FAO-EU FLEGT PROGRAMME

Food and Agriculture Organization of the United Nations

SWEDEN

UKaid from the British people

Brainforest

Protéger l'environnement est notre engagement



ANALYSE DE LA TRANSPARENCE DANS LE SECTEUR FORESTIER AU GABON

Septembre 2018

Cette étude a été réalisée pour l'Organisation non gouvernementale Brainforest, avec l'appui technique du Centre pour l'Environnement et le Développement (CED). Cette Étude a été produite grâce à l'appui financier de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de la Commission Européenne (CE), de l'Agence Suédoise de Coopération Internationale au Développement (ASDI) et le Département du Développement International britannique (DFID) dans le cadre de la mise en œuvre du projet «Agir sur les défis de l'APV: Exploitation illégale et changement du couvert forestier dans le cadre des grands investissements». Toutefois, les opinions exprimées dans la présente étude sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les politiques et avis officielles de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de la Commission Européenne (CE), de l'Agence Suédoise de Coopération Internationale au Développement (ASDI) et le Département du Développement International britannique (DFID).

Cette étude a été réalisée par
Franck NDJIMBI

Contacts

B.P.: 23 749 Libreville,Gabon
(Ambowé, Camp DEGAULLE)

Tél.: (+241) 01 73 08 86

E-mail: info@brainforest-gabon.org

Site web : www.brainforest-gabon.org

Brainforest Septembre 2018

SOMMAIRE

LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS 6
LISTE DES CARTES, FIGURES, ENCADRES ET TABLEAUX 7
RÉSUMÉ EXÉCUTIF 8
INTRODUCTION GÉNÉRALE 9
APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE 10

CHAPITRE 1 : ÉTAT DES LIEUX DU SECTEUR FORESTIER **11**
1.1 Les processus en cours dans le secteur forestier **11**
1.1.1. L'industrie forestière 11
1.1.2. L'exploitation forestière 13
1.1.3. L'industrie du bois 15
1.1.4. Les investissements dans les secteurs connexes à l'industrie forestière : le cas Olam 15
1.2. Le régime juridique du secteur forestier **16**
1.2.1. Le code forestier 17
1.2.2. La loi sur la protection de l'environnement 18
1.3. L'APV et la gouvernance forestière **19**

CHAPITRE 2 : LA TRANSPARENCE DANS LE DISPOSITIF JURIDIQUE **20**
2.1. L'accès à l'information **20**
2.1.1 L'accès à l'information dans le code forestier 20
2.1.2 Les investissements non forestiers face à l'accès à l'information 22
2.1.3 Le phénomène de conversion des terres 23
2.2. La participation à la prise de décision **24**

CHAPITRE 3 : LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION QUOTIDIENNE DU SECTEUR FORESTIER **25**
3.1. La circulation de l'information dans la pratique administrative **25**
3.2. Les interactions entre l'administration et les parties prenantes **26**

CHAPITRE 4 : RÉFLEXION POUR UNE AMÉLIORATION DE LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION DU DOMAINE FORESTIER **27**
4.1. Les fondements de la réflexion **27**
4.1.1 Le principe 10 de la déclaration de Rio 27
4.1.2 Le clip 27
4.2. Préoccupations émergentes dans la gestion du secteur forestier **28**
4.2.1 La promotion de l'aménagement durable et de la certification 28

4.2.2 La clarification des responsabilités et le suivi/évaluation des activités 28
4.2.3 Les droits des populations et autres parties prenantes 28
4.3 Recommandations **28**
4.3.1. Au plan législatif et réglementaire 28
4.3.2. Au plan procédural 29

CONCLUSION GÉNÉRALE **30**
BIBLIOGRAPHIE **32**
TEXTES OFFICIELS **33**
Annexe 1 : Brève présentation du projet «Contrôle de l'aménagement forestier» **34**

LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

AFD : Agence française de développement
ANPN : Agence nationale des parcs nationaux
Ageos : Agence gabonaise d'études et d'observations spatiales
APV : Accord de partenariat volontaire
BEAC : Banque des Etats de l'Afrique centrale
CAF : Contrôle de l'aménagement forestier
CED : Centre pour l'environnement et le développement
CFAD : Concession forestière sous aménagement durable
CLIP : Consentement libre informé et préalable
COMIFAC : Commission des forêts d'Afrique centrale
CTC : Comité technique de concertation
DFPE : Domaine forestier permanent de l'État
DFR : Domaine forestier rural
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 Echanges Commerciaux)
FSC : Forest stewardship council
Graine : Gabonaise de réalisations agricoles et d'initiatives pour les nationaux engagés
ONG : Organisation non gouvernementale
PFA : Permis Forestier Associé
PGG : Permis de Gré à Gré
PIB : Produit intérieur brut
PSGE : Plan stratégique Gabon émergent
SIAF : Système d'information de l'aménagement forestier
SOTRADER : Société de transformation et de développement rural
SVL : Système de vérification de la légalité
TNC : The Nature conservancy
TVA : Taxe sur la valeur ajoutée
UE : Union européenne
UFG : Unité forestière de gestion
WCS : Wildlife Conservation Society
WWF : Worldwide Fund for Nature
XAF : Franc CFA émis par la BEAC selon le code ISO 4217

LISTE DES CARTES, FIGURES, ENCADRES ET TABLEAUX

Tableau 1 : Contribution de la filière bois au PIB
Tableau 2 : Évolution de l'activité forestière
Tableau 3 : Principaux textes législatifs relatifs au secteur forestier
Tableau 4 : Principaux textes réglementaires relatifs au secteur forestier
Tableau 5 : Typologie des permis forestiers
Graphique 1 : Contribution de la filière bois au PIB
Carte 1 : Situation du domaine forestier en 2015

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La transparence est l'un des principaux défis de la gouvernance forestière en Afrique centrale. A travers les politiques, lois et pratiques, elle doit sans cesse être renforcée. Même si les parties prenantes en ont conscience, cette préoccupation est loin d'être la mieux partagée. Au Gabon, les missions et enquêtes de terrain ont révélé de nombreux cas d'exploitation forestière illégale. L'absence de plan d'aménagement, la mise en œuvre de plan d'aménagement non validé, le non-respect des préconisations du plan d'aménagement ou des normes de classification, les manœuvres frauduleuses, l'exploitation intensive ou l'inexistence de cahiers de charges contractuelles sont monnaie courante. A cela, il convient d'ajouter une corruption endémique qui gangrène l'ensemble de l'administration. Dans le même temps, des attributions de terres à grande échelle pour le développement des cultures de rente (palmier à huile et hévéa) ou les activités minières ont cours.

Malgré les bonnes intentions proclamées aussi bien par les entreprises d'agriculture industrielle que les géants miniers, ces investissements se font dans une relative opacité. En dépit des annonces gouvernementales, le secteur forestier est fortement ébranlé par le développement des plantations et concessions minières. Pour ainsi dire, l'industrie forestière est fortement menacée par des pratiques aux antipodes de l'exigence de transparence. En outre, censée permettre une accélération du processus d'industrialisation de la filière bois, l'interdiction d'exporter les grumes a quelque peu soustrait l'exploitation forestière des contraintes internationales, notamment celles liées à la légalité et à la traçabilité.

Or, ces exigences contribuent énormément à la définition de normes et pratiques favorisant la transparence. Si rien n'est fait, le secteur forestier pourrait sombrer dans l'opacité la plus complète. D'ailleurs, les négociations relatives à la signature d'un Accord de partenariat volontaire (APV) avec l'Union européenne sont aujourd'hui au point mort. Déjà, on relève que le Système de vérification de la légalité (SVL), la grille de légalité et l'ensemble des outils prévus dans ce cadre-là perdu de leur pertinence. Pis, les dispositions liées au marquage voire au contrôle, sont devenues inapplicables. C'est pourquoi, en mars 2017, le Comité technique concertation (CTC) avait suggéré (i) une redéfinition du périmètre de l'APV, (ii) un allègement de la grille de légalité en tenant compte de la typologie des permis forestiers et, (iii) une révision du SVL. A cet effet, un projet de feuille de route actualisée devait être soumis à la sanction du ministre en charge des Forêts. Il était alors question de capitaliser les acquis des processus en cours, notamment le projet dénommé Contrôle de l'aménagement forestier (CAF). Seulement, avec les différents changements intervenus au niveau gouvernemental, ce dossier est resté en plan.

La réorientation de la politique forestière du Gabon se traduit aussi par une conversion des exploitants forestiers en industriels du bois. Or, le processus APV/Flegt vise avant tout les exploitations forestières. Il y a donc urgence à reconsidérer les mécanismes en vigueur. C'est dans cette perspective que les organisations non gouvernementales Brainforest et Centre pour l'environnement et le développement (CED) ont pris le parti de soutenir tous les processus susceptibles de créer un climat de confiance et des relations gagnant-gagnant entre les différentes parties prenantes. Leur objectif est de promouvoir un mode gestion des forêts qui favorise une «utilisation à une intensité qui en maintient la diversité biologique, la productivité, la capacité de régénération, la vitalité et la capacité à satisfaire, actuellement et pour le futur, les fonctions écologiques, économiques et sociales aux niveaux local, national et mondial, sans causer de préjudices à d'autres écosystèmes»[1].

La présente étude envisage la transparence sous l'angle de la mise œuvre de deux droits procéduraux essentiels : le droit d'accès à l'information et le droit de participation au processus de décision. Du fait des blocages rencontrés dans les négociations avec l'UE, de la redéfinition du périmètre de l'APV par le CTC et de l'instabilité chronique au niveau ministériel, cette analyse ne peut valablement être menée sur le fondement du projet de grille de légalité. En conséquence, elle s'appuie essentiellement sur les dispositions pertinentes de la loi 16/01 portant Code forestier[2].

1 Adapté de la définition de la gestion durable des forêts proposée par la «Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe» en 1993.

2 Conçu par le gouvernement avec la participation des différents acteurs (secteur privé et société civile notamment), un projet de loi forestière modifiée est dans le circuit législatif depuis un peu plus de deux ans.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La transparence est tout autant une exigence de gestion durable des ressources naturelles qu'un impératif démocratique. Sans grand succès jusque-là, de nombreux acteurs du secteur forestier se sont régulièrement inquiétés de la trop forte implication de l'élite politique. A leurs yeux, cette mainmise favorise l'opacité. C'est donc une réelle préoccupation dans un contexte où les mesures, processus et modalités de gestion sont censés maintenir l'équilibre des écosystèmes au profit des générations actuelles et aux fins de leur transmission dans les meilleures conditions aux générations futures. Surtout que la faible et sélective application de la loi, la corruption endémique et la multiplication des investissements compromettent la circulation de l'information.

Face à cette réalité, il y a de réels risques de voir le secteur forestier s'enfoncer dans l'opacité. Régulièrement, de nombreux cas d'infraction ou d'exploitation forestière illégale sont documentés. A titre d'exemple, en juillet 2015, une bonne partie de la haute administration du ministère en charge des Forêts fut interpellée. Suspectés d'avoir touché des pots de vin ou favorisé des pratiques illégales, de nombreux hauts responsables furent même écroués.

