



Fiche
technique
N° 2

Fiche technique du projet DACEFI-2

La superposition des permis forestiers, des permis miniers et des futures forêts communautaires

Contexte

Au Gabon, le domaine forestier national (DFN) est divisé en deux parties :

- le domaine forestier permanent de l'Etat (DFPE) et
- le domaine forestier rural (DFR).

Le DFPE est constitué des forêts domaniales classées (parcs nationaux, réserves, forêts classées...) et des forêts domaniales productives (permis forestiers industriels : PFA et CFAD). Tandis que le DFR est réservé aux autorisations de sciage de long, aux autorisations spéciales de coupe, aux permis de gré à gré et aux forêts communautaires (FC). En l'absence de plan de zonage, ce dernier n'a pas encore été délimité. En effet, depuis la révision du code forestier en 2001 (loi 16/01), le DFR n'est plus défini comme inclus dans un rayon de cinq kilomètres à partir des zones de cultures vivrières (ancien décret 1205/PR/MEFCR du 30 août 1993).

L'attribution des permis forestiers dans le DFN relève de la compétence du ministère des Eaux et Forêts. Quant aux permis miniers, ils sont de la responsabilité du ministère de l'Industrie et des Mines.

L'observation d'une carte des permis forestiers et des permis miniers révèle que la quasi-totalité de la surface du pays est couverte par ces concessions (figure 1).



Université de Liège Ulg



DACEFI-2

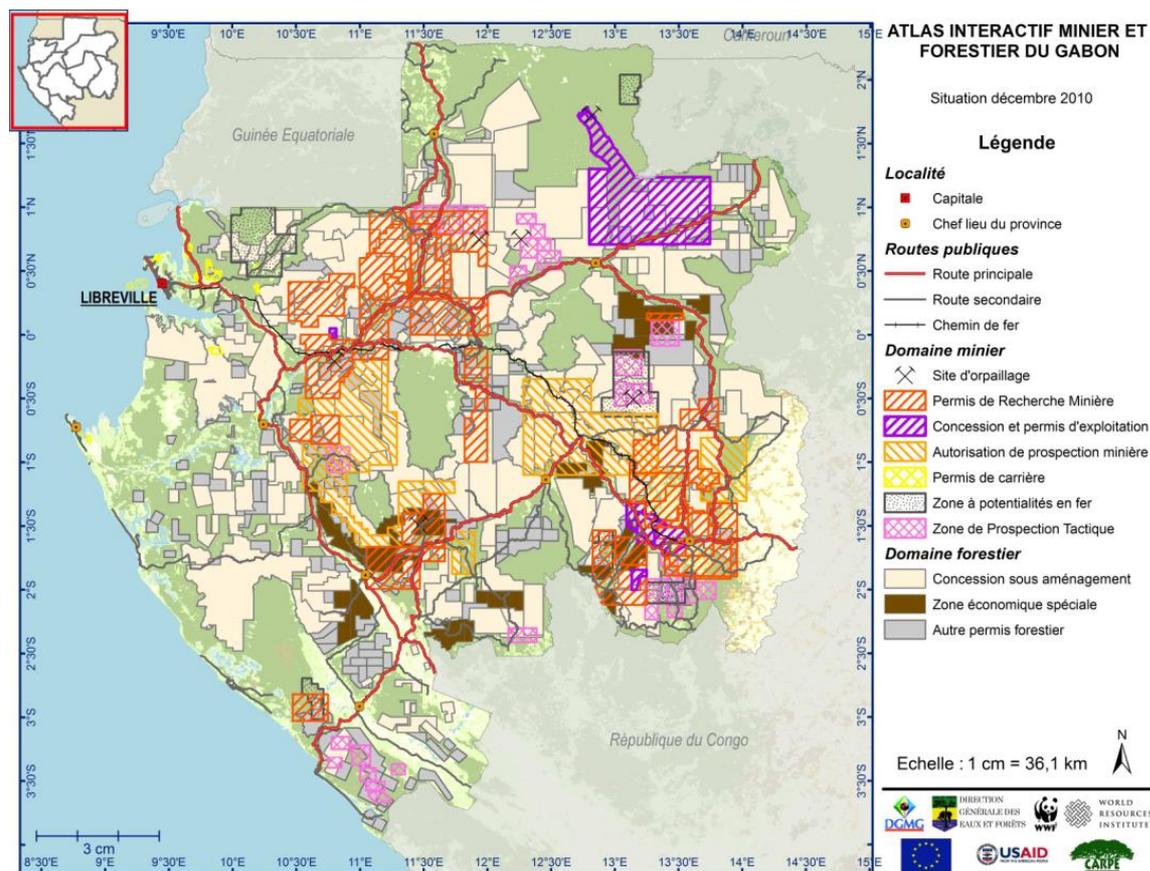


Figure 1. Atlas interactif minier et forestier du Gabon (décembre 2010)

Problématique

L'attribution de titres d'exploitation forestière ou minière génère d'importantes devises pour l'État gabonais. Ces permis sont gérés par deux administrations distinctes, l'administration forestière et l'administration minière, et sont répartis sur l'ensemble du territoire. Mais il arrive souvent que des permis forestiers et miniers se chevauchent. A l'heure de la légalisation des premières forêts communautaires, les espaces souhaités par les communautés villageoises vont se superposer à ces permis. Dès lors, la question de la priorité de l'exploitation de l'espace dans le cas de chevauchement de permis à vocations distinctes se pose.

