



La foresterie communautaire, une vision intergénérationnelle.

La foresterie communautaire au Gabon : l'esprit de la loi.

Ndoutoume Obame C., Nganda B., Mekui P., Nyare N., Vermeulen C.

Résumé

Les forêts communautaires constituent une des innovations sociales les plus importantes de la nouvelle loi n° 016/01 portant code forestier au Gabon. Cet article détaille les différentes parties de la loi relatives à ces dernières et fournit une première interprétation de l'esprit de cette loi et de la volonté du législateur. Les grands thèmes qui y sont défendus tournent autour de la communauté locale, de la décentralisation de la gestion des ressources, de l'aménagement et de la gratuité. La volonté de l'état gabonais d'associer les populations à la gestion de la forêt dans l'optique de contribuer à la réduction de la pauvreté est évidente.

Mots-clés : Gabon, Foresterie communautaire, Loi 016/01, esprit de la loi.

Le Gabon et les conventions internationales

En 2001, le Gabon édictait la loi n° 016/01 réformant profondément son code forestier. Le domaine forestier était ainsi scindé en deux parties, un domaine forestier permanent de l'Etat (DFPE) et un domaine forestier rural (DFR) (article 5). Ce faisant, le pays faisait écho aux grandes conventions internationales dont il était signataire, à savoir l'Accord international sur les bois tropicaux (AIBT) en 1983, visant à assurer de façon soutenue l'utilisation et la conservation des forêts tropicales ;

l'Agenda 21, Objectif « OIBT » en 1990, visant à généraliser la commercialisation des bois provenant de forêts aménagées ; et enfin la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (appelée Sommet de la Terre) tenue à Rio de Janeiro en 1992 suivie par le Protocole de Kyoto adopté en décembre 1997. Sur le plan de la gestion forestière, l'ensemble de ces conventions tend vers une gestion durable des forêts fondée sur l'aménagement.

L'article 3 de la loi 016/01 est explicite à ce sujet : « La gestion durable du secteur des Eaux et Forêts est l'exploitation rationnelle de la forêt, de la faune sauvage et des ressources halieutiques, fondée sur :

- la protection des écosystèmes et la conservation de la biodiversité ;
- la valorisation des ressources et des écosystèmes ;
- la régularité et la durabilité de la production ;
- l'inventaire continu des ressources ;
- l'aménagement des ressources naturelles ;
- etc. ».

Ces conventions traduisent également la volonté internationale d'associer les populations locales à cette gestion durable, avec l'idée d'une cogestion de l'écosystème et d'un partage des bénéfices dans une optique de réduction de la pauvreté. La loi 016/01 consacre cet esprit en instituant les forêts communautaires.

Le «soud social» du législateur

Ce soud d'impliquer les populations locales n'est pourtant pas neuf en République Gabonaise. Son riche patrimoine forestier est exploité de longue date, et déjà avant l'indépendance (1960), les populations locales pouvaient bénéficier de petits permis de quelques pieds d'arbre, appelés permis spéciaux. Le but de cette législation, pour les pouvoirs publics de l'époque, était de permettre aux populations de satisfaire leurs besoins en matériaux de construction. Peu à peu, cette catégorie de permis par pieds, réservée en principe aux populations résidant en zone rurale, appelée «coupes familiales». La loi n° 1/82 du 22/07/82 en fixait les modalités d'acquisition et d'exploitation.

Les objectifs assignés aux coupes familiales par les pouvoirs publics étaient les suivants :

- *procurer des revenus aux populations rurales ;*
- *susciter l'émergence d'une classe d'exploitants forestiers nationaux.*

L'objectif initial était donc de faire partager aux populations rurales les retombées de la forêt. L'exercice de l'activité forestière devait leur procurer non seulement des revenus monétaires substantiels à même d'améliorer leurs conditions de vie, mais devait également susciter en elles des vocations vers les métiers de la forêt. Cet objectif louable fut hélas rarement atteint. Violation des procédures, dossiers incomplets, corruptions, dépassements des quotas annuels, détournement des coupes familiales par des opérateurs professionnels peu scrupuleux et dysfonctionnements variés caractérisèrent ce type de permis qui n'était soumis en outre à aucune obligation d'aménagement. En instituant les forêts communautaires, la loi 016/01 les a abrogés.

