



Convegno di EcoOne

Il sistema forestale, modello ecologico di relazionalità in natura

Castel Gandolfo, 4 – 6 maggio 2012

La gestion forestière au Gabon, un modèle de durabilité?

Contribution à l'analyse de l'adaptation des populations locales et à la dynamique des nouvelles politiques forestières

Armel Mouloungui (Gabon), PhD student all'Università d'Orléans, Francia

Avec la vulgarisation des problématiques liées à la dégradation de l'environnement, la montée des mouvements écologistes, la gestion durable est devenue une option incontournable dans toutes les politiques de développement dans les pays du sud (Harribey, 1998; Zaccà, 2002; Brunel, 2004; Rodary, 2008). Au Gabon, ce vaste mouvement se traduit par une importante réorganisation des institutions de l'Etat (avec notamment la création d'un ministère en charge du développement durable), l'adoption d'une nouvelle loi forestière (obligation d'aménager, interdiction d'exporter les grumes, industrialisation de la filière bois...) et surtout par ce qui fait la fierté nationale dans les conférences internationales, un réseau d'aires protégées couvrant 11% du territoire. La vague écologiste au Gabon a également vu l'émergence de nouveaux acteurs (ONG, organismes de coopération internationale, bailleurs de fonds...). Dans toute cette dynamique des politiques forestières et environnementales, la population locale n'a pas changé. Les mêmes populations traitent avec divers acteurs, administrateurs publics, exploitants forestiers et ONG internationales, pour exploiter ou protéger les ressources.

Grâce à une nouvelle politique forestière, les parcs nationaux et des nouveaux acteurs jugés plus crédibles, le Gabon est perçu comme un bon élève, précurseur de la gestion durable des forêts en Afrique. Cette réalité de communication qui fait du Gabon un bon élève de la gestion durable ne serait-elle pas l'arbre qui veut cacher la forêt? Dans quelle mesure la politique forestière du Gabon peut-elle constituer un modèle de durabilité? Quel est l'impact réel de celle-ci sur les ressources et les populations locales?

1. La forêt du Gabon à la quête de la durabilité

1.1. *Un pays de forêt*

Situé dans le bassin du Congo, second plus important massif forestier de la planète, le Gabon est un pays essentiellement forestier (White, 1995; Christy et al, 2003). Avec une superficie de 267.677 km², 22 millions d'hectares de forêt, soit plus de plus de 80% du territoire national (TREES, 1998, FAO 2003) et une population de 1,3 millions d'habitants (RGPH, 2003), le Gabon se situe au premier rang des producteurs forestiers africains avec son ratio de superficie de forêt par habitant près de 21 ha par habitant ((Wilks L., 2003; FAO, 2003). Le pays bénéficie par ailleurs d'une biodiversité exceptionnelle, faune et flore, représentative des espaces tropicaux d'Afrique centrale (White L. et Abernethy K., 1996); le tout dans un territoire relativement grand, avec des populations qui de près ou de loin entretiennent des relations avec la forêt (Bahuchet, 1998).

Une source de revenu pour l'Etat

Bien qu'essentiellement urbaine (plus de 80%), les populations du Gabon gardent un lien avec la



forêt: consommation de produits du terroir (viande, banane plantain, manioc...), agriculture périurbaine... La forêt du Gabon est aussi et surtout une importante source de revenus pour l'Etat, entretenue par un groupe d'exploitants forestiers de plus en plus divers, et un moyen potentiel d'améliorer les conditions de vie des populations. Avec 500 millions m³ de réserve en bois exploitable, le secteur forêt est la 2^e source de revenu de l'Etat; le deuxième employeur, (16,10% des actifs), après la Fonction publique (MEF, 2009) et le premier producteur mondial des grumes d'Okoumé¹.