Dans un premiers temps, intéressons-nous à la superposition de permis forestiers et de futures forêts communautaires. L'absence d'une délimitation du DFR est à l'origine du fait que l'espace coutumier de nombreux villages se trouve englobé dans des permis forestiers industriels. La surface potentiellement disponible pour une FC s'en trouve, de ce fait, réduite, parfois inexistante. Les exemples sont nombreux au Gabon, et plusieurs sites pilotes du projet DACEFI-2 sont confrontés à cette situation. Pour illustrer notre propos, nous utiliserons les villages d'Ebyeng et Edzuameniène (figure 2), et des villages et regroupements de villages de La Scierie, Massaha et Nzé Vatican (figure 3).

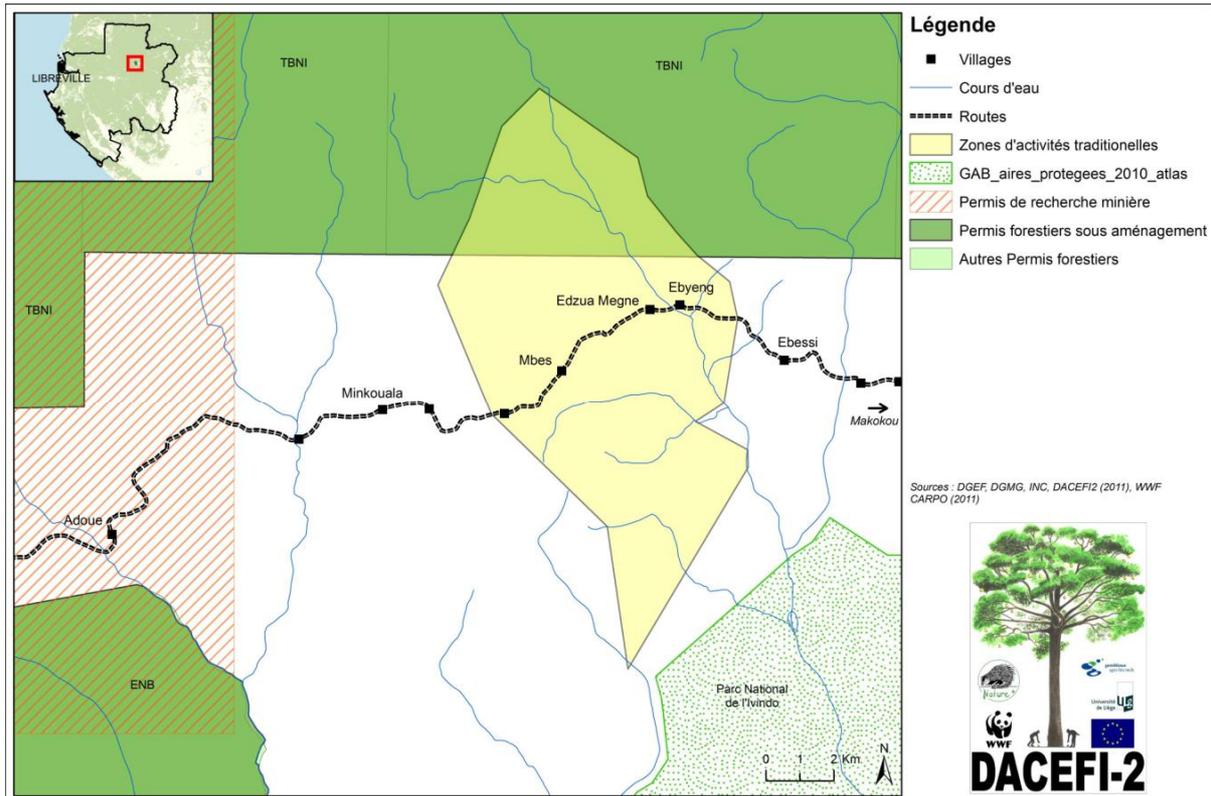


Figure 2. Occupation spatiale partielle du village d'Ebyeng-Edzua, site pilote du projet DACEFI-2, et superposition avec les permis forestiers alentours (juin 2011)