De toute évidence, le secteur forestier ne brille pas toujours pas sa transparence. C'est ainsi que les contrats de concession, la liste des permis, les superficies exploitables, les informations sur la fiscalité, les rapports des missions de contrôle ou les procès-verbaux des contentieux ne sont jamais publiés. Malgré la récurrence des fautes professionnelles, les agents sont rarement frappés de sanction administrative. De plus, la déontologie administrative leur fait obligation de tenir pour confidentielles de nombreuses informations en leur possession. Tout cela crée un terreau fertile à la corruption, à la manipulation et à la dissimulation. Il est donc urgent de promouvoir des modes de gestion qui facilitent le contrôle et le suivi des activités. Pour ce faire, il faut notamment :

- Permettre aux parties prenantes d'accéder à l'information publique sans être obligées de faire valoir un intérêt particulier ;
- Recueillir leurs avis et en garantir la prise en compte.

Bien entendu, cette entreprise doit être menée en conformité avec les dispositions légales en vigueur et les engagements internationaux du pays, notamment ceux relatifs à la transparence dans le secteur forestier. Engagées dans la défense des droits des populations en lien avec la protection des écosystèmes, Brainforest et CED entendent prendre toute leur part à un éventuel exercice de cette nature Par la présente étude, ces organisations veulent contribuer à l'amélioration de la gouvernance forestière au Gabon. Plus précisément, elles espèrent (1) adapter la charte sur la transparence réalisée au Cameroun au contexte gabonais, (2) se pencher sur la régularité des opérations forestières et investissements divers en milieu forestier et (3) ouvrir des pistes de réflexion pour une meilleure lisibilité de la gestion du massif forestier gabonais.

D'un point de vue méthodologique, cette étude s'appuie sur :

1. L'état des lieux du secteur forestier et de son système de gestion ;
2. L'état des lieux des négociations relatives à la signature de l'APV;
3. Une évaluation des dispositions légales portant sur l'accès à l'information et la participation au processus décisionnel et ;
4. Des mesures correctives.

APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

Cette étude a été conduite selon une méthodologie d'urgence décrite comme suit:

Étape 1 Collecte des données

Elle a été menée en trois temps. D'abord, la revue juridique consistant en une analyse de la loi 16/01 portant Code forestier en République gabonaise et de la proposition de grille de légalité soumise par le Comité technique de concertation (CTC). Ensuite, une lecture de l'abondante littérature sur la gouvernance forestière. Enfin, des entretiens avec certaines organisations de la société civile.

La méthodologie ainsi présentée a permis de :

- Identifier les parties prenantes ;
- Identifier les processus et investissements en cours ;
- Identifier les contraintes, défis et enjeux de la transparence en milieu forestier.

Étape 2 : Élaboration du rapport provisoire

Il s'est agi de consigner les résultats de l'analyse et de l'interprétation des données et informations recueillies.

Difficultés rencontrées

L'étude a été menée au pas de charge. En raison des délais relativement courts, l'administration et le secteur privé n'ont pu être interviewés. Seuls certains acteurs du milieu associatif ont été consultés. Pas prévue par les termes de référence, la descente sur le terrain n'a même pas été envisagée. De ce fait, le point de vue des populations rurales n'a pu être recueilli. Si l'information disponible n'est pas toujours à jour, une bonne partie est introuvable. Au total, la difficulté d'accès à l'information a confirmé, si besoin s'en trouvait, la nécessité de réfléchir aux voies et moyens de renforcer la transparence des opérations en milieu forestier.

Chapitre 1

ÉTAT DES LIEUX DU SECTEUR FORESTIER

1.1 - Les processus en cours dans le secteur forestier

La transparence est une exigence majeure de la bonne gouvernance dans le secteur forestier. Depuis des années, de nombreuses études mettent en lumière la trop forte implication de l'élite dirigeante dans l'industrie forestière[3]. Sans succès, les partenaires au développement ont régulièrement dénoncé cet état de fait. Une situation d'autant plus inquiétante qu'elle gêne la stricte application de la loi, particulièrement les dispositions relatives à l'attribution des permis par adjudication, à l'aménagement durable ou à la présentation au Parlement d'un rapport annuel sur l'état des forêts. À ce jour, l'ensemble des informations (données d'exploitation, contrôle, contentieux) dont dispose l'administration demeurent confidentielles. Dans le même temps, les missions de contrôle se raréfient. Quand elles sont menées, elles ouvrent généralement la porte au phénomène de corruption. Contrairement au discours officiel, jamais des mesures disciplinaires ne sont requises contre les agents indélicats, les arrestations spectaculaires auxquelles on a parfois assisté s'étant invariablement soldées par des relaxes pures et simples[4].

Comme partout dans le monde, le secteur forestier gabonais est étroitement lié à d'autres, utilisateurs d'espaces (agriculture, mines, infrastructures notamment). Empiriquement, on note que les demandes croissantes en terres, les secteurs connexes affectent particulièrement : i) les procédures de classement et déclassement des différents types de forêt, ii) la sincérité des processus d'attribution des permis, iii) la mise en œuvre des plans d'aménagement et, iv) les opérations de cartographie. Les influences des secteurs connexes sur le secteur forestier constituent donc une entrave à la transparence. Et pour cause : excessivement politisé, le développement de l'agro-industrie freine considérablement la diffusion de l'information technique ; réputées stratégiques et fortement rentables, les activités minières s'accommodent très mal de la participation des tiers.

1.1.1 L'industrie forestière

De tout temps, la forêt a joué un rôle essentiel au Gabon. Au plan économique, social ou environnemental, elle a été d'un précieux apport. Comme le montre le tableau 1 ci-dessous, entre 2005 et 2009, la contribution de la filière bois au Produit intérieur brut (PIB) est allée crescendo, avec des périodes de ralentissement en 2007 et 2010[5]. En 2015, la production de la filière bois a représenté 215 milliards XAF, soit environ 3,5 % du PIB (cf. Graphique 1 ci-dessous). En 2016, la production de grumes a atteint 1 523 163 m3, soit une hausse de 7,1% induite par la demande des unités industrielles. Au niveau local, le commerce des grumes a observé la même tendance (+15,6%). Cela s'est traduit par un accroissement du chiffre d'affaires d'environ 12,2%, soit 31,4 milliards XAF de revenus (cf tableau 2 ci-dessous)[6].

3 In Etats défaillants : le secteur forestier en Afrique centrale (Karsenty et Fournier, 2008).

4 A titre d'exemple, tous les cadres dirigeants de l'administration des Forêts, soupçonnés de trafics divers et variés et mis aux arrêts en juillet 2015, furent relâchés moins d'un mois plus tard. Depuis lors, la plupart d'entre eux ont repris du service à des fonctions d'encadrement

5 Rapport sur l'impact de la mesure d'interdiction d'exportation des grumes sur la forêt, l'industrie du bois et l'économie du Gabon (FRM ingénierie/Worldbank group, mars 2017)

6 Tableau de bord de l'économie 2016 (Direction générale de l'Economie et de la Politique fiscale)

Au Gabon, l'industrie forestière est fortement marquée par l'interdiction d'exporter le bois en grumes. Arrêtée le 6 novembre 2009, hors de toute base légale[7], cette décision avait pour objectif d'accélérer le processus d'industrialisation du secteur. En pratique, elle a nécessité des ajustements, notamment dans la formulation et la mise en œuvre des plans d'aménagement. Ne s'étant que trop difficilement adaptée au nouveau contexte, l'administration peine désormais à remplir ses missions : des structures opérationnelles telles que les directions provinciales des Eaux et forêts se retrouvent isolées, coupées des centres de décision[8]. Il y a donc urgence à procéder à un renforcement institutionnel, qui passe aussi bien par la réforme de l'administration centrale que par la restructuration des entités de terrain et l'amélioration du contrôle de l'aménagement forestier.

En vue de favoriser ces mutations, le gouvernement gabonais a lancé, en mars 2018, un « Projet d'appui à la filière bois », censé courir sur une période cinq ans. Financé par l'Agence française de développement (AFD) à hauteur de 10 millions € dans le cadre de l'Accord de conversion de dette signé en 2008, ce projet vise à « apporter, dans un cadre formel, un soutien multiforme aux acteurs économiques de la filière (…), dans un secteur qui évolue vite, mais surtout impulser davantage le dynamisme nécessaire à la matérialisation des orientations du Plan stratégique Gabon émergent (PSGE)». Sur le terrain, ce projet doit déboucher sur :

- *Une redéfinition de la politique et de la stratégie de la filière ;*
- *Une meilleure gestion des ressources forestières ;*
- *La mise en place d'une veille économique ;*
- *Un meilleur suivi de la traçabilité des produits forestiers ;*
- *Un appui aux initiatives de certification ;*
- *La réalisation d'études thématiques en vue d'une gestion durable des forêts et ;*
- *Le renforcement des capacités institutionnelles des services forestiers et douaniers.*

Tableau 1 : Contribution de la filière bois au PIB – Évolution sur 10 ans

PIB au prix courant (Milliard FCFA)	2005	2007	2009	2010	2012	2014	2015
Exploitation forestière	72.3	95.8	79	53.7	51.2	64.8	75.1
Industries du bois	32.5	46	42.7	62.2	92.5	114.1	139.8
TOTAL	104.8	141.8	121.7	115.9	143.7	178.9	215.0

Source : Tableaux de bord de l'économie de 2005 à 2015 (Direction générale de l'Économie et de la Politique fiscale)

7 En son alinéa 2, l'article 227 de la loi 16/01 portant Code forestier en République gabonaise dispose : «Le taux de transformation de la production locale doit évoluer pour atteindre 75% au cours de la décennie qui suit la date de promulgation de la présente loi». Autrement dit, à l'horizon 2012, l'objectif était d'accroître la transformation locale tout en réservant une quote-part à l'exportation.