Le contenu de la loi relatif aux forêts communautaires

Deux textes de loi régissent actuellement les forêts communautaires au Gabon : la loi proprement dite (Loi n° 16/2001 portant code forestier instituant les forêts communautaires dans ses articles 156 à 162), et son décret d'application (N° 001028/PR/MEFEPEPN du 01/12/04 fixant les conditions de création des forêts communautaires). Les arrêtés d'application, eux, ne sont pas encore signés.

D'après l'article 156 de la loi : «*La forêt communautaire est une portion du domaine forestier rural affectée à une communauté villageoise en vue de mener des activités ou d'entreprendre des processus dynamiques pour une gestion durable des ressources naturelles à partir d'un plan de gestion simplifié*».

Cet article fait ressortir les notions clés qui fondent la foresterie communautaire gabonaise. Chaque terme, pesé avec soin par le législateur, correspond à des notions précises. Ainsi, le terme «affectée» suppose la gratuité de l'opération de la part de l'Etat. L'objectif sous-tendu ne se définit pas en terme économique, mais en terme social. La forêt communautaire n'est donc pas un permis forestier amodié au plus offrant, mais une portion de la forêt que l'Etat concède librement pour qu'y soient menées des activités qui concourent à une gestion durable des ressources naturelles. L'article 2

du décret d'application, susvisé, précise qu'il s'agit d'activités d'exploitation. Cette exploitation concerne les produits ligneux et non ligneux ayant un intérêt économique.

Ensuite le terme «communauté villageoise» vient rappeler que les forêts communautaires sont tournées vers les communautés locales, et qu'un individu seul ne peut y prétendre.

Ces notions sont précisées par la suite. L'article 157 donne non seulement une définition de la communauté villageoise au sens de la loi, mais détermine aussi l'espace dans lequel la forêt communautaire doit être créée ainsi que l'une des principales conditions d'obtention. L'article énonce en effet que : «*Les forêts communautaires sont créées dans les conditions fixées par voie réglementaire dans le domaine forestier rural, à la demande d'un village, d'un regroupement de villages, d'un canton, dans l'intérêt des communautés villageoises concernées*». Pour le législateur, l'activité des forêts communautaires s'exerce donc dans le domaine forestier rural. Le plan de zonage en cours d'exécution précisera les limites entre les deux domaines forestiers.

Par ailleurs, le terme «à la demande» signifie que la démarche de la communauté pour obtenir une forêt communautaire est volontariste. Cela suppose que la communauté a bien mûri son projet au travers des réunions de concertation (article 3 du décret d'application), que toutes ses composantes, sans discrimination de sexe, d'appartenance ethnique et/ou d'âge, sont d'accord pour gérer ensemble la forêt. Cette démarche primordiale permet d'aplanir d'éventuelles dissensions (conflits), en même temps qu'elle traduit l'adhésion de la communauté au processus d'aménagement des forêts.



Les forêts communautaires: faire germer les forêts du futur

L'article 158 de la loi, quant à lui, renvoie à la condition qui s'impose sur le plan technique à toute communauté qui souhaite gérer une forêt communautaire : «L'exploitation des forêts communautaires est subordonnée à un plan simplifié d'aménagement, dit «plan simple de gestion», et à un ou plusieurs contrats d'approvisionnement passés avec une ou plusieurs sociétés de transformation locale». Le fait d'imposer un plan simple de gestion qui est, en réalité, un plan d'aménagement à petite échelle signifie que les forêts communautaires rentrent bien dans le processus d'aménagement des ressources forestières. En outre, l'obligation de



Les produits forestiers non ligneux : une dimension de la foresterie communautaire peu mentionnée dans la nouvelle loi gabonaise

contrats avec les sociétés locales de transformation répond au souci de l'Etat de réduire l'exportation de grumes pour atteindre à l'horizon 2013 un taux de transformation de 80% de la production nationale de bois.

L'article 159 traduit l'engagement de l'Etat dans le processus : « *Les travaux de délimitation, de classement et d'aménagement des forêts communautaires sont réalisés gratuitement par l'administration des Eaux et Forêts* ». Le législateur est donc conscient que les communautés villageoises ne disposent ni de moyens matériel et financier, ni d'expertise en la matière ; aussi les travaux techniques doivent-ils être laissés à la charge de l'administration.