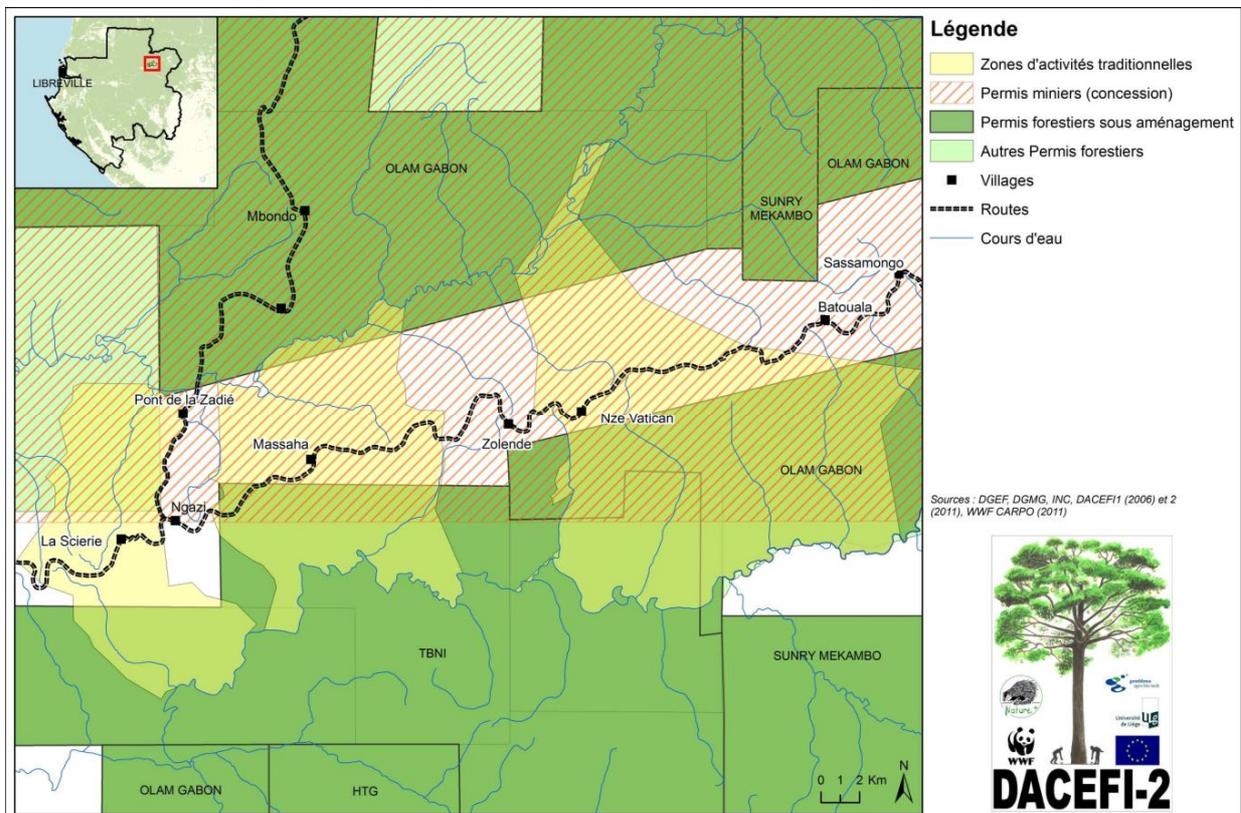


Figure 3. Occupation spatiale de trois sites pilotes du projet DACEFI-2, et superposition avec les permis forestiers et minier (février 2012)

En dehors des permis forestiers industriels, d'autres types de concessions telles que les permis miniers empiètent parfois sur les espaces susceptibles d'accueillir des forêts communautaires. A titre d'illustration, une concession minière chevauche à la fois plusieurs permis forestiers industriels et les espaces coutumiers de plusieurs villages dans la région de Makokou. Dans notre exemple en figure 3, un permis minier recouvre en grande partie les espaces coutumiers des communautés de La Scierie, Massaha et Nzé Vatican, toutes trois candidates à l'obtention d'une forêt communautaire. Comment l'administration va-t-elle recevoir la demande de création de leur forêt communautaire ? N'existe-t-il pas un risque de refus dû à la présence de ces permis ? Cette situation prise en exemple, fréquente au Gabon, met en évidence la nécessité de clarifier les limites du DFR et de définir une gradation dans la priorité des différents types de permis.

Ce que l'expérience de DACEFI-2 peut apporter

Si l'Etat gabonais souhaite donner la possibilité à des communautés motivées d'acquérir une forêt communautaire malgré la présence d'un permis forestier industriel sur l'espace sollicité, le DFR doit être délimité. A cette fin, les dispositions de la loi 1/82 et du décret n°1205/PR/MEFPE du 30 août 1993 pourraient être réactualisées. Ces espaces pourraient en priorité être ceux qui sont prévus par l'article 257 du code forestier, qui sont en général des espaces agricoles.

