

# RAPPORTS DE SYNTHÈSE



## **Les institutions nationales de gestion des forêts**

PAR

**MARILÉNA ULIESCU**

DIRECTEUR DE RECHERCHES DE L'ACADÉMIE ROUMAINE  
A BUCAREST (ROUMANIE)

Fragiles, les forêts sont liées à toute la gamme de questions sur l'environnement et sur le développement durable.

La déclaration de principes, non juridiquement contraignants, mais qui font autorité en ce qui concerne le consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts (Rio - 1992), a pour but essentiellement de contribuer à une gestion adéquate en prenant en considération les multiples fonctions et usages des forêts.

La mise en œuvre de ces principes pour l'administration et la gestion des forêts a supposé et suppose l'existence d'un système institutionnel au niveau de chaque pays et au niveau international.

1. - Au niveau national, nous pensons qu'il est utile de mettre en évidence en premier lieu le rôle de l'État, en tant que promoteur des structures institutionnelles.

Pour réaliser les politiques et les stratégies nationales dans ce domaine, les pays encouragent les réglementations légales capables d'assurer leur accomplissement. Le plus souvent, ces réglementations ont en vue l'organisation et le fonctionnement institutionnel.

Les lois et les réglementations qui doivent être adaptées à la situation particulière de chaque pays figurent parmi les instruments les plus importants pour assurer l'application des politiques forestières, non seulement en raison de leur caractère obligatoire mais aussi par leur effet normatif sur la planification de la conservation, la protection et l'exploitation.

Cependant, les textes juridiques ont, en grande partie, été établis au coup par coup par des structures de l'autorité institutionnelle en fonction des circonstances concrètes d'application.

Dans ce sens, nous pouvons donner l'exemple de la législation suisse pour les forêts qui remonte à 1876 et qui a joué un rôle important dans la conservation de l'aire forestière existante, et celle-ci a même accru sa surface depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

Au fil des années, l'évolution des réglementations permettant une adaptation importante, a abouti à la législation actuelle qui date du 4 octobre 1991, complétée par une ordonnance sur les forêts, du 30 novembre 1992 (1). Cette loi a pour but principal la protection, la conservation, la garantie des possibilités de réalisation des fonctions de la forêt, le maintien et la promotion de l'économie forestière, etc.

Nous mentionnons que, sur le plan législatif, la compétence en matière de protection des forêts appartient à la Confédération depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

Les cantons ont donc un rôle d'exécution du droit fédéral, mais leur autonomie sur le plan législatif est limitée aux domaines que celui-ci leur délègue.

De la même manière, selon la Constitution Fédérale de 1988, au Brésil, le pouvoir de légiférer sur les forêts appartient à l'Union et aux Etats membres (art. 24, VI) de façon concurrente. Mais pour l'exécution des lois forestières, sont compétents l'Union, les Etats et les Municipalités (2).

Le rapport national malien qui souligne le rôle de l'Etat montre que celui-ci a su mettre en œuvre une série de réglementations sur les ressources naturelles, en général, et les ressources forestières, en particulier. Dans ce sens, le cadre législatif a pour principaux instruments : le Code Domanial et Foncier du Mali (1986), le Code Forestier (1986), la loi portant sur la fixation des taux de redevances perçues à l'occasion de la délivrance des permis d'exploitation forestière (1986), la loi fixant les taux d'une taxe de défrichement (1986), le Code du Feu (1980), etc. L'analyse de ces textes montre que la préoccupation du législateur a été, d'une part, la protection des forêts et, d'autre part, leur gestion (3).

Un autre cas est celui de la législation forestière adoptée en Roumanie pendant la période de transition (après 1989), passant d'un système centralisé à la démocratie, d'une économie socialiste planifiée à une économie de marché.

Ainsi, avec la Décision Gouvernementale n° 457/1994, le Ministère des Eaux, des Forêts et de l'Environnement (en tant qu'organisme central spécialisé) est organisée et fonctionne avec les attributions spécifiques à l'administration dans ce domaine, et la Décision Gouvernementale n° 1335/1990 décidait la création de la Régie Autonome des forêts Romsilva, qui fonctionne sur la base de la gestion économique et de l'autonomie financière de l'activité spécifique, en ce qui concerne surtout la gestion du fonds forestier, sans être à proprement parler, un organe du pouvoir public (4).

(1) Voir Anne PETITPIERRE, *Rapport national suisse*, p. 2.

(2) Voir Paulo MACHADO, *Aspects du droit Brésilien*, p. 2.

(3) Voir Tignougou SANOGO, *Le rapport malien*, p. 2.