8

Graphique 1 : Contribution filière bois au PIB (Exploitation forestière et industries du bois)

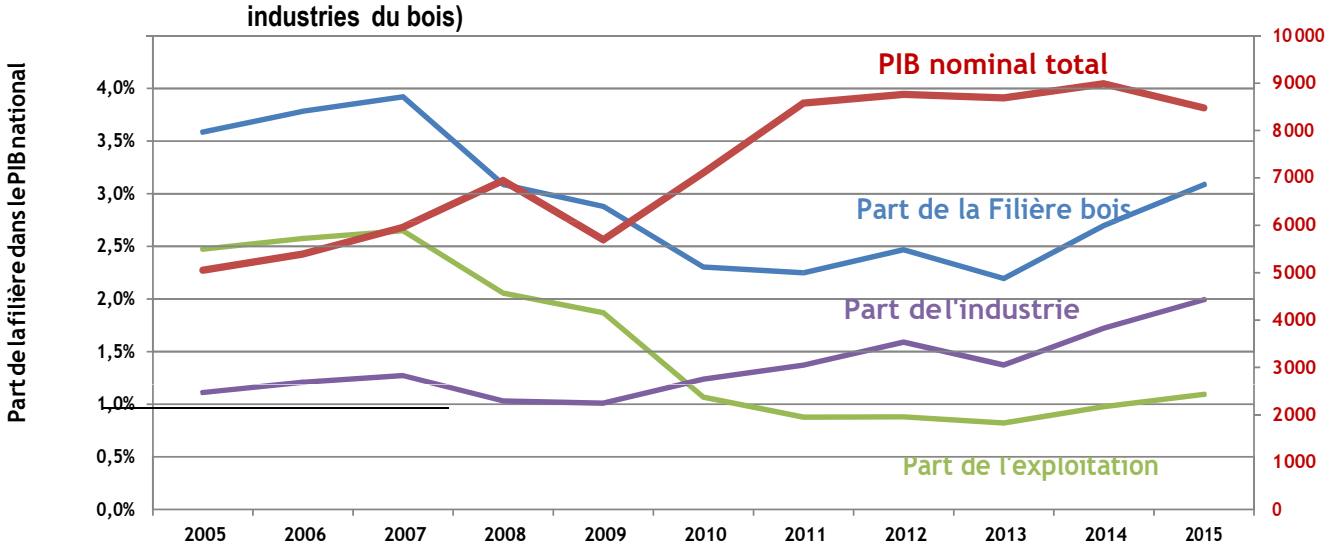


Tableau 2 : Évolution de l'activité forestière

	2014	2015	2016	16/15
Production forestière (m3)	1 228 592	1 421 531	1 523 163	7,1%
Ventes aux industries locales (m3)	352 706	387 638	448 157	15,6%
Chiffre d'affaires (millions XAF)	27 351	27 943	31 356	12,2%
Effectifs (nombre d'agents)	1 716	1 398	1 514	8,3%

Source : Enquête tableau de bord de l'économie 2016 (Direction générale de l'Économie et de la Politique fiscale)

1.1.2 L'exploitation forestière

Avec 23,59 millions ha, le couvert forestier gabonais représente 88,97% du territoire national[9]. L'exploitation forestière s'y fait essentiellement dans le Domaine forestier permanent de l'État (DFPE), c'est-à-dire dans les Concessions forestières sous aménagement durable (CFAD) et les Permis forestiers associés (PFA)[10]. Ces activités obéissent aux normes édictées par le Guide technique d'aménagement. Elles ne concernent que les seules essences identifiées par l'arrêté n°119-PR-MEFEPEPN du 1er mars 2004[11]. S'agissant d'essences particulières comme l'okoumé et l'ozigo, l'exploitation est soumis aux fluctuations du marché[12]. Elle doit faire l'objet d'une décision de l'administration fixant un volume annuel de production[13].

9 Ces chiffres qui contredisent ceux généralement utilisés ont été livrés en octobre 2016 par les services de l'Agence gabonaise d'études et d'observations spatiales (Ageos) sans qu'il ne soit possible de les confirmer ou infirmer.

10 Articles 96 et 97 de la loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier

11 Sur un peu plus de 400 essences répertoriées, seules 44 sont exploitées et commercialisées à ce jour, avec un accent particulier sur l'okoumé.

12 Article 239, de la loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant code forestier.

13 A notre connaissance, la seule décision en ce sens jamais prise concerne le kevazingo, désormais interdit d'abattage et d'exploitation par une décision du Conseil des ministres du 23 février 2018, conformément aux articles 67 et 297 du code forestier.

Pour autant, l'essentiel du domaine forestier gabonais est attribué, comme on peut le voir dans la carte 1 ci-dessous[14]. Afin de favoriser une mise en œuvre plus efficace des plans d'aménagement et une plus grande transparence du secteur, un projet dénommé « Contrôle de l'aménagement forestier (Caf) » a été lancé en avril 2014. Financé à hauteur de 12 millions € sur l'Accord de conversion de dette, il concerne une superficie totale de 9 380 000 ha et une surface nette de 8 258 000 ha, soit 60% du domaine forestier productif. Ce projet vise trois objectifs :

- *Renforcer les moyens de contrôle des plans d'aménagement et de l'exploitation forestière par l'administration ;*
- *Renforcer les capacités techniques de l'administration centrale et déconcentrée et ;*
- *Développer la qualité du contrôle de l'aménagement forestier.*
- *De façon opérationnelle, ce projet vise six résultats précis :*
- *La construction de bases-vie et locaux à usage de bureaux en dehors de Libreville ;*
- *L'équipement de l'administration en matériel adéquat ;*
- *La refonte des textes et règlements relatifs à l'aménagement forestier ;*
- *Le développement de référentiels et outils de contrôle sur la base des textes et bonnes pratiques ayant fait leurs preuves ailleurs;*
- *La formation et ;*
- *La mise en place d'un dispositif indépendant de vérification du contrôle et de divulgation des résultats.*

Malheureusement, pour s'être transformé en opération de racket ou en un prétexte de légitimation de la corruption[15], le projet Caf a été suspendu par le gouvernement, à la demande de l'AFD, trois ans après son lancement, c'est-à-dire en mai 2017. Lors de sa suspension, le gouvernement avait fortement déploré les «fuites» sur résultats du projet. Autrement dit, il n'avait que très peu apprécié que des informations relatives au projet, particulièrement aux pratiques des agents, aient été portées à la connaissance du grand public. C'est dire si la transparence n'a pas toujours été son premier souci.

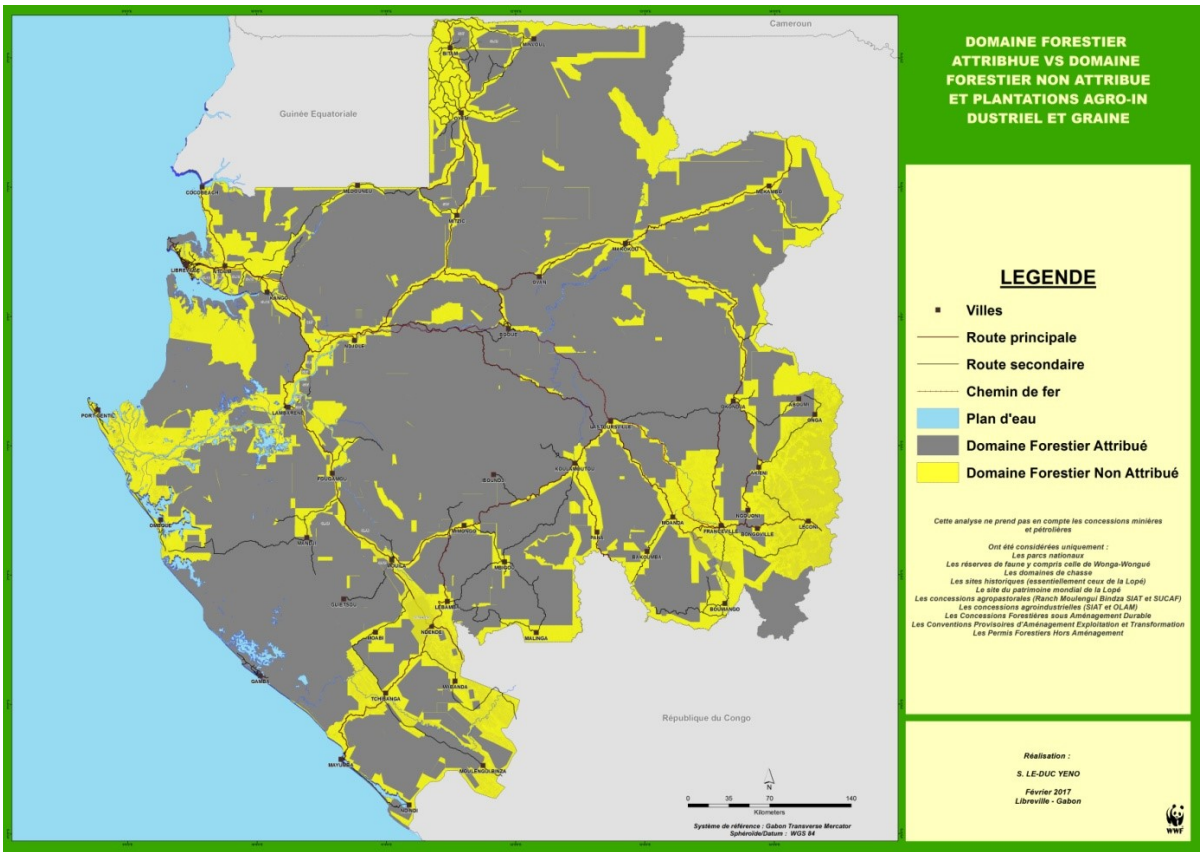
Pour autant, la 3è session du comité de pilotage du projet, tenue en mai 2018, a décidé de la relance des activités. Des référentiels de contrôle ayant déjà été conçus, il a été recommandé aux équipes de s'en imprégner afin de procéder à leur divulgation pour une appropriation par les parties prenantes et un meilleur contrôle des activités[16]. Depuis lors, les activités du projet se résument à des séances de travail.

14 En 2015, on estimait que 15 083 300 ha de forêt étaient déjà concédés à différents opérateurs forestiers.

15 Aux dires de nombreux témoins, notamment des exploitants forestiers, les équipes du projet ont généralement outrepassé leur mandat. On a appris que des brigades mixtes composées d'agents de l'Agence nationale des parcs nationaux (ANPN), d'un détachement de gendarmes et d'agents des Eaux et forêts ont régulièrement fait irruption, armées et encagoulées, au sein des concessions forestières. Généralement, les opérateurs étaient ensuite convoqués à Libreville où de fortes amendes, y compris une fumeuse taxe carbone, leur étaient infligées. Même si ces équipes se prévalaient souvent d'un ordre de mission dûment signé par l'administration des Forêts, l'inexistence d'un statut des agents de l'ANPN, le montant des amendes et le caractère fantaisiste de certaines d'entre elles ont suscité beaucoup de critiques.

16 On parle de huit référentiels réalisés sur la base d'une méthodologie proposée par l'Agence gabonaise de normalisation (Aganor) en partenariat avec le bureau Véritas et le cabinet FRM. Ces référentiels portent respectivement sur les thématiques suivantes : exploitation sous CPAET ; déclaration des CPAET : exploitation sous CFAD ; déclaration des CFAD ; attribution des permis ; attribution des forêts communautaires ; exploitation des forêts communautaires et exploitation des zones tampons.