Toutefois, les articles 6 et 7 du décret d'application reconnaissent le droit aux communautés de réaliser ces travaux elles-mêmes, à condition que ceux-ci soient validés par l'administration des Eaux et Forêts. En clair, cela signifie que si certaines communautés ont la chance de bénéficier d'une assistance technique extérieure, celle-ci se fera sous le contrôle de l'administration qui définit les normes de gestion.

La notion de « gratuité des travaux » qui ressort dans l'article 159 met en exergue le caractère social des forêts communautaires. Les articles 160 et 161 précisent en outre que l'exploitation peut se faire en régie et que les revenus sont

la propriété de la communauté (et non pour l'administration, en dépit des travaux exécutés par celle-ci). Ces articles renforcent cette volonté du législateur de faire profiter les communautés villageoises au maximum des retombées de l'exploitation.

Les dispositions prévues par la loi 016/01 en matière de foresterie communautaire prennent fin avec l'article 162 qui définit la procédure administrative d'obtention d'une forêt communautaire. Deux étapes importantes sont à retenir : la première concerne la réunion de concertation au sein des communautés, et la deuxième étape est relative à la constitution du dossier de demande (cf. article 4 du décret d'application). Ce dossier comprend entre autres :

- *une demande légalisée précisant les objectifs assignés à la forêt sollicitée ;*
- *un plan de situation de la forêt à une échelle comprise entre 1/50.000e et 1/10.000e ;*
- *le procès-verbal de la réunion de concertation (article 3 du décret) ;*
- *les pièces justificatives portant dénomination de la communauté concernée, ainsi que l'adresse et les statuts de l'association ;*
- *la description des usages assignés à la zone sollicitée.*

Les attentes du législateur

En promulguant la loi sur les forêts communautaires, le législateur espère ainsi atteindre trois objectifs : l'un environnemental, l'autre économique et le troisième social. Sur le plan environnemental, l'idée est d'amener les communautés villageoises à devenir des partenaires du concept de gestion durable à travers des plans simples de gestion qui définissent un prélèvement étalé dans le temps et l'espace. Sur le plan économique, le but est de créer des emplois locaux générateurs de revenus, d'améliorer le pouvoir d'achat des ruraux et de développer des micro-projets de développement local. Enfin, sur le plan social, le législateur espère créer un esprit communautaire favorable à la gestion des ressources forestières, initier une dynamique de développement local, renforcer les capacités techniques et organisationnelles des communautés, et surtout susciter en elles un sentiment de réappropriation des ressources naturelles.

Les silences de la loi et du décret

Bien que la loi et son décret d'application soient déjà très complets, des interrogations subsistent cependant sur certains domaines. Ces « silences » sont entendus comme des aspects documentés, mais insuffisamment. Sans prétention d'exhaustivité, relevons notamment les points suivants :



L'arbre, un patrimoine séculaire

L'exploitation artisanale obligatoire des forêts communautaires. Les textes actuels ne précisent pas que l'exploitation des forêts communautaires doit être artisanale, afin de correspondre à une exploitation étalée sur des temps longs (permettant la régénération naturelle). Ce vide juridique permet d'envisager actuellement une coupe industrielle en un seul passage, à l'opposé immédiat de toute la philosophie sous tendue par la foresterie communautaire.

Le manque de précision sur la composition de l'entité de gestion des forêts communautaires. Les textes de loi ne précisent pas le type de forme juridique que l'entité de gestion doit prendre. En outre, ils ne décrivent pas non plus le mécanisme prévu pour s'assurer de la représentativité de l'ensemble de la communauté villageoise au sein de ces entités de gestion. Par ailleurs, les textes ne prévoient pas explicitement que la composition du bureau soit limitée aux ayants droits domiciliés au village. Ainsi, rien n'empêche un exploitant forestier d'être membre de l'entité de gestion.

La notion d'exploitation en régie préférentielle. Dans le même ordre d'idées, l'exploitation de la forêt par la communauté elle-même (au sens pratique du terme, par son comité et ses forces vives) n'est pas non plus rendue obligatoire.