(4) Voir Mircea DUTU, *Le rapport national roumain*, p. 3.

Le protocole du Nouveau Code forestier délègue la compétence de l'élaboration des normes qui constituent le régime sylvique aux autorités administratives centrales pour la sylviculture, qui exercent aussi le contrôle de leur application. C'est toujours l'autorité administrative centrale qui est désignée pour proposer le volume de bois exploité annuellement, mais ce volume est approuvé uniquement par la loi.

En appréciant que tous les pays sont, certes, dans la nécessité de procéder en permanence à des réformes juridiques, nous considérons que de nombreux pays en voie de développement, ont souffert en particulier des insuffisances de leurs lois et de leurs réglementations. Ceci est prouvé aussi par certains rapports nationaux, comme par exemple, dans le cas des actions de reboisement au Congo, action limitée autant par l'insuffisance des moyens financiers dont on dispose, que par l'insuffisance des textes, qui ne permettent pas la commercialisation des massifs plantés (5).

De la même manière, la législation forestière du Niger est déterminée par l'ordonnance du 2 mars 1993 qui consacre les principes d'orientation du code rural et qui considère les ressources naturelles rurales comme faisant partie du « patrimoine commun de la nation », devant, à ce titre, faire l'objet d'une gestion rationnelle assurant leur protection et leur optimisation. Le même texte définit les forêts comme étant les terrains dont les ressources principales sont les bois ou les produits accessoires qui ne constituent pas un produit agricole (6). La législation fait référence aux forêts par le biais du code rural, donc par la réglementation proprement dite des terrains (une conception ruraliste).

La législation distingue aussi les forêts domaniales et les forêts privées. La législation insuffisante est complétée selon les règles du code civil.

En échange, au Cameroun, une politique forestière ambitieuse adoptée récemment en 1992, après un repli où on a enregistré une évolution régressive de la réglementation qui a compromis tous les efforts tendant, soit à conserver la forêt, soit à assurer son exploitation durable, cherche à intégrer les fonctions écologiques, économiques et sociales de la forêt camerounaise dans un plan de développement cohérent et durable. Dans ce contexte, la législation pose les bases juridiques d'un nouveau partenariat forestier entre l'administration et les communautés villageoises, en rendant désormais possible la conclusion de conventions de gestion forestière accompagnée d'obligations réciproques pour les deux parties (7).

A notre avis, le rôle de l'État est, d'élaborer et d'appliquer les lois et les réglementations intégrées, efficaces, que l'on puisse faire respecter et qui

(5) Voir Delphine ADOUKI, *Rapport national du Congo*, p. 5.

(6) Voir Aboudakar MADOKA, *Le rapport du Niger*.

(7) Voir Celestin Modesta BOMBA, *Rapport national sur la protection des forêts au Cameroun*, p. 7.

s'appuient sur de bons principes sociaux, écologiques, économiques et scientifiques. Il est également capital de mettre au point des programmes réalisables, dans un système institutionnel adéquat pour imposer et surveiller le respect des lois.

2. – Compte tenu du fait que la responsabilité de la gestion et de l'exploitation viable des forêts est, dans de nombreux Etats, répartie entre divers échelons d'administration nationale ou fédérale, départementale ou provinciale, et locale, les situations nationales présentent des solutions institutionnelles spécifiques, réglementées par des textes juridiques et par la reconnaissance du droit coutumier traditionnel.

Les Etats fédéraux comme la Suisse, se caractérisent par un système administratif à deux étages qui fait intervenir dans la gestion des forêts des autorités cantonales (selon une organisation propre à chaque Etat fédéré) et fédérales (compétences sur l'ensemble du territoire).

Comme il a été mentionné, la compétence législative appartenant à la Confédération, les cantons ont donc un rôle plutôt d'exécution du droit fédéral.

Les services forestiers cantonaux doivent faire connaître l'organisation qu'ils se sont donnée en vue d'exécuter la loi. Des exigences uniformes sont demandées pour ceux qui doivent assumer un emploi supérieur d'une administration cantonale ou fédérale. Aussi, de nombreuses tâches d'exécution sont en collaboration avec les services fédéraux.

En outre, la gestion des forêts appartenant à la Confédération, qui est soumise aux mêmes conditions légales que celles appartenant aux communes et aux cantons, est partagée de plus en plus souvent avec eux.

C'est presque la même chose en ce qui concerne la gestion individuelle des forêts.

Les services fédéraux sont du ressort du Département fédéral de l'Intérieur (Ministère) au sein duquel se trouve l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage ; la loi réglemente aussi les activités de l'Institut fédéral de recherche sur les forêts qui doit collaborer avec les services forestiers cantonaux.

