d'une analyse du Règlement du bois dans l'Union européenne (RBUE), l'opérateur doit évaluer les risques de mise sur le marché du bois illégal ;
- **l'atténuation des risques:** sur la base des résultats de l'évaluation des risques, l'opérateur doit prendre et suggérer des mesures correctives.

Chaque opérateur peut concevoir son système de diligence raisonnée ou utiliser un système élaboré par une organisation de contrôle.

Au Gabon, de nombreuses entreprises sont certifiées par le Forest stewardship council (FSC) ou le Programme for endorsement of forest certification (PEFC). Bien que ces certifications ne constituent pas une preuve de légalité, les référentiels y associés sont d'excellents outils d'évaluation et d'atténuation des risques. Ils peuvent donc contribuer au développement d'un mécanisme de diligence raisonnée.

5.2 Recommandations pour une dynamique de lutte contre le bois de conversion

5.2.1 Adaptation de la grille de légalité

La grille de légalité doit correspondre à la réalité gabonaise. Elle doit tenir compte, d'une part, du développement des agro-industries et donc d'opérations de déforestation à grande échelle et, d'autre part, de la mesure d'interdiction d'exporter le bois en grumes.

RECOMMANDATION 1 : Adapter la grille de légalité

Pour ce faire, il faudra :

- Inclure le principe du libre accès à l'information publique, de sorte que les administrations soient obligées de fournir des réponses écrites aux questions qui leur sont adressés et de motiver leurs positions ;
- Inclure un principe obligeant les entreprises à évaluer les risques de mise sur le marché de bois illégal et de suggérer des mesures de prévention ;
- Inclure le contrôle des registres prévus à l'article 228 de la loi 16/01 portant Code forestier dans les indicateurs de respect de la législation;
- Inclure la présentation de la feuille de spécification prévue à l'article 138 de la loi 16/01 portant Code forestier dans les indicateurs de respect de la législation ;
- Inclure la présentation de la feuille de route prévue à l'article 135 du Code forestier dans les indicateurs de respect de la législation ;

- Inclure le contrôle du marquage dans les indicateurs de respect de la réglementation sur la transformation

5.2.2 Adaptation de la loi forestière

RECOMMANDATION 2 : Adapter la loi 16/01 aux exigences de la loi d'orientation du développement durable, au régime domanial et foncier, au régime de la concurrence prévu dans la loi 14/98 du 23 juillet 1998 ainsi qu'aux réalités induites par l'interdiction d'exporter le bois en grumes et le développement des agro-industries

Concrètement, la nouvelle loi devra:

- Introduire de nouvelles notions, notamment le "dommage", la "réparation", la "régénération", la "reforestation" et le "capital naturel";
- Introduire un régime de police administrative permettant à l'administration de constater les dommages, en diligenter l'évaluation et contribuer au développement d'une stratégie de restauration ;
- Clarifier la procédure de vente du bois abandonné ou saisi ;
- Introduire un mécanisme permettant le déboisement ;
- Supprimer les CPAET ;
- Transformer les PGG en permis d'occuper à vocation forestière ;
- Transformer les PFA et CFAD en baux emphytéotiques à vocation forestière.

6 CONCLUSION GENERALE

L'absence de planification spatiale sur l'ensemble du territoire ne facilite pas la compréhension de la distribution des terres au Gabon. Sans doute du fait d'une absence de politique cohérente et coordonnée mais aussi d'un cadre juridique qui érige l'Etat en gestionnaire exclusif des terres, les chevauchements d'usages sont fréquents cependant que le dualisme juridique et l'insécurité juridique règnent. Couvert à 85% par une forêt réputée pour la richesse de sa diversité biologique, l'espace territorial gabonais est d'abord considéré comme un massif forestier. Les forêts relevant du Domaine forestier permanent de l'Etat (DFPE) ne peuvent légalement être affectées qu'à des activités liées à l'exploitation forestière ou à la protection de la diversité biologique. Celles du Domaine forestier rural (DFR) sont réservées aux activités traditionnelles des populations. Les procédures de classement/déclassement étant inconnues, les forêts relevant de ces deux domaines ne peuvent, en conséquence, faire l'objet ni d'un déclassement ni d'un changement d'usage. A l'exception notable des aires protégées, elles ne peuvent être sujettes à conversion.

Les projets miniers, agricoles ou d'infrastructures menés au Gabon, le sont en violation de la loi forestière. Surtout que les lois sectorielles (forêts, agriculture, mines notamment) ne sont pas toujours en cohérence avec le régime domanial et foncier ni entre elles. A bien des égards, elles comportent d'énormes vides ou des dispositions contradictoires ou jamais appliquées. De nombreux renvois à la voie réglementaire n'ont même jamais fait l'objet de texte. A cette réalité, il convient d'ajouter l'adoption récente d'une loi portant orientation du développement durable, l'édiction d'une mesure interdisant l'exportation du bois en grumes et une pratique administrative pas toujours assise sur des textes. Dans ce contexte, la grille de légalité doit exploiter au mieux les possibilités offertes par la législation en vigueur, notamment la loi forestière.

Il y a donc nécessité de compléter la grille de légalité, notamment sur les indicateurs de respect des normes d'industrialisation. Le contrôle du marquage des grumes et des différents documents indiquant l'origine du bois doit être renforcé et rendu obligatoire au sein des unités de transformation. Au-delà, l'on ose croire que la loi forestière en cours d'examen au Conseil d'Etat facilitera l'articulation des différentes lois. Concrètement, l'on espère qu'elle indiquera comment les dispositions de la loi forestière peuvent cohabiter avec celles des autres lois pour sécuriser le capital forestier au mieux des intérêts des parties prenantes. Si le processus de sa formulation a été critique et heurté, la mouture retenue visait à anticiper la survivance des législations à portée générale antérieures. Davantage que sa devancière, la nouvelle loi devrait envisager l'application des législations sectorielles existantes dans le domaine forestier national. Comment transcrire les règles de gestion du domaine de l'Etat dans le domaine forestier national ? Comment concilier protection de la biodiversité et agriculture industrielle à grande échelle ? Que faire si le ministère de l'Agriculture décide de soutenir l'identification puis le classement des zones agricoles protégées ? Comment reconnaître la propriété coutumière dans un contexte de domanialité intégrale et en l'absence d'un droit des biens ?

Bien que le déboisement ne soit pas prévu dans la législation gabonaise, les conversions en cours peuvent désormais donner lieu à des compensations,

conformément à la loi d'orientation sur le développement durable. Cela peut certainement contribuer à régler le problème de la légalité du bois de conversion. Ici aussi, il apparaît essentiel de faire évoluer la grille de légalité afin d'intégrer la problématique des compensations écologiques. Dans ce sens, il est important que les règles encadrant la procédure d'allocation des terres soient reflétées dans une grille actualisée.