Carte 1 : Situation du domaine forestier en 2015



Source : Fonds mondial pour la nature

1.1.3 L'industrie du bois

Ayant fait le choix d'une industrialisation de la filière bois, le Gabon s'efforce d'organiser les activités industrielles en trois niveaux de transformation :

- *sciage et déroulage ;*
- *moulures, profilés, parquets et contreplaqués et ;*
- *menuiserie et ébénisterie.*

En 2016[17], la production de ces segments s'est établie à 797 187 m3. Sur le plan commercial, les exportations ont observé une hausse de 11% pour s'afficher à 677 621 m3. Cependant, les ventes locales ont baissé de 13,7%. Dans ces conditions, le chiffre d'affaires a augmenté de 5,2% pour se situer à 186,987 milliards XAF. Les emplois ont progressé de 6,7% pour s'établir à 9 953 agents.

1.1.4 Les investissements dans les secteurs connexes à l'industrie forestière : le cas Olam

Outre l'exploitation forestière et les parcs nationaux, l'espace gabonais est aussi occupé par les concessions minières et cultures de rente. Le gouvernement ayant annoncé son intention de faire du Gabon le

17 Source : Tableau de bord de l'économie 2016 (Direction générale de l'Economie et de la Politique fiscale)

premier producteur africain d'huile de palme d'ici à 2017 [18], des investissements lourds sont opérés dans l'éléiaculture et, dans une certaine mesure, l'hévéaculture. Conduits selon un processus jugé «opaque, politisé et controversé» [19], ils sont portés par Olam, filiale d'une multinationale présente dans 64 pays et basée à Singapour où elle est cotée à la bourse depuis 2005 (SGX-code ISIN : SG1Q75923504).

Sur la base d'un partenariat public-privé[20] avec l'État gabonais, Olam-Gabon investit dans le domaine agricole à travers ses trois filiales suivantes :

- **Olam Palm Gabon [21] :** plantations de palmiers à huile et production d'huile ;
- **Olam Rubber Gabon [22] :** plantations d'hévéa et production de latex ;
- **Sotrader :** appui au paysannat à travers le programme Graine.

À ce jour, les activités de ces filiales se répartissent comme suit[23] :

- **Olam Palm Gabon :** 58 000 ha de plantations de palmiers à huile (38 000 ha dans la région de Mouila dans la province de la Ngounié et 20 000 à Awala dans l'Estuaire), anciennes plantations de Siat Gabon à Makouké dans la province du Moyen-Ogooué, une usine existante et de deux autres usines de transformation d'huile de palme à Kango et à Mouila.
- **Olam Rubber Gabon :** 28 000 hectares de plantations d'hévéa à Okok dans la région de Bitam/Minvoul (Woleu-Ntem) et une usine de transformation.
- **Programme Graine :** développement de 20 000 hectares de plantations autour de deux cultures de rente (palmier à huile et hévéa) et quatre cultures vivrières (manioc, banane, tomate et piment).

Régulièrement accusé de prendre des libertés avec la législation, Olam-Gabon affirme avoir passé un accord avec l'État pour la mise à disposition de 300.000 ha de terres pour les cultures de rente et 200 000 ha pour les cultures vivrières d'ici à 2020[24]. Au plan financier, ce groupe se prévaut d'un investissement de 508 milliards XAF, entre 2011 et 2017, pour des projets en lien avec l'agriculture et le développement rural[25].

1.2 Le régime juridique du secteur forestier

Pour la gestion du secteur forestier, le Gabon dispose d'un important dispositif juridique et réglementaire. L'évolution de ce corpus légal s'est faite selon les tendances internationales. Après le Sommet de la terre de 1992, un certain nombre de lois furent revues. Une loi relative à la protection et à l'amélioration de l'environnement fut adoptée en août 93. En 2001, ce fut au tour de la loi portant Code forestier d'être adoptée. Les deux textes avaient vocation à favoriser la gestion des risques environnementaux et la conservation de la diversité biologique. Au nombre des évolutions découlant de leur application, on relève la systématisation des études d'impact à l'environnement et l'obligation pour les exploitants forestiers de se doter de documents d'exploitation au nombre desquels un plan d'aménagement. Dans la pratique administrative, la consultation publique est donc apparue à ce moment-là. A la faveur de cette mise à jour, la double question de l'accès à l'information publique et de la participation à la prise de décision a naturellement émergé. Au fil du temps, elle est devenue de plus en plus prégnante.

---

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

19 In «Les populations gabonaises face à l'insécruté foncière – Etude sur l'impact des plantations agro-iindustrielles de palmier à huile et d'hévéa» (Franck Ndjimbi – Brainforest/Fern/WRM, janvier 2013)

20 Malgré la controverse et les accusations diverses, personne n'a encore eu accès aux documents établissant ces joint-ventures

21 70% Olam, 30% Etat gabonais

22 80% Olam, 20% Etat gabonais

23 In «Impacts des activités du groupe Olam sur l'économie de la République gabonaise entre 2010 et 2017» (Mays Mouissi consulting, mai 2017)

24 http://www.presidentalibongo.com/presse/communiques/lancement-du-programme-graine-pour-l-entreprenariat-agricole?page=4

25 In «Impacts des activités du groupe Olam sur l'économie de la République gabonaise entre 2010 et 2017» (Mays Mouissi consulting, mai 2017)

Les textes actuellement en vigueur sont consignés dans les tableaux 3 et 4 ci-dessous.

Tableau 3 : Principaux textes législatifs relatifs au secteur forestier

Secteur	Nature, numéro et date	Objet
Eaux Forêts	Loi 16/01 du 31 décembre 2001	Gestion durable du secteur Eaux et forêts
Environnement	Loi 07/2014 du 1er août 2014	Protection de l'environnement

Tableau 4 : Principaux textes réglementaires relatifs au secteur forestier

Secteur	Nature, numéro et date	Objet
Forêts	Décret n° 689/PR/MEFEPEPN du 24 août 2004	Normes techniques d'aménagement et de gestion durable des forêts domaniales productives enregistrées
Forêts	Décret n°001028-PR-MEFEPEPN du 1er décembre 2004	Conditions de création des forêts communautaires
Forêts	Arrêté n°018-MEF-SG-DGF-DFC du 31 janvier 2013	Procédures d'attribution et de gestion des forêts communautaires
Forêts	Arrêté n°136-MEF du 10 octobre 2011	Modalités d'attribution et de gestion du PGG

1.2.1 Le Code forestier

Inspirée par la Déclaration de Rio, la loi 16/01 portant Code forestier se veut un instrument de mise en œuvre d'une politique de gestion durable des forêts[26]. Dans le cadre de l'exploitation forestière[27], elle accorde une place prépondérante au plan d'aménagement. Même si elle n'en fixe pas les limites, cette loi divise le domaine forestier en deux : le Domaine forestier permanent de l'État (DFPE) et le Domaine forestier rural (DFR)[28]. 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)[29]. Le DFR est, quant à lui, constitué de terres et forêts dont la jouissance est réservée aux communautés villageoise[30].

26 L'article 3 de cette loi dispose : « 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 ; la formation et la recherche ; l'implication des nationaux dans les activités du secteur des Eaux et Forêts ; la sensibilisation et l'éducation des usagers et des populations».

27 L'article 20 de cette loi dispose : « Toute forêt domaniale concédée ou non doit faire l'objet d'un plan d'aménagement intégrant les objectifs tels que définis à l'article 3»

28 Article 5 de la loi 16/01 du 31 décembre 2001 portant Code forestier

29 Articles 6, 7, 8, 10 et 11 de la loi 16/01 du 31 décembre 2001 portant Code forestier

30 Article 12 de la loi 16/01 du 31 décembre 2001 portant Code forestier

La typologie en vigueur reconnait aussi les permis de gré à gré (PGG)[31] réservés aux seuls nationaux, incessibles et basés sur le volume du bois. (cf. Tableau 5 ci-dessous). Les autres types de permis (CFAD et PFA) peuvent également être attribués de gré à gré sous réserve du respect des procédures administratives et normes d'exploitation, notamment celles contenues dans le décret n° 689/PR/MEFEPEPN du 24 août 2004 fixant les normes techniques d'aménagement et de gestion durable des forêts domaniales productives enregistrées. Ces normes sont complétées par un guide technique d'aménagement.

Par ailleurs, la loi gabonaise reconnaît aux populations rurales le droit de bénéficier de forêts communautaires[32], gérées selon les préconisations d'un «plan simple de gestion»[33]. Les conditions de création de ces forêts sont fixées par le décret n°001028-PR-MEFEPEPN du 1er décembre 2004.

Tableau 5 : 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 – Brainforest décembre 2010

1.2.2. La loi sur la protection de l'environnement

La loi 007/2014 du 1er août 2014 relative à la protection de l'environnement poursuit cinq (5) objectifs que sont : (i) la préservation et l'utilisation durable des ressources naturelles, (ii) la lutte contre les pollutions et nuisances, (iii) l'amélioration et la protection du cadre de vie, (iv) la promotion de nouvelles valeurs et d'activités génératrices de revenus, liées à la protection de l'environnement et, (v) l'harmonisation du développement avec la sauvegarde du milieu naturel. Elle fixe les principes, le cadre institutionnel et les outils de mise en œuvre. A cet effet, elle prévoit des procédures, des évaluations, des études d'impact et un régime de sanction.

31 Article 95 de la loi 16/01 du 31 décembre 2001 portant Code forestier parle de 50 pieds d'arbres dans des périmètres préalablement identifiés et matérialisés par l'administration des Eaux et Forêts

32 Article 156 de la loi 16/01 du 31 décembre 2001 portant Code forestier

33 Article 2, de l'arrêté n° 018-MEF-SG-DGF-DFC du 31/01/2013, fixant les procédures d'attribution et de gestion des forêts communautaires

1.3. L'APV et la gouvernance forestière

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 bloquées. Depuis l'adoption de la mesure d'interdiction d'exporter les grumes, les industriels du bois ont pris le dessus sur les exploitants forestiers. Même si de nombreux investisseurs s'efforcent de concilier les deux activités, il s'agit de deux métiers différents, présentant des servitudes différentes. Ainsi, en janvier 2018, le CTC[34] a décidé de redéfinir le périmètre de l'APV. A cet effet, deux axes ont été identifiés :

- Relecture de la grille de légalité finalisée en juillet 2016 en fonction des types de permis pour y retirer les éléments relatifs au Système de vérification de la légalité (SVL) et ;
- Mise en place d'un SVL censé capitaliser les acquis du Système d'information de l'aménagement forestier (Siaf) développé par le projet « Contrôle de l'aménagement forestier (Caf) ».

Une note relative à ces préoccupations devait être soumise au gouvernement pour validation. A ce jour, il est difficile de dire si elle a été présentée et quels ont été les retours. Surtout, au regard des fréquents changements au sein de l'équipe gouvernementale[35].

Tout compte fait, il semble extrêmement hasardeux d'analyser la transparence dans le secteur forestier au Gabon sur la base d'un quelconque instrument développé dans le cadre des APV.

34 Le Comité technique de concertation est l'organe multi-acteurs mis en place pour conduire les pourparlers entre l'État gabonais et l'UE dans le cadre des APV.

35 Avec 8 ministres en 9 ans, le ministère en charge des Forêts est l'un de ceux qui changement le plus de titulaire, le précédent ministre n'y étant resté que moins de 9 mois, entre août 2017 et mai 2018.