Nous trouvons qu'il est intéressant de mettre en évidence le droit de recours de l'Office fédéral contre les décisions prises par les autorités cantonales.

La Belgique, qui a une autonomie plus prononcée des trois régimes, du point de vue institutionnel, ne se distingue pas par des réglementations différentes concernant le régime forestier, mais surtout par des structures institutionnelles propres à chaque région. Ainsi, dans la région Wallonne, dans le cadre de la régionalisation provisoire, le gouvernement a décidé que la plupart des compétences en la matière seraient transférées aux Ministères régionaux avec pour conséquence possible une politique différenciée dans

chacune des régions (flamande, wallonne et bruxelloise). C'est en même temps une des seules administrations d'Etat à exercer un rôle de gestion.

L'institution compétente, représentant le pouvoir public est la Division de la nature et des forêts qui déroule son activité par des services centraux avec des détails concernant la politique forestière générale, de l'aménagement et du génie forestier, conservation, etc., des services extérieurs comprenant 5 centres, 36 cantonnements, 144 brigades, 503 triages qui couvrent la totalité du territoire. Les services extérieurs qui ont la compétence – la mission de gestion, de surveillance – préventive et répressive. On retrouve dans la division une station de recherche forestière en tant que service public (8).

Une autre catégorie est représentée par les Etats qui n'ont que des organismes institutionnels centraux uniques. Comme il résulte du rapport national congolais, le Ministère des Eaux et des Forêts est l'organe principal chargé de la gestion des forêts. Il comporte plusieurs directions et services spécialisés, comme par exemple : la Direction de la Sylviculture et de l'Aménagement des Forêts, la Direction Exploitation et Industries Forestières ; il agit par le biais de ces services extérieurs installés dans les dix régions administratives.

La remarque du rapport national en ce qui concerne les réglementations juridiques de l'organisation de ce ministère est que celui-ci repose sur une base prétorienne, car, la structure actuelle figure dans un projet de décret qui ne constitue pas un droit positif. On peut ajouter au déficit législatif, conformément aux données du rapport national, un déficit de personnel de terrain par rapport au nombre d'ingénieurs. Le nombre des agents (27) qui doivent se déployer dans divers espaces protégés (2 millions d'hectares) est extrêmement réduit, il en résulte un déficit (d'au moins 473 agents) presque incroyable. Il faut ajouter à ce tableau un budget de fonctionnement modeste et une insuffisance de moyens en matériels, notamment de moyens roulants.

Ces déficiences du système institutionnel ont encouragé les actions de coopération, internationale et nationale, qui jouent maintenant un rôle de premier ordre.

Dans ce sens, on peut mettre en évidence les projets de coopération et les structures internationales *ad hoc* (avec les bailleurs de fonds étrangers) (le projet MAWOMBE).

De même au Togo, les organes administratifs centraux sont chargés de l'administration et de la gestion des forêts. Ainsi, le Ministère de l'Environnement et le Ministère du Développement Rural, par leurs départements et directions respectives assurent la sauvegarde, la conservation et l'amélioration du fonds forestier. Ils interviennent dans la lutte contre la désertifica-

(8) Voir N. DE SADELEER, *Le rapport de la région Wallonne*.

tion et l'érosion, dans l'aménagement et la gestion des réserves. Il est également de la compétence de ces directions de délivrer les autorisations d'exploitation des essences forestières naturelles, de même que la lutte contre le feu de brousse, la protection des essences en voie de disparition, etc.

Nous trouvons particulièrement intéressante la position du Ministère du Développement Rural qui vise, dans le secteur des forêts, la production végétale forestière par l'intermédiaire de deux institutions : la Direction des Productions Forestières et l'Office National de Développement et d'Exploitation des Ressources Forestières (ODEF) (9).

Doublement, en apparence les directions spécialisées du Ministère de l'Environnement, ces directions sont chargées d'appliquer une politique nationale qui se propose, d'une part, de stimuler la protection forestière et, d'autre part, d'appliquer une nouvelle conception concernant l'exécution et le contrôle de ces actions de promotion de la protection forestière par les Directions régionales de développement rural auprès des collectivités et des particuliers. Elles assistent les collectivités secondaires dans la réalisation de leur politique nationale de reboisement.

L'ODEF est un établissement public industriel et commercial qui a une autonomie administrative et financière et qui a pour objet l'équipement et la mise en valeur du domaine forestier national. Ainsi, il est habilité à prendre toutes les mesures nécessaires pour le développement du secteur forestier du Togo. Ces attributions qui sont assez importantes ont des inconvénients en ce qui concerne les rapports de l'ODEF avec les autres institutions directement impliquées dans la gestion de la forêt.