Délimiter le DFR ne sera pas sans conséquence pour les permis forestiers industriels. En effet, cela suggère que certains d'entre eux seront amputés au profit des communautés rurales. Au-delà d'une perte de surface (et donc de profit), certains pans du plan d'aménagement de la concession pourraient être à actualiser ou à revoir. Cette procédure serait néanmoins applicable puisqu'elle se fonde sur l'article 67 du code forestier, qui donne la possibilité au ministère des Eaux et Forêts de soustraire l'ensemble ou une partie des permis attribués.

Par ailleurs, si le DFR était défini, la réservation des espaces dédiés aux futures FC pourrait être envisagée dès la soumission du dossier de demande aux autorités nationales. Elle permettrait en outre de geler d'autres attributions de permis forestiers dans cet espace (autorisation spéciale de coupe, autorisation de sciage de long et permis de gré à gré).

Quant aux permis miniers, ils ne sont pas nécessairement circonscrits dans le DFPE. La définition du DFR n'aura donc pas d'influence sur leur limite. En revanche, l'exploitation minière aura un impact indéniable sur les communautés rurales si elle est située à l'intérieur de leur finage. Elle pourrait donner lieu à des expropriations, ou à une dégradation des conditions de vie des populations rurales, via plusieurs sources de pollution (les eaux notamment), et une dégradation du milieu naturel. Dans cette problématique d'interaction entre le domaine minier et le domaine rural, nous distinguons trois cas :

- permis d'exploitation ou concession minière préexistants sur le territoire pressenti pour une future forêt communautaire ;
- forêt(s) communautaire(s) préexistante(s) sur le territoire pressenti pour un futur permis d'exploitation ou une concession minière ;
- aucun permis d'exploitation ou concession minière sur un territoire susceptible d'être sollicité pour créer une forêt communautaire.

S'agissant du premier cas, la solution pourrait être de soustraire du permis ou de la concession les espaces coutumiers des communautés villageoises candidates à l'obtention d'une forêt communautaire. Cette dernière sera vraisemblablement limitée à la superficie maximale que mentionneront les textes juridiques sur lesquels la direction des forêts communautaires mène une réflexion. Certes, l'article 21 de la loi 05/2000 du 12 octobre 2000 (code minier) souligne que « L'existence d'une concession minière en cours de validité interdit, sauf accord du ou des titulaires, l'octroi de tout autre titre minier, pétrolier ou forestier sur la zone », mais le second alinéa précise que « si l'intérêt public l'exige, l'Etat peut procéder à l'octroi d'un autre titre sur la concession ».

Une alternative serait de réglementer l'exploitation minière de manière à ce qu'à l'intérieur du DFR, elle soit compatible avec les activités des populations rurales (agriculture, chasse, pêche, cueillette, exploitation du bois), y compris la foresterie communautaire. Par exemple, l'exploitation en surface ne devrait pas y être autorisée.

Dans le second cas, la superposition d'un permis minier sur une forêt communautaire préexistante devrait-elle être autorisée au risque d'aller à l'encontre de l'intérêt général ? Au-delà du fait que le second alinéa de l'article 77 du code minier stipule que le décret d'attribution d'une concession minière vaut une déclaration d'utilité publique, il est surtout question de savoir quelle place l'Etat souhaite donner aux forêts communautaires et aux communautés rurales. En effet, les forêts communautaires ont pour vocation de participer au développement local et à une gestion plus durable des massifs forestiers. Dès lors, une gradation ne devrait-elle être appliquée pour mesurer le « degré d'utilité publique » ?

Le troisième cas présenté met en évidence la nécessité de circonscrire les permis miniers en dehors de zones où les communautés exercent leurs droits coutumiers dans un espace homologué au domaine forestier rural. Dans le cas contraire, les communautés seront maintenues dans une insécurité inconfortable qui favorisera la gestion non durable des ressources naturelles. En effet, où trouver la volonté de gérer durablement un espace qui peut à tout instant être confisqué en prétextant l'intérêt général ?

En résumé, la problématique de superposition des permis doit être prise en compte. En effet, les sollicitations pour l'obtention d'une forêt communautaire sont compromises ou incertaines à cause d'un cadre juridique insuffisamment explicite. Il nous semble important de privilégier les communautés gabonaises, qui seraient pénalisées si elles voyaient leur demande de forêt communautaire refusée dû à la présence de permis ou concessions. Le fait que l'Etat ait attribué des concessions au cœur des villages et qu'il n'autorise pas la reconnaissance d'un espace communautaire dans ce même village serait une double peine pour ses habitants.