Chapitre 2

LA TRANSPARENCE DANS LE DISPOSITIF JURIDIQUE

La notion de transparence renvoie à des pratiques sociales fondées sur la recherche de sincérité et l'accessibilité de l'information liée à la vie publique. Si l'objectif premier de la transparence est l'établissement de relations de confiance, cette notion se traduit aussi par l'obligation de rendre compte. D'une manière générale, la transparence porte sur la connaissance des décisions et leurs motivations. Une analyse de la transparence dans un secteur donné se traduit donc par une compréhension des mécanismes d'accès à l'information publique et de participation au processus de prise de décision.

2.1. L'accès à l'information

Reconnu comme un droit fondamental par le bloc de constitutionnalité[36], l'accès à l'information n'est cependant pas énoncé dans le texte de la Constitution. La jouissance effective de ce droit est donc subordonnée à des textes nationaux subséquents qui n'ont jamais été pris. Faute de transposition en droit national, l'application de ce principe à valeur constitutionnelle n'est pas toujours aisée. Surtout que le principe de divulgation maximale, pourtant consacrée par le Principe 10 de la Convention sur la diversité biologique[37] heurte les dispositions de la loi relative aux archives, qui impose des délais pouvant varier de 30 à 100 ans selon la nature de l'information[38]. De plus, la notion d' «indiscrétion administrative» défendue par la déontologie de la Fonction publique favorise la dissimulation de l'information détenue par l'administration[39].

Même si le Code forestier énonce des dispositions pertinentes censées s'appliquer à tous et sur tout le territoire national, la pratique est toute autre. A bien des égards, les agents de l'administration des forêts se comportent d'abord comme des fonctionnaires, soumis aux règles de la fonction publique, et non comme des agents d'une administration paramilitaire disposant d'un pouvoir de police.

2.1.1. L'accès à l'information dans le Code forestier

Le Code forestier et ses textes d'application font partiellement obligation à l'administration de publier les informations en sa possession. Mais, ils n'obligent nullement à communiquer les noms et qualités des membres du Comité pour l'industrialisation de la filière bois. Par ailleurs, les droits du bénéficiaire de l'information, les responsabilités de l'administration et les modalités de diffusion de l'information sont

36 La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et la Charte africaine des droits de l'homme étant des annexes de la Constitution gabonaise, leurs préconisations ont valeur constitutionnelle. Or, l'article 19 la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 reconnait à tout citoyen « le droit de chercher, recevoir et répandre l'information » alors que l'article 9 de la Charte africaine des droits de l'homme lui donne le « droit à l'information ».

37 Cette disposition indique notamment : « Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques (...) Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci ». Même si le Gabon a ratifié cette Convention, il ne figure pas parmi les pays qui ont ensuite adopté une législation sur l'accès à l'information publique.

38 Article 15 de la loi n° 009/2006 du 4 décembre 2006 relative aux archives.

39 L'article 60 de la loi n° 14/2005 du 8 août 2005 portant code de déontologie de la fonction publique recommande notamment à « l'agent public de s'abstenir de tout comportement contraire à la moralité (...) (et constitutif de) (...) indiscrétion administrative »

totalement absents des textes. De façon détaillée, une analyse de l'ensemble du corpus juridique permet de dégager ce qui suit :

- **Sur l'attribution des titres forestiers :** la législation prévoit la publication des appels d'offres pour les différents permis[40], la publication des avis motivés désignant les entités adjudicataires des titres forestiers, la publication des cartes et permis attribués, la publication de la liste des sociétés agréées et certifiées[41].

Par contre, de nombreux aspects ne sont pas pris en compte : publication des unités forestières de gestion (UFG) attribuées avec les noms des concessionnaires et les surfaces, publication des conventions provisoires d'aménagement/exploitation, notification du démarrage des activités d'exploitation aux populations environnantes, notification du démarrage des activités de récupération du bois abandonné dans les zones de débardage.

- **Sur l'information en matière d'aménagement :** seule la publication des études d'impact à l'environnement[42] est prévue. Les autres modalités d'accès à l'information n'étant mentionnées nulle part, rien n'oblige l'administration ou le concessionnaire à rendre publics les documents de gestion (plan d'aménagement, plan de gestion) ou les informations liées aux inventaires, aux aspects sociaux des cahiers des charges et même aux surfaces concédées ou exploitées.
- **Sur l'information relative à la production et à la transformation :** aucune obligation d'information n'est faite ni à l'administration ni aux opérateurs privés. Que ce soit les documents d'exploitation (plan d'industrialisation, plan annuel d'opération, cartes, cahiers des charges), la production annuelle de grumes, le volume exportable par essence, le titre ou l'entreprise, le volume transformé ou les liasses fiscales, toutes les informations peuvent être gardées secrètes.
- **Sur l'information relative a gestion des conflits :** là aussi aucune disposition légale n'oblige les parties à communiquer.
- **Sur les procédures de classement et de déclassement :** la législation fait obligation à l'administration de communiquer sur tout éventuel projet[43], notamment en direction des communautés riveraines ou peuples autochtones susceptibles d'être touchées. Elle prévoit aussi les modalités de vulgarisation. N'empêche, des améliorations peuvent être apportées afin de permettre une divulgation maximale.
- **Sur l'information liée aux opérations de cartographie :** les dispositions y relatives ne concernent que la cartographie participative[44]. Il est prévu que les résultats soient diffusés selon des modalités précises[45]. Mais, aucune sanction n'étant prévue, tout ceci reste des recommandations. Personne n'est donc tenu de s'y soumettre.
- **Sur l'information liée aux forêts communautaires :** les procès-verbaux des négociations entrant dans le cadre de la formulation des documents de gestion doivent être diffusés[46]. Cette exigence vaut aussi pour les procédures d'attribution et normes de gestion[47]. Ici aussi tout cela n'a que valeur de recommandation et non d'obligation légale.

Même si la loi gabonaise est inspirée de la Déclaration de Rio, beaucoup reste à faire : en absence

40 Arrêté n° 00640-08MEFEPA du 8 octobre 2008 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières par adjudication.

41 Décret n° 0278/PR/MEF du 4 février 2011 fixant les conditions de délivrance de l'agrément professionnel des métiers du secteur forêt/bois.

42 Article 226 de la loi n° 16/01 portant Code forestier et décret n°00539/PR/MEFEPEPN du 15 juillet 2005 réglementant les études d'impact sur l'environnement.

43 Décret n° 001032-PE-MEFEPEPN du 1er décembre 2004 fixant les modalités de classement et de déclassement des forts et des aires protégées.

44 Section 4.6.1 du Guide technique national d'aménagement forestier [GTNAF] complétant le décret n°000689/PR/MEFEPEPN.

45 Arrêté n° 018 du 31/01/2013 fixant les procédures d'attribution et de gestion des forêts communautaires

46 Article 5 du décret n° 001028-PR-MEFEPEPNdu-1er décembre 2004 fixant les conditions de création-des forêts communautaires

47 Arrêté n°018/MEF/SG/DGF/DFC du 31 janvier 2013 fixant les procédures d'attribution et de gestion des forêts communautaires

d'une loi de portée générale relative à l'accès à l'information, les dispositions pertinentes du Code civil[48] doivent être mieux exploitées. Au-delà, il serait certainement utile de procéder à transposition en droit national du Principe 10, qui affirme notamment : *«Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques (…) Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci».*

En outre, parce que la Constitution consacre le français comme « langue officielle de travail » tout en affirmant la nécessité de garantir «la protection et la promotion des langues nationales»[49] des ajustements peuvent être opérés dans les mécanismes de diffusion de l'information, conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dont l'article 9 dispose clairement : *«Toute personne a droit à l'information».*

Pour autant, l'amélioration de la transparence dans le secteur forestier est aussi une question de pratique administrative : même si le corpus juridique venait à évoluer, il faudrait encore s'assurer de son application effective. Dans un environnement où règne la corruption, l'absence de sanction peut être un frein à l'amélioration de la pratique. Il parait donc envisageable d'examiner la question en y intégrant aussi la question du droit à la justice, c'est-à-dire l'obligation pour chacun d'assumer ses actes, en contrepartie de la possibilité d'exercer des recours. D'où la nécessité de revoir le régime des sanctions.

2.1.2. Les investissements non forestiers face à l'accès à l'information

Depuis des années, de nombreux investissements non forestiers ont cours dans le massif forestier gabonais. A ce jour, il existe de nombreuses exploitations minières ou agricoles sur les terres forestières[50]. Généralement, la délivrance des titres miniers se fait selon la loi minière, totalement muette sur l'accès à l'information. Même si en son article 4, cette loi[51] énonce l'objectif de parvenir à la *« bonne gouvernance et la transparence dans la gestion et l'exercice des activités du secteur minier »*, aucune disposition de mise en œuvre n'est déclinée.

Sur un tout autre aspect, l'article 24 du décret n° 257-2012 PR-MECIT du 19 juin 2012 réglementant les cessions et locations des terres domaniales conditionne leur attribution à une requête adressée à l'Agence nationale de l'urbanisme, des travaux topographiques et du cadastre (ANUTTC). Le même décret détermine les cessions de gré à gré[52] ou par adjudication[53] et la concession de baux, ordinaires[54] ou emphytéotiques[55]. Il exige, par ailleurs, une adjudication en séance publique aux enchères verbales. Il préconise, enfin, la publication des clauses du cahier des charges 15 jours avant la mise aux enchères[56]. En théorie, toutes ces dispositions ouvrent une fenêtre d'opportunité s'agissant de l'accès à l'information. En pratique, elles sont totalement ignorées. Dans la totalité des cas, les attributions de terres aux exploitants agricoles ou miniers sont menées selon des dispositions spécifiques de la loi forestière, notamment

48 Articles 2, 3 et 9 de la loi n° 15/72 du 29 juillet 1972 portant adoption de la première partie du Code civil. L'article 2 dispose : « Les lois ne deviennent cependant obligatoires sur l'étendue de chaque District que sept jours francs après l'arrivée à la sous-préfecture, du Journal officiel qui les contient, arrivée qui sera constatée sur un registre spécial tenu par le Sous-préfet du District. Cette disposition s'applique aux ordonnances prises par le Chef de l'État, conformément à l'article 42 de la Constitution.» L'article 3: « Les lois et ordonnances deviennent obligatoires dans l'étendue de chaque Province, après leur affichage dans les panneaux des actes administratifs, ou sept jours francs après leur publication dans un périodique d'annonces officielles et légales agréé». L'article 9: «Les décrets et actes réglementaires généraux deviennent obligatoires dans les conditions prévues aux articles 2 et 3 ci-dessus».

49 Alinéas 8 et 9 de l'article 2 de la Constitution

50 Voir l'Atlas forestier réalisé en partenariat par WRI et le MEFDD, Atlas forestier interactif du Gabon, version 3.0. Disponible sur : http://www.wri.org/our-work/project/congo-basin-forests/congo#project-tabs .