L'absence de notions de rotation dans le temps et dans l'espace. Immédiatement attachées à la notion de plan simple de gestion, la notion de rotation dans le temps et dans l'espace de l'exploitation doit figurer dans les textes si on veut espérer rencontrer les exigences de durabilité de l'exploitation formulées dans le premier point.

Le manque de précision sur la notion de gratuité de l'intervention des pouvoirs publics. Il est important que les textes

d'application rappellent de façon explicite que toutes les interventions de l'administration, y compris celles de l'administration territoriale, sont gratuites.

L'absence de rappel du caractère très agricole et agroforestier des espaces villageois. Les espaces où s'installeront les forêts communautaires sont des espaces proches des villages où s'exprime actuellement l'agriculture itinérante, base de l'alimentation des populations. Ce caractère implique d'une part, l'autorisation expresse de pratiquer l'agriculture dans les forêts communautaires et d'autre part des normes d'inventaires et d'aménagement spécifiques simplifiées, éloignées des normes d'aménagement traditionnelles.

L'absence de droit de préemption sur les forêts avoisinantes.

Les textes de loi actuels ne prévoient pas de droit de préemption sur une forêt en faveur des communautés villageoises. En l'absence d'un zonage délimitant clairement les massifs réservés aux populations, cela signifie en pratique que tous les autres modes d'exploitation pourraient venir s'installer dans les forêts proches des villages avant l'attribution d'une forêt communautaire et vider ainsi le massif forestier de son bois d'œuvre. Les textes d'application futurs devraient contenir ce droit de préemption afin d'éviter que les populations ne soient spoliées avant même d'avoir entamé la constitution de leur dossier de forêt communautaire.

L'absence de modalités concernant les produits forestiers non ligneux (PFNL). Les produits forestiers autres que le bois d'œuvre (vin de palme, faune, fruits, champignons, chenilles...) n'apparaissent jamais dans les textes actuels. Une grande dimension de la foresterie communautaire est de ce fait ignorée par la loi. Or il est important que le législateur fasse comprendre aux populations rurales que les forêts communautaires sont également des outils pour la gestion de ces ressources variées.

L'absence d'obligation d'un processus SIEF (Sensibilisation, Information, Education, Formation). L'obligation de mener un processus SIEF ne figure nulle part. Il s'agit d'un grand manque dans les textes actuels, qui pourra expliquer par la suite de nombreux échecs.

L'absence de centralisation des dossiers. Alors que les prémisses d'une cellule forêt communautaire sont en cours d'essais au sein du ministère, aucun texte ne prévoit explicitement la création de cette entité, pourtant fondamentale pour centraliser toute l'information et tous les dossiers de forêt communautaire. La création de cette entité devrait aller

de pair avec une démarche qui clarifierait le cheminement administratif du dossier.

L'absence de clés de répartition des revenus de la forêt communautaire. Enfin, aucun texte ne prévoit de clé de répartition des revenus (ex : 50% fonds de l'association villageoise, 50% rémunérations des travailleurs) issus de la gestion communautaire.

En dépit de ces silences, il faut souligner que les forêts communautaires constituent l'une des innovations sociales majeures de la loi 016/01. Dans cette optique, on peut penser que l'avènement de cette nouvelle approche de la gestion des forêts, loin d'être une contrainte, constitue plutôt une opportunité de décentralisation de la gestion des ressources forestières au profit des populations locales. Il revient maintenant à l'Etat et aux partenaires au développement de consentir les moyens nécessaires pour que les forêts communautaires connaissent un réel engouement au Gabon.

Bibliographie :

MEFEPEPN (2004). Décret n°001028/PR/MEFEPEPN: Décret fixant les conditions de création de forêts communautaires. Ministère de l'économie forestière, des eaux, de la pêche, chargé de l'environnement et de la protection de la nature, Libreville, 4p.

ANONYME (2002). Le code forestier. Loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant sur le code forestier en République gabonaise. In *Hebdo informations*, Journal hebdomadaire d'informations et d'annonces légales. N°452. Libreville, pp 37-48.

Le sciage artisanal: une garantie de développement durable