Confrontée aux besoins de développement, à la conjoncture des marchés internationaux, et aux nouvelles problématiques liées à l'environnement, la gestion des forêts du Gabon a connu de nombreux bouleversements aussi bien au niveau institutionnel, qu'au niveau des politiques et des pratiques. Il importe de relever quelques éléments de gestion de la forêt hérités de la politique coloniale, qui constituent aujourd'hui le socle de la politique forestière du Gabon, et surtout un élément d'évaluation du caractère durable du mode de gestion forestière.

La gestion forestière, un héritage colonial. Permanences et ruptures

Ancienne colonie française, le Gabon a hérité son mode de gestion des ressources naturelles de son colonisateur. Pendant la période coloniale «*La forêt fut l'un des lieux privilégiés d'application du principe colonial qui accordait à l'État la propriété des terres vacantes et sans maître*²». La concession par l'État français fin 1899 de la plus grande partie du Congo français (les actuels Gabon, Congo-Brazzaville et Centrafrique) à de grandes sociétés privées, au nombre de 40 pour des superficies allant de 200 000 à 14 millions d'hectares, crée d'immenses zones de non droit, caractérisées par une exploitation dramatique des indigènes «*soumis à un régime de travail forcé comparable à l'esclavage, pire que l'esclavage sous certains rapports*³». La politique forestière du Gabon, au sens d'une politique centrée sur la conservation et la mise en valeur durable d'une ressource rare, ne fut pas le souci premier de l'administration coloniale. Les théories véhiculées à l'époque s'appuyaient sur l'idée que l'exploitation forestière telle qu'elle est pratiquée (ponction d'un nombre relativement faible d'arbres par hectare) n'endommage pas le couvert forestier.

Peu après l'indépendance du pays en 1960, le pétrole supplanta le bois pour devenir la première source de revenus de l'Etat. Le pays est resté depuis lors quasi totalement dépendant des devises que lui procurait l'exploitation des ressources minières en général, et du pétrole en particulier. En effet, la contribution du pétrole est importante dans l'économie nationale: 40% du PIB, 80% de la valeur des exportations et 60% des recettes budgétaires. Cette forte dépendance du pétrole est une faiblesse structurelle importante, caractérisé par la faible diversification du tissu économique et une dépendance accrue vis-à-vis des ressources naturelles non renouvelables. Cependant, l'épuisement des réserves pétrolières a conduit le pays à revoir ses priorités. Bien que la hausse du prix du pétrole permette encore une augmentation des recettes de l'Etat, l'absence de nouveaux champs pétroliers et l'effort pour optimiser la récupération des puits existants ne parviennent pas à compenser la baisse de production.

Au regard de cette situation, une diversification de l'économie aurait pour but de passer d'une économie de rente, à une économie diversifiée, plus indépendante et plus adaptée aux nouvelles exigences des marchés internationaux. Grâce à son potentiel forestier, le secteur forêt-environnement va connaître un regain d'intérêt à partir du Sommet de Johannesburg. Il va s'en

¹ L'Okoumé, *aucoumea klaineana*, est une essence dont les caractéristiques exceptionnelles permettent la fabrication de contre-plaqués.

² KARSENTY A., *Les enjeux de l'appropriation des ressources forestières en Afrique centrale*. [8 octobre 2008]. http://www.fpae.org/enjeux/bagac5/enjeux_5_2.htm

³ CHALLAYE F., *Un livre noir du colonialisme*, Paris, Les nuits rouges (réédition de 1998), 1935, p.72



suivre une série de changements institutionnels et de mutations de l'espace: adoption d'un nouveau code forestier en 2001; création de treize parcs nationaux en 2002⁴ (11% du territoire), création d'une agence pour les parcs nationaux, mise en place d'une commission interministérielle sur les changements climatiques...et plus récemment, interdiction d'exportation de grumes. Cette série de mesures politiques a fait dire à certains observateurs que «*Cela a eu pour effet de hisser le Gabon parmi les leaders mondiaux en matière de protection de la nature*»⁵.

Ce qui n'a pas changé...