51 Loi n°017/2014 du 30 janvier 2015 portant réglementation du secteur minier en République gabonaise.

52 Articles 8 et 9 du décret n° 257-2012 PR-MECIT du 19 juin 2012 réglementant les cessions et les locations des terres domaniales

53 Article 10 du décret n° 257-2012 PR-MECIT du 19 juin 2012 réglementant les cessions et les locations des terres domaniales.

54 Article 21 du décret n° 257-2012 PR-MECIT du 19 juin 2012 réglementant les cessions et les locations des terres domaniales.

55 Article 24 du décret n° 257-2012 PR-MECIT du 19 juin 2012 réglementant les cessions et les locations des terres domaniales.

56 Article 15 du décret n° 257-2012 PR-MECIT du 19 juin 2012 réglementant les cessions et les locations des terres domaniales.

celles liées aux autorisations d'exploration[57]. En clair, s'appuyant sur les silences et imprécisions de la loi forestière, les investisseurs agricoles en profitent pour contourner l'ensemble du dispositif légal.

Au demeurant, la transparence des activités minières ou agricoles est rarement questionnée. En revanche, à travers les interrogations sur la transparence des processus d'acquisition des terres, c'est la légalité des concessions à vocation minière ou agricole qui est en cause. Conscients de cela, certains investisseurs, notamment Olam-Gabon, ont intégré le Consentement libre informé et préalable (Clip) dans leur démarche. Même si aucune loi gabonaise ne mentionne cette notion, Olam-Gabon affirme la mettre en œuvre. Peut-être pour des besoins de certification[58] ? Olam affirme que les contrats sociaux passés avec les populations locales résultent des consultations menées dans le strict respect du processus clip[59]. Le droit à l'information est-il pour autant respecter ?

2.1.3. Le phénomène de conversion des terres

Le Gabon évolue sous un régime de domanialité intégrale : l'État est le propriétaire et le gestionnaire exclusif de la terre et de l'ensemble des ressources, y compris celles du sous-sol. Malgré l'existence du DFPE et du DFR, la loi forestière ne distingue pas les forêts appartenant au domaine public de celles relevant du domaine privé. Or, les forêts du domaine public sont réputées inaliénables, incessibles et imprescriptibles puisque dédiées à des usages publics ou des missions d'intérêt public. A priori, les forêts relevant du domaine privé peuvent, elles, faire l'objet de cession à des personnes de droit privé.

Concrètement, l'article 6 de la loi n°16/2001 du 31 décembre 2001 portant Code forestier, dispose que les forêts du DFPE "sont affectées à la production, à la protection et constituent l'habitat de la faune sauvage". L'article 12 de la même loi réserve le DFR aux besoins des communautés locales. Les dispositions combinées de ces articles permettent donc d'affirmer que le Code forestier ne prévoit aucun mécanisme de changement d'affectation pour les terres forestières. Sur le terrain, les incohérences juridiques et l'absence de dispositions réglementaires créent un flou qui facilite les changements d'affectation, notamment pour le développement des plantations agro-industrielles et des activités minières.

En effet, la loi n°017/2014 du 30 janvier 2015 portant réglementation du secteur minier en République gabonaise ne fait nullement mention d'une quelconque interdiction d'activités minières sur les terres forestières[60]. En son article 254, elle autorise même le déclassement de certaines zones à des fins de prospection, de recherche ou d'exploitation minière. Pour ce faire, un décret du président de la République, pris sur proposition du ministre des Mines, s'avère suffisant. Plus grave, sur le fondement de l'article 196 de la même loi, tout titulaire de permis minier peut défricher ou faire défricher les terres forestières, sous réserve des droits des tiers et des dispositions contraires, notamment celles relatives à la protection de l'environnement. L'accès à l'information publique sur les activités minières n'est donc possible qu'en application des dispositions pertinentes de la loi forestière ou de celles relatives à la protection de l'environnement, particulièrement celles qui régissent les études d'impact à l'environnement. Le même constat vaut pour les activités agricoles.

De fait, la législation foncière autorise la cession de terres relevant du domaine privé de l'État[61]. Sur ce fondement, les terres du DFR peuvent faire l'objet de baux emphytéotiques. Assimilés à des baux forestiers domaniaux, leur gestion doit se faire selon les conditions fixées par l'administration des Eaux et Forêts[62]. S'agissant des activités agricoles, seule une stricte application de la loi forestière ou du décret n° 539 du 15 juillet 2005 réglementant les études d'impact sur l'environnement peut donc favoriser l'accès à l'information.

---

57 L'article 106 de la loi 16/01 portant Code forestier dispose notamment : « Toute demande de Concession forestière sous aménagement durable (…) est adressée au ministre chargé des Eaux et forêts (…). La procédure d'attribution comporte (…) l'obtention d'une autorisation d'exploration».

58 Depuis le 28 décembre 2017, les palmeraies d'Olam-Gabon sont certifies RSPO mass-balance

59 In «Impacts des activités du groupe Olam sur l'économie de la République gabonaise 2011-2017 » (Mays Mouissi consulting, mai 2017)

60 Article 251 de la loi n°017/2014 du 30 janvier 2015 portant réglementation du secteur minier en République gabonaise

61 L'article 1er de l'ordonnance nº 50-70 PR/MFB/DE du 30 septembre 1970 dispose que des baux emphytéotiques ne peuvent être consentis que sur des terrains faisant partie du domaine privé de l'État.

62 L'article 38 de la loi n°14-63 du 08/05/1963 fixant la composition du Domaine de l'État dispose : «Les conditions techniques des baux forestiers domaniaux sont fixées par le Directeur des Eaux et Forets ou le Ministre de la Production Forestière».

2.2. La participation à la prise de décision

La Constitution du Gabon affirme que *«la souveraineté nationale appartient au peuple»*[63]. Elle lui reconnait donc le droit de s'exprimer sur toute question d'intérêt national, soit à travers ses élus (parlementaires ou collectivités locales) soit directement par référendum. De plus, le Gabon envisage la souveraineté nationale comme indivisible. Il considère que les mêmes dispositions s'appliquent à l'ensemble de la population. Il ne reconnait donc aucune spécificité aux peuples autochtones, présentés comme des citoyens à part entière même si la réalité est toute autre. Globalement, on note que :

- **Sur l'attribution des titres forestiers :** le dispositif en vigueur ne prévoit pas la présence des populations dans le comité de sélection et d'attribution[64]. Il ne leur reconnait pas non plus le droit de prendre part à l'identification de leurs terroirs et zones d'usage[65]. Toutefois, les dispositions relatives aux cahiers des clauses contractuelles[66] ou aux études socio-économiques[67] ouvrent une fenêtre d'opportunité pour la prise en compte des avis des populations.
- **Sur l'élaboration des plans d'aménagement :** les modalités de participation des populations ne sont nullement prévus ni pour les clauses sociales incluses dans les cahiers des charges[68], ni pour l'exercice des droits d'usage coutumiers[69], ni pour la validation des plans d'aménagement[70], ni pour la mise en place d'une gestion participative[71]. La seule disposition qui consacre la participation est l'article 251 du Code forestier mais il se limite aux retombées pour les populations rurales. En aucun cas, il ne vise à favoriser une meilleure implication de la société dans la gestion du domaine forestier.
- **Sur la gestion quotidienne des concessions :** exclusivement réservée aux opérateurs privés, la législation ne prévoit l'intervention d'aucune autre partie.
- **Sur le classement et le déclassement :** le dispositif juridique n'ayant nullement intégré le Clip[72], seules les dispositions relatives à la présence éventuelle des notables dans les commissions de classement et déclassement[73] peuvent permettre la prise en compte des avis des parties.
- **Sur la cartographie participative :** hormis pour l'attribution des forêts communautaires[74], aucune disposition n'oblige l'administration ou les opérateurs privés à y recourir.

Globalement, les analyses socio-économiques n'ayant pour but que d'identifier les conditions d'intégration des entreprises et de mise en œuvre des plans d'aménagement dans le contexte socio-économique local, le dispositif juridique fait peu de place aux tierces parties. De façon plus précise, l'article 3 du Code forestier prévoit «l'implication des nationaux dans les activités du secteur des Eaux et Forêts». Mais, il ne précise pas les catégories de nationaux concernés ni les modalités d'implication. Un renvoi à la voie réglementaire aurait sans doute été nécessaire. Il aurait facilité la définition des modalités d'implication, et en préciser la nature ou le niveau.

63 Article 3 de la Constitution

64 Les populations ne figurent nulle part dans les comités ou commissions mises en place pour choisir le concessionnaire forestier.

65 Aucun texte réglementaire ne precise les modalités de participation

66 Articles 3 et 4 de l'arrêté n° 00640-08MEFEPA du 8 octobre 2008 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières par adjudication

67 Article 21 de la loi 16/01 portant code forestier et article 32 du décret n° 689/PR/MEFEPEPN définissant les normes techniques d'aménagement et de gestion durable des forets domaniales productives enregistrées.

68 Article 251 de la loi 16/01 portant code forestier.

69 Article 14 de la loi 16/01 portant code forestier et décret n° 692-PR-MEFEPEPN 24-08-2004 fixant les conditions d'exercice des droits d'usage coutumiers en matière de forêt, de faune, de chasse et de pêche.

70 Article 23 de la loi 16/01 portant code forestier et décret n° 689/PR/MEFEPEPN définissant les normes techniques d'aménagement et de gestion durable des forets domaniales productives enregistrées.

71 Article 251 de la loi 16/01 portant code forestier et arrêté n°015 MEF-SG-DGICBVPF du 03/10/2012 fixant les normes et la classification des produits transformés autorisés à l'exportation.

72 En examen dans le circuit législatif depuis plus de deux ans maintenant, la nouvelle version de la loi forestière intégrer cette notion.

73 Article 7 du décret n° 001032/PR/MEFEPEPN du 1er décembre 2004 fixant les modalités de classement ou de déclassement des forêts et des aires protégées.

74 Article 7 de l'arrêté n° 018 du 31/01/2013 fixant les procédures d'attribution et de gestion des forêts communautaires.

Chapitre 3

LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION QUOTIDIENNE DU SECTEUR FORESTIER

Au Gabon, la loi accorde la primauté des interventions à l'administration, aucun mécanisme de délégation des tâches ou d'activités n'étant prévu. Dans les faits, seule l'intervention du secteur privé est reconnue. Cette situation complique sérieusement l'implication des autres utilisateurs, notamment la société civile et les populations locales.