La caractéristique générale des institutions publiques nationales, relève le rapport togolais, est, hélas, l'incohérence et la dispersion des responsabilités, un chevauchement des compétences, un manque de coordination et une faiblesse des moyens. On ressent le besoin d'une restructuration ayant à sa base le principe de l'unicité de l'administration forestière.

Au Niger, la mise en œuvre de la politique forestière de l'Etat relève de plusieurs administrations, compte tenu de l'imbrication des problèmes du monde rural. Ainsi, le Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement et le Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage (qui ont connu des changements fréquents de dénomination) sont les principales administrations intervenant dans le domaine de la gestion forestière. D'après le rapport national, leurs attributions en matière de gestion de l'espace rural sont complémentaires et impliquent une certaine coordination.

D'ailleurs, d'autres départements ministériels, notamment celui de l'Équipement, de l'Habitat et de l'Aménagement du territoire sont susceptibles d'intervenir.

(9) Voir M. Bougorou K. DJERI ALASSANI, *Rapport national du Togo*.

Dans cette situation, le rapport national met en évidence les conflits d'attribution et la dispersion administrative ainsi que les inconvénients liés à ce phénomène.

Beaucoup plus simplifié, le système institutionnel de Madagascar (12 millions d'hectares de forêt) est coordonné par la Direction des Eaux et des Forêts qui applique la politique de l'Etat en matière forestière. La politique de l'Etat a en vue le développement sans destruction, la conservation et la production. Le rôle de la Direction est d'élaborer la stratégie pour la mise en œuvre du programme national et de répartir vers les services provinciaux les ressources, les compétences et le pouvoir de décision dans le but de favoriser la décentralisation de l'administration et de sa gestion.

La direction des eaux et des forêts a 4 services centraux et un projet (« La gestion et la protection des forêts »). Les services provinciaux décentralisés ont 19 circonscriptions, 105 cantons forestiers, 273 triages et 33 stations (10).

Au Sénégal, dans la mesure où la définition et l'application de la politique forestière incombent à l'Etat, les institutions nationales de gestion des forêts sont principalement des institutions étatiques. Outre la Direction des Eaux, Forêts et Chasses, plusieurs Commissions et Conseils participent à cette gestion (11).

Le rapport camerounais considère que l'inefficacité actuelle du régime forestier est due surtout à la fragilité du système institutionnel qui connaît un déficit concernant les ressources matérielles et humaines, qui est marginalisé en tentant des actions dispersées qui manquent de coordination, dans lesquelles la population n'est que très peu intégrée. Le pouvoir public est mis en difficulté par l'austérité budgétaire au moment même où les nouvelles réglementations lui accordent de nouvelles missions.

Un autre aspect est celui du nouveau système en Roumanie qui cherche de nouvelles structures d'association des institutions administratives d'Etat avec des acteurs qui ont pour tâche la gestion du fonds forestier mais qui ne sont pas des institutions publiques alimentées par le budget.

Conformément aux réglementations en vigueur, le Ministère des Eaux, des Forêts et de l'Environnement est l'organe spécialisé de l'administration publique centrale, qui a pour services extérieurs (décentralisés) les agences départementales de protection de l'environnement et les unités de recherche scientifique, de documentation et d'information.

Les principales attributions de cet appareil administratif sont :

(10) Voir H. FINOAMA, *Rapport national du Madagascar*.

(11) Voir Dr. Ibrahima LY, *Rapport national du Sénégal*.

- d'organiser l'application des lois et des réglementations spécifiques dans les limites de son autorité et du principe de l'autonomie des agents économiques et des institutions et organes locaux ;
- de réaliser des études,
- de proposer le volume de bois devant être exploité annuellement,
- de coordonner les actions de boisement,
- de contrôler la garde et la circulation du bois et
- d'approuver, selon le cas, la mise hors de la production sylvicole de certains terrains.

Sous l'autorité du Ministère des Eaux, des Forêts et de l'Environnement a été constituée la Régie Autonome Romsilva, avec gestion économique propre et autonomie financière, qui a pour objet d'activité l'application de la stratégie nationale et la gestion unitaire sur des principes écologiques et sur la base de l'aménagement sylvicole de tout le fonds forestier du pays. Parmi les attributions on retrouve :

- \* l'assurance de l'intégrité du fonds forestier ;
- \* le contrôle de l'application des règles sylvicoles ;
- \* l'exécution des travaux de conservation et régénération ;
- \* la gestion des parcs nationaux et des réserves ;
- \* la garde des forêts, des activités de commerce extérieur et de coopération technico – scientifique ;
- \* la rentabilisation de l'exploitation forestière.