Aujourd'hui, la gestion de la forêt demeure marquée par le mythe d'une ressource forestière inépuisable. Au cours de nos entretiens auprès de responsables de l'administration forestière et d'exploitants forestiers, nous avons pu noter cette tendance à minimiser les pertes subies par les espaces forestiers. Nous avons également noté la lenteur de traitement des dossiers, ou encore le laisser-aller dans l'attribution des concessions forestières.

Ensuite, l'exploitation reste exclusivement tournée vers l'occident. Jusqu'en 2010, moins de 10% de la production de bois gabonais étaient transformée localement, alors que la loi prévoyait un taux de transformation locale de 75%. La Chine et la France sont les principaux consommateurs du bois du Gabon.

Notons enfin, l'exploitation de la forêt reste soumise au système de concession. L'Etat délègue ainsi la mise en valeur d'une partie du territoire à des exploitants privés, qui exploitent selon leur bon gré, sans forcément tenir compte des besoins des populations et du développement local. Le réseau routier du Gabon par exemple est l'un des plus mauvais d'Afrique, pourtant les exploitants forestiers sont les principaux utilisateurs et ceux qui le dégradent le plus.

Ce qui a changé

La nouvelle politique forestière a rendu obligatoire l'aménagement par les concessionnaires, des espaces concédés. Les exploitants doivent donc faire un inventaire écologique, proposer un plan d'aménagement et d'exploitation en tenant compte de la biodiversité et des besoins des populations locales. Par ailleurs, l'Etat encourage les exploitants à initier des processus de certification forestière. Enfin, la nouvelle loi prévoit l'industrialisation de la filière bois, pour une plus grande transformation du bois sur le territoire national. Depuis janvier 2010, l'exportation de bois sous forme de grumes est interdite sur décision du Président de la République.

En tenant compte de ces éléments, la politique forestière du Gabon peut dans une certaine mesure constituer un modèle de développement durable, car elle est conçue pour répondre aux trois piliers du développement durable: la prudence écologique (aires protégées, aménagement durable), efficacité économique (industrialisation de la filière bois pour la création d'emplois locaux) et l'équité sociale (la loi prévoit la création de forêt communautaire dont l'exploitation devrait profiter aux populations locales).

Les nouvelles politiques ont aussi profondément bouleversé le système de gestion des forêts. D'une gestion par l'Etat, on est passé à une gestion sous tutelle, une gestion par les ONG. Accorder un intérêt à l'analyse des acteurs de la gestion forestière permet de mieux comprendre la dynamique

⁴ Les parcs nationaux sont officiellement créés sur la base d'études réalisées par divers organismes de défense de l'environnement dont le World Wildlife Fund (WWF) ou Fonds Mondial pour la Nature, et la Wildlife Conservation Society (WCS).

⁵Ango S., *Parcs nationaux et diplomatie environnementale au Gabon*, l'Harmattan, Paris, 2011, p. 13



des politiques, car ce sont les acteurs qui, à travers leur perception des ressources, leur idéologie... font les politiques. Ces dernières en revanche peuvent influencer les modes de vie des populations qui sont liées à la forêt. Comprendre la dynamique des acteurs permet donc d'élaborer des politiques qui soient plus durables sur les plans écologique, économique et social. Il nous apparaît qu'une mauvaise organisation des acteurs peut ainsi donner libre cours à l'exploitation incontrôlée des ressources et produire un effet contraire à celle prônée par le développement durable.

2. Nouveaux acteurs, nouveaux territoires et nouvelle gouvernance

La nouvelle politique forestière du Gabon a suscité l'émergence de nouveaux acteurs. Si le domaine forestier reste la propriété exclusive de l'Etat, sa gestion est parfois assurée par des acteurs privés, notamment les ONG internationales. L'action de ces nouveaux acteurs influence fortement les politiques, d'où l'intérêt d'analyser le système des acteurs, et de le confronter à la notion de bonne gouvernance que certains analystes et institutions internationales qualifient déjà de quatrième pilier du développement durable.