3.1 La circulation de l'information dans la pratique administrative

En son alinéa 2, l'article 15 de la loi 16/01 donne à l'administration des Eaux et forêts *« une mission générale d'information, de sensibilisation, d'éducation, de vulgarisation, de contrôle, de police et de répression »* sans pour autant prévoir de renvoi à la voie réglementaire pour d'éventuelles précisions sur les modalités de mise en œuvre. Ainsi, en absence d'un mécanisme clairement énoncé, la diffusion de l'information publique reste soumise au bon vouloir si ce n'est au pouvoir discrétionnaire de l'administration. Dans la pratique, cette mission d'information se résume en des campagnes de sensibilisation entrant dans le cadre de la protection de la ressource ou de la propagande officielle. Les procédures de consultation en vigueur demeurent très insuffisantes pour garantir une meilleure lisibilité des activités. Dans bien des cas, ces opérations s'apparentent davantage à des formalités administratives qu'à une volonté réelle d'informer les parties ou de se saisir de leurs préoccupations.

Censée être diffusée par le Journal officiel, l'information légale est disponible grâce au journal privé d'annonces légales Gabon Hebdo, de parution plus régulière. Quant à l'information technique, elle circule peu, l'administration des forêts ne disposant d'aucun canal propre de vulgarisation (gazette, site internet dédié notamment). Généralement, la diffusion de l'information technique est le fait des partenaires impliqués, notamment l'AFD, la délégation de la Commission européenne ou la représentation de la Banque mondiale. Nonobstant les termes de la loi forestière, l'accès à l'information se heurte à la pratique politico-administrative voire au contexte sociologique. Dans un environnement de faible culture juridique, de nombreuses dispositions sont royalement ignorées. D'autant plus que leur inobservation n'est pas sanctionnée.

D'ailleurs, depuis la promulgation de la loi forestière en vigueur, aucun rapport annuel[75] sur l'évolution du secteur forestier n'a été publié. Or, ce rapport peut contribuer à mettre à la disposition du public un ensemble d'informations essentielles, notamment la liste des différents permis attribués, le volume annuel de production du bois, les recettes générées par la forêt, la liste des infractions forestières et les contrevenants à la législation, les accords signés entre les concessionnaires forestières et les populations locales/autochtones, les plans de gestion et d'aménagement élaborés, les cartes détaillées des concessions forestières, les études d'impacts sociaux, environnementaux, économiques et biologiques réalisées dans les concessions forestières. Parce que toutes ces informations circulent toujours de manière confidentielle, le secteur forestier évolue encore dans une relative opacité.

75 L'article de la loi 16/01 portant code forestier exige la publication d'un rapport annuel sur le secteur forestier en annexe de la loi de finances

3.2 Les interactions entre l'administration et les parties prenantes

L'administration ne se sent pas toujours obligé d'associer les parties à la prise de décision. N'ayant jamais appliqué les dispositions relatives à l'adjudication, elle attribue les titres forestiers d'autorité. Généralement, elle agit au niveau central, dans les bureaux et sur la base des cartes disponibles, sans consultation aucune.

Toutefois, soucieux de se conformer aux engagements internationaux du pays, notamment le Traité instituant la Commission des forêts d'Afrique centrale (Comifac)[76], l'administration s'est progressivement ouverte aux parties. Bien que cela soit encore relativement insuffisant, des ONG internationales telles que WWF, WCS ou TNC mènent des activités en appui à l'administration. Profitant de ce type de collaboration, certaines organisations nationales se font désormais entendre, même si elles sont soupçonnées d'arrière-pensées politiques[77]. C'est ainsi que lors de la formulation de la version du Code forestier en cours d'examen, la société civile nationale a pu faire valoir ses idées.

Concrètement, le processus de révision de la loi forestière a démarré en 2011. Dans un premier temps, la réécriture du texte du confié Bureau national d'études techniques et de développement (BNETD). De l'avis général, les résultats furent jugés insuffisants. Dans un second temps, des consultations intra et interministérielles et d'autres plus informelles furent engagées entre, d'une part, l'administration et la société civile et, d'autre part, l'administration et le secteur privé. En juin 2015, une version consolidée du texte soumise aux parties pour commentaires. Agissant au nom de la société civile environnementale mais également des communautés locales et populations autochtones, 12 organisations[78] publièrent alors une note de position en date du 08 juillet 2015. Après quoi, un comité ad hoc fut mis en place pour la finalisation de l'avant-projet de loi. Cet avant-projet fut soumis au gouvernement, avant le Conseil d'État. Depuis maintenant deux ans, il est toujours dans le circuit législatif.

Toutefois, des rumeurs font état de la volonté de certains acteurs, notamment ceux en charge des parcs nationaux, de reconsidérer certaines dispositions. D'où les frictions avec le Conseil d'État et les retards accumulés. Du fait aussi de la situation institutionnelle du Gabon – l'Assemblée nationale a été dissoute et l'entièreté de ses pouvoirs transférés au seul Sénat sur des fondements juridiques controversés -, très peu d'informations circulent désormais sur ce processus.

76 Parmi les engagements des Etats signataires, l'article premier de ce Traité énonce, notamment, la volonté ***«d'accroître la participation rapide des populations rurales dans la planification et la gestion durable des écosystèmes» et de «veiller à plus grande implication des opérateurs économiques dans le processus de gestion durable et de conservation des écosystèmes forestiers».***

77 Entité emblématique de la société civile gabonaise, Brainforest, par exemple, a régulièrement été accusée de collusion avec l'opposition

78 Il s'agit de WWF, WCS, TNC, Clientearth, Conservation Justice, Brainforest, Centre pour l'action, le développement durable et l'environnement (CADDE), Aventures sans frontières (ASF), Gabon environnement, l'Association gabonaise pour les Nations-unies (Agnu), Protectrice des grands singes de la Moukalaba (Program), Initiative-développement-recherche-conservation (IDRC-Africa)

Chapitre 4

RÉFLEXION POUR UNE AMÉLIORATION DE LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION DU DOMAINE FORESTIER

4.1. Les fondements de la réflexion

4.1.1 Le Principe 10 de la Déclaration de Rio

N'ayant jusque-là pas fait l'objet d'une transposition en droit national, ce principe n'est pas directement applicable au Gabon. Inscrit dans la Déclaration de Rio, il peut, toutefois, guider la réflexion sur une révision du corpus juridique ou des pratiques en vigueur dans le secteur forestier. Souvent désigné comme «le principe de la démocratie environnementale», il a été transcrit dans de nombreux traités internationaux, notamment la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles dans sa version révisée de 2003[79] dont l'article XVI présente les droits procéduraux que les États doivent garantir dans leur législation. Il s'agit de :

- *« a) la diffusion d'informations sur l'environnement ;*
- *b) l'accès du public aux informations sur l'environnement ;*
- *c) la participation du public à la prise des décisions pouvant avoir un impact important sur l'environnement ;*
- *d) l'accès à la justice en ce qui concerne les questions liées à la protection de l'environnement et des ressources naturelles ».*

Au confluent des principes de transparence, responsabilité et participation, le Principe 10 vise garantir aux droits procéduraux (accès à l'information, accès la justice et participation à la prise de décision) aux parties. Concrètement, il promeut la liberté d'accès aux documents administratifs, la facilité d'accès aux tribunaux, l'existence des voies de recours ainsi qu'une meilleure implication des citoyens dans les processus d'intérêt public.

4.1.2. Le CLIP

Le *"Consentement Libre, Informé Préalable (Clip)"* permet à une communauté d'accepter ou rejeter, en toute connaissance de cause, un projet pouvant avoir un impact sur son espace vital et son mode de vie. C'est un principe de droit international lié à la protection des droits des peuples indigènes et tribaux. Il suppose des négociations libres et non contraignantes entre les parties (administration, opérateurs privés et populations). Bien entendu, les populations ont le droit de s'opposer à tout projet.

Le Clip repose sur deux principes de base : la fourniture d'informations permettant aux populations de cerner les impacts d'un projet afin de décider en connaissance de cause et ; une consultation approfondie entre les populations et le porteur du projet. Au terme du processus, les documents contractuels établis

79 Le texte de cette convention, adoptée à Maputo (Mozambique), le 11 juillet 2003, est disponible à l'adresse suivante: http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/africa_regional_leg/afr_convention_maputo_2003_freorof.pdf.

d'un commun accord tout comme ceux attestant du consentement ou signalant les réserves doivent être accessibles à toute personne désireuse les consulter. Parce qu'il se veut un socle sur lequel construire des relations de confiance mutuelle, le Clip est aussi une garantie de transparence.

4.2. Préoccupations émergentes dans la gestion du secteur forestier

4.2.1. La promotion de l'aménagement durable et de la certification

Conformément à la vision stratégique du Gabon d'être une référence en matière d'aménagement durable et de certification forestière, la loi forestière doit se conformer aux standards et référentiels internationaux les plus exigeants tels que le FSC. Autrement dit, elle doit clarifier le processus d'attribution en favorisant l'adjudication, renforcer le contrôle de l'aménagement et poser les bases d'une fiscalité incitative au bénéfice des entreprises certifiées. Parce qu'elle crée du flou et dilue les responsabilités entre le titulaire du titre forestier et l'exploitant, l'affermage permet la dissimulation d'une partie de l'information. Il ne favorise, en tout cas, nullement la circulation de l'information.

4.2.2. La clarification des responsabilités et le suivi/évaluation des activités

La concentration des pouvoirs et responsabilités entre les mêmes mains étant source d'opacité, une meilleure répartition des rôles est nécessaire. Il s'agit notamment de permettre à l'administration de déléguer tout ou partie de ses missions à des entités de droit privé ou public par un mécanisme de contractualisation clair pouvant favoriser une meilleure circulation de l'information. Si l'administration doit se recentrer sur les missions régaliennes (connaissance de la ressource et inventaires, attribution des espaces, police, développement des partenariats, mobilisation des fonds et gestion des conflits), les différents groupes d'acteurs doivent être mieux impliqués dans l'ensemble des processus. Au regard, d'une part, de l'absence de sanction et, d'autre part, de l'incohérence juridique entre le droit de la Fonction publique et la législation forestière, un statut des agents parait nécessaire. En clarifiant leurs droits et devoirs, en posant les bases des différentes procédures, il limitera nécessairement leur pouvoir discrétionnaire. Par voie de conséquence, la transparence des activités s'en trouvera renforcée.

En outre, des mécanismes de contrôle interne et des opérations périodiques de contrôle externe sont des pistes à explorer. Sur ce point l'observation indépendante est une option à explorer.

4.2.3. Les droits des populations et autres parties prenantes

L'intégration du CLIP dans la législation est une nécessité de première importance. Il s'agit de garantir l'exercice des droits procéduraux (accès à la justice, accès à l'information, participation à la prise de décision) et des droits substantiels (droit d'usage, droit de propriété, partage des bénéfices), notamment aux populations rurales. Bien entendu, il faut en préciser les moyens de mise en œuvre et la méthodologie à utiliser.