La Gouvernance est selon le PNUD «*Exercice d'une autorité politique, économique et administrative aux fins de gérer les affaires d'un pays*». Elle implique l'acceptation par les populations concernées, des projets de développement mis en œuvre. Cette acceptation n'est possible qu'à travers la participation de ces populations à la conception et à la mise en œuvre des projets : c'est la gestion partagée.

Selon l'organisation institutionnelle de l'Etat, la gestion de la forêt est la tâche du Ministère des eaux et forêts, qui à travers des directions des eaux et forêts et de l'environnement, accorde des autorisations d'exploitation, fait respecter les lois par les brigades... Si au départ, les ONG intervenaient comme consultant, conseil ou partenaire de l'Etat, tout semble laisser penser qu'elles sont passées petit à petit à gestionnaire à part entière des espaces, se substituant parfois à l'Etat. Ce dédoublement du pouvoir est en grande partie dû au fait que les ONG bénéficient de financements internationaux importants, agissent à tous les niveaux de gouvernance et ont développé des compétences multiples dans des domaines aussi variés que la biologie, l'écologie, la zoologie, l'économie.

Nous nous sommes intéressés à deux ONG en œuvre au Gabon, la Wildlife Conservation Society et le World Wildlife Fund, qui sont des acteurs incontournables dans la conception, l'application des lois et le contrôle.

Pour exemple, dans le processus FLEGT, le WWF intervient à la conception du processus en Europe; dans la négociation et l'assistance sur le plan national avec les dirigeants, la société civile, et sur le terrain avec l'accompagnement des exploitants vers la certification FSC. Notons que le FSC est un label pour lequel le WWF a contribué à la mise en place. Le WWF est ainsi juge et partie, présent à tous les niveaux.

3. Nouveaux acteurs et populations locales

Sur le plan local, la gouvernance par les ONG est confrontée à une population locale qui a son propre mode de gestion de la nature. C'est le cas des populations punu, au sud du Gabon.

Les punu avaient développé un système de gestion du territoire et de l'environnement. Les forêts



sacrées, les mythes, l'agriculture en jachère, la chasse limitée étaient autant de moyens pour limiter la dégradation de l'environnement.

Chez les punu, la terre est la propriété du clan. Le responsable des terres assure le partage entre membres du village. Selon la tradition punu, le responsable des terres doit être du groupe ethnique et du clan dominant propriétaire des terres. Or, les aires protégées n'obéissent pas à cette logique. Localisé en plein territoire punu (clan Bujala), le parc national est sous la gestion des ONG, qui choisissent leurs agents en fonction des compétences liées au domaine de la gouvernance moderne. Leur mode de gestion ne tient pas toujours compte des réalités culturelles locales. Les chefs traditionnels sont ainsi relégués au second plan. Par ailleurs, les ONG organisent les patrouilles de surveillance avec autorité sur la brigade des eaux et forêts du Ministère. Ce qui en fait l'autorité suprême.

Face à cette situation, les populations locales ont une mauvaise perception de l'action des ONG et des autorités forestières. Il s'en suit deux réactions:

La première réaction ne favorise pas la protection de l'environnement. La population qui savait protéger les ressources développe des comportements nuisibles à la nature: braconnage, prélèvements illégaux...

La seconde réaction consiste à tout mettre en œuvre pour avoir sa part de la rente forestière. Les populations créent des associations locales pour la préservation de la biodiversité ou la mise en valeur de la culture locale. Si officiellement ces associations sont un moyen de participer à la gestion du milieu, celles-ci restent très dépendantes des ONG internationales qui en assurent le financement, forment les membres et influencent les opinions. C'est une forme de gouvernance prescrite par les ONG, et non voulue par les populations locales.

Que retenir?

En somme, le Gabon est un pays forestier dont le mode de gestion peut constituer un modèle de durabilité si en plus des décisions politiques, il intègre les réalités culturelles locales liées à la gouvernance des ressources naturelles et des relations des peuples avec les autres groupes.