4.3. Recommandations

4.3.1. Au plan législatif et réglementaire

- Reconnaître le principe de « divulgation maximale » de l'information publique ;
- Concevoir un régime de sanction pour les contrevenants au droit à l'information et à ses implications juridiques ;

- Adopter un statut de l'agent des Eaux et forêts en tant qu'auxiliaire ou agent de police judiciaire ;
- Adopter un décret précisant les limites du DFR ;
- Réconcilier le mécanisme d'attribution des permis forestier avec la procédure d'allocation des terres ;
- Interdire la pratique de l'affermage ;
- Prévoir des incitations fiscales pour les entreprises dont les concessions sont certifiées selon les standards les plus exigeants ;
- Prévoir un mécanisme d'observation indépendante en songeant à un renvoi à la voie réglementaire pour en fixer l'organisation, les missions et le fonctionnement ;
- Faire du Clip une exigence légale préalable à l'attribution de toute sorte de concessions.

4.3.2. Au plan procédural

- Publier les rapports annuels tels que prévu à l'article 290 du Code forestier
- Rendre publique la liste des titres concédés et la mettre régulièrement à jour ;
- Concevoir un guide technique de mise en œuvre du Clip ;
- Concevoir un mécanisme de collecte et d'analyse des informations et de constatations des infractions ;
- Concevoir un mécanisme de contrôle de la mise en œuvre des plans d'aménagement ;
- Rendre obligatoires la rédaction et la publication de procès-verbaux après toute attribution de permis ;
- Rendre obligatoires les appels d'offres avant toute attribution de permis ;
- Instituer le contrôle du marquage à l'entrée des usines de transformation ;
- Définir et rendre publique la procédure de vente aux enchères publiques du bois abandonné ou saisi, conformément aux dispositions de l'Acte uniforme Ohada ;
- Diligenter des missions de contrôle de façon régulière.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La présente étude tente de dresser une synthèse des enjeux et défi de la transparence dans le secteur forestier au Gabon. Elle présente aussi les processus en cours ayant une incidence sur le secteur forestier ainsi que le cadre juridique.

Au Gabon, la transparence renvoie d'abord à la question électorale. Dans l'inconscient collectif, elle est même synonyme d'intégrité électorale. Régulièrement convoquée lors des élections, cette notion revient de plus en plus dans la gestion des finances publiques. Et pour cause, transposition en droit national de la directive communautaire n° 06/11-UEAC-190-CM-22 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance, la loi n° 021/2014 du 30 janvier 2015 relative à la transparence et à la bonne gouvernance définit la transparence comme « la publicité qui doit entourer les opérations financières de l'État, de la préparation à l'exécution jusqu'au contrôle du Parlement. Elle englobe également la production des rapports et les points de presse ». La loi limite donc l'exigence de transparence et de publicité aux seules opérations en lien avec la gestion des finances publiques. Pourtant, membre de l'Union africaine et signataire de nombreux instruments internationaux, le Gabon doit procéder à leur transposition en droit national. On parle ainsi de la loi-modèle sur l'accès à l'information publique proposée par le rapporteur en charge de la liberté d'expression en Afrique ou du Principe 10 de la Convention sur la diversité biologique.

Du fait de la non-transposition en droit national de ces instruments, l'accès à l'information publique s'apparente à une incantation. Quand bien même, ce principe est à valeur constitutionnelle puisque consacrée par tous les annexes de la Constitution (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ou la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples), il n'existe aucun mécanisme de mise en œuvre. Malgré les préconisations du Code civil sur la publicité des lois ou les dispositions de la loi forestière sur la « mission générale d'information, de sensibilisation, d'éducation, de vulgarisation », l'irrégularité de la parution du Journal officiel ne facilite guère la circulation de l'information. Journal privé d'annonces légales, Gabon Hebdo sert de palliatif. Mais, cela ne concerne que l'information légale, les données techniques ou opérationnelles étant soumises au pouvoir discrétionnaire des agents, au code déontologique de la Fonction publique et aux délais imposés par la loi sur les archives. Tout cela favorise l'opacité, la dissimulation et la corruption.

En effet, l'administration forestière ne dispose d'aucun canal d'information pour le grand public. Parfois, on a même le sentiment qu'elle se complaît dans l'opacité, comme on l'a vu lors de la suspension du projet Contrôle de l'aménagement forestier (Caf), le ministre en poste ayant alors déploré et dénoncé les « fuites » relatives aux activités en cours. Rappelons que rien n'oblige l'administration ou les opérateurs privés à publier les documents contractuels ou de gestion (plan d'aménagement, plan de gestion et plan annuel d'opération) ou à communiquer la gestion des CFAD ou PFA. Plus édifiant, dans l'indifférence générale, le rapport annuel sur l'évolution du secteur forestier, prévu à l'article 290 de la loi en vigueur, n'a jamais été publié, 17 ans après la promulgation de la loi.

Conscientes de leur rôle de vigie de la bonne gouvernance, les ONG Brainforest et CED voudraient contribuer à l'amélioration de la circulation de l'information, notamment à destination des parties prenantes et du grand public. Au-delà de l'accès à l'information, l'étude propose, pour ce faire, des mesures d'ordre législatif et réglementaire mais aussi des changements au plan procédural. La combinaison des deux a l'avantage de faciliter l'application de la loi et de lever l'hypothèque que constituent les incohérences

entre les différentes législations connexes. L'étude revient sur les fondements théoriques de la réflexion, à savoir (i) le Principe 10 de la Déclaration de Rio et (ii) le Consentement libre informé et préalable (Clip). Elle pointe également les préoccupations émergentes dans le contexte gabonais en lien avec la quête de transparence, particulièrement (i) la promotion de l'aménagement durable et de la certification, (ii) la clarification des responsabilités et le suivi des activités et (iii) les droits des populations et parties prenantes. Dans un souci d'opérationnalisation et d'efficacité, elle énonce des mesures dont certaines vont bien au-delà du seul accès à l'information publique.

BIBLIOGRAPHIE

- DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ÉCONOMIE ET DE LA POLITIQUE FISCALE (2016) – Tableau de bord de l'économie
- Franck NDJIMBI/ BRAINFOREST/FERN/WRM (Janvier 2013) – Les populations gabonaises face à l'insécurité foncière
- FRM INGÉNIERIE/ WORLD BANK GROUP (Mars 2017) – Rapport sur l'impact de la mesure d'interdiction d'exportation des grumes sur la forêt, l'industrie du bois et l'économie du Gabon
- MAGALI DREYFUS (Janvier 2011) – Retour sur l'application du principe 10 de la Déclaration de Rio, 20 ans après le Sommet de la terre de 1992
- NYARE ESSIMA. N et MILENDJI NTOUGOU. C (2010) – Analyse du cadre législatif et réglementaire du secteur forestier au Gabon. Brainforest/ Projet FAO ACP-FLEGT, 76 pp.
- OLAM INTERNATIONAL (2011). Rapport de responsabilité et développement durable 2011. www.olamonline.com.
- PERFORMANCES MANAGEMENT CONSULTING (2011). – Plan stratégique Gabon émergent. République Gabonaise.
- WRI et MEFEPA (2008). Atlas forestier interactif du Gabon. 47 pp + annexes.

TEXTES OFFICIELS

- **La charte africaine des droits de l'Homme et peuples (1986)**
  La Déclaration de Rio sur l'environnement (1992).
- **Investissements**
  Loi 15/1998 instituant la Charte des Investissements .
- **Propriété foncière**
  Loi 15/63 du 08 mai 1963 fixant le régime de la propriété foncière.
- **Domaines**
  Loi 14/63 du 8 mai 1963 fixant la composition du Domaine de l'État et les règles qui en déterminent les modes de gestion et d'aliénation.
- **Forêts**
  Loi 016/2001 du 31 décembre 2001 portant Code forestier.
- **Environnement**
  Loi 07/2014 du 1er août 2014 relative à la protection et l'amélioration de l'environnement.
- **Pêches et aquaculture**
  Loi 015/2005 du 8 août 2005, portant code des pêches et de l'aquaculture en République gabonaise.
- **Agriculture**
  Loi 022/2008 du 10 décembre 2008, portant code agricole en République gabonaise ;
  Loi 023/2008 du 10 décembre 2008 portant politique de développement agricole durable.
- **Archives**
  Loi 009/2006 du 4 décembre 2006 relative aux archives.

ANNEXE 1 : Brève présentation du projet « contrôle de l'aménagement forestier »

D'une durée de cinq ans (2013 – 2017), le projet Caf a pour finalité de préserver et pérenniser le patrimoine forestier naturel du Gabon par une valorisation durable de la ressource. Il s'agit de s'assurer de l'application effective des plans d'aménagement forestier, de la légalité de la gestion forestière et du contrôle de l'exploitation. Le projet espère influencer les points suivants :

- Attribution des permis ;
- Déclaration des conventions provisoires d'aménagement-exploitation-transformation (CPAET) ;
- Exploitation sous CPAET ;
- Déclaration des concessions forestières sous aménagement durable (CFAD) ;
- Exploitation sous CFAD.

Concrètement ce projet vise à : (i) Renforcer les moyens de réalisation du contrôle des plans d'aménagement et de l'exploitation forestière par l'administration, (ii) Renforcer les capacités techniques de l'administration aux niveaux central et local et (iii) Améliorer la qualité du contrôle de l'aménagement forestier.

Outre le ministère en charge des Forêts ce projet vise l'ensemble des parties prenantes de l'aménagement forestier (entreprises forestières, bureaux d'études, ONG, élus, communautés locales, bailleurs de fonds, etc.). Il est exécuté par phases. La première concerne les forêts des pénéplaines des provinces de l'Ogooué-Lolo et de l'Ogooué-Ivindo, la deuxième celles des pénéplaines de Minvoul dans le Woleu-Ntem et la troisième celles des chaînons montagneux de la Ngounié ou des collines et plateaux du Haut-Ogooué. La superficie totale d'intervention directe du projet est de 9 380 000 ha et la surface nette (CFAD et CPAET) est de 8 258 000 ha, soit 60% du domaine forestier productif.

Ce projet doit doter les services déconcentrés de l'administration en charge des forêts de bureaux et logements lui permettant de déployer son personnel affecté au contrôle de l'aménagement forestier. Ce programme d'investissement couvre une enveloppe de XAF 2,6 milliards. Le projet prend en charge les véhicules, embarcations, kits de terrain (appareil photo, rubans, boussoles, clisimètres, etc.), le carburant, le mobilier et le matériel informatique pour un montant global de XAF 910 millions. Les coûts de maintenance des équipements sont évalués à XAF 200 millions par an.

Ce projet espère aider à la mise en place d'un Système d'information de l'aménagement forestier (SIAF) comprenant huit modules (paramétrage, massifs forestiers, permis/concessions, aménagement, exploitation forestière, transformation, commercialisation, sources documentaires). Des formations spécialisées sont prévues pour un montant de XAF 240 millions. Le montant global du projet est de 12 millions d'€ (XAF 7 871 484 000).

Brainforest

Protéger l'environnement est notre engagement



Réalisé par Brainforest :

BRAINFOREST
B.P: 23 749 Libreville,Gabon (Ambowé, Camp DEGAULLE)
Tél. : (+241) 01 73 08 86
E-mail: info@brainforest-gabon.org
Site web : www.brainforest-gabon.org