La structure institutionnelle de la régie comprend les filiales territoriales et le canton. Nous considérons qu'il est intéressant de mentionner le fait que le Conseil d'Administration de la régie peut créer d'une façon autonome et sans être soumis à des demandes rigides, selon les nécessités, de nouvelles directions, services, inspections ou offices.

La régie autonome (qui est en vérité une entité économique) exerce, conformément aux réglementations légales, des activités de service public, et a l'obligation, toujours selon la loi, de présenter des rapports annuels sur ses attributions. Les relations avec des tiers sont des relations contractuelles.

Nous avons trouvé extrêmement intéressante la structure institutionnelle du Mali, qui combine l'activité dans le domaine des institutions d'état et des institutions coutumières.

Les institutions de gestion coutumière, malgré le fait qu'il soit difficile de soutenir que les populations maliennes sont écologistes, une chose est certaine, ces populations ont toujours vécu en harmonie avec leur environnement naturel, et il joue un rôle nutritionnel, médicinal et spirituel incontestable.

La gestion traditionnelle des forêts est gouvernée d'une part, par le principe de la sacralité des formations végétales et d'autre part, par les règles locales de gestion des arbres.

L'origine de ce principe doit être recherchée dans la cosmogonie religieuse des populations rurales et qui repose sur la croyance selon laquelle la nature est animée par des âmes analogues à l'être humain, ainsi, certains arbres sont considérés comme étant l'habitable des divinités de la brousse. D'après la tradition, certains lieux sont classés « bois sacrés » et des forêts villageoises servent de lieu de culte ce qui en interdit la coupe des arbres en de tels endroits.

Tout ceci explique l'existence au niveau de chaque terroir villageois, des règles locales de gestion des arbres. Ces règles sont mises en jeu et appliquées par des institutions traditionnelles : chefs de village et leurs conseillers, maîtres de pâturage, etc. Ces règles ne sont pas écrites, mais elles demeurent et sont réelles. Elles constituent le droit vécu et appliqué par les populations par rapport aux règles du Code forestier.

Ce droit repose sur le principe « l'accessoire suit le principal », l'appropriation de l'arbre est le plus souvent liée à celle de la terre. Toutes les autres formations végétales hors du champs des cultures et des propriétés, sont soumises à l'utilisation de toute la communauté chargée de préserver les arbres utilitaires contre toute mutilation.

Ce devoir de préservation n'est pas assorti de sanctions, l'arbre étant considéré pendant longtemps comme un don de Dieu mais la mentalité a changé et de plus en plus les masses rurales entendent participer à la protection et la gestion des ressources forestières. Une étude similaire existe dans le delta intérieur du Niger, dans certains villages deltaïques. Il existe des institutions coutumières de gestion intégrée des ressources naturelles (terre-eau-couvert végétal).

Les institutions modernes de gestion des forêts sont représentées par les Services des Eaux et Forêts dont l'administration est calquée sur le système administratif du pays. Le Mali a huit unités administratives dénommées régions avec un gouverneur, chaque région comprenant plusieurs cercles avec un commandant, chaque cercle étant subdivisé en arrondissements avec des chefs.

Il existe donc, huit régions forestières administratives, dirigées chacune par un directeur régional. Chaque division est composée de plusieurs cantonnements forestiers administrés chacun par un Chef de cantonnement. Chaque cantonnement comprend plusieurs postes forestiers administrés par des Chefs de poste.

La caractéristique de cette gestion est la répression excessive. Quant aux instruments d'aménagement et de protection, ils ne fonctionnent pas d'une manière satisfaisante, souligne le rapporteur national.

Il y a toutefois plusieurs projets de gestion des ressources naturelles qui tendent à mettre l'accent sur les populations regroupées le plus souvent au sein des associations d'exploitation forestière, dans le cadre d'un partenariat Etat – communauté rurale.

3. – L'analyse des informations que nous avons eues à notre disposition sur les divers systèmes internationaux – nationaux, permet d'établir des tendances qui intègrent une série d'aspects, tels que :

- la démocratisation et la décentralisation institutionnelle,
- le partenariat avec d'autres acteurs pour des tâches conduisant à la gestion écologique viable afin de répondre aux besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations actuelles et futures,
- la coopération au niveau national et international de tous les facteurs impliqués,
- le rôle de plus en plus important de la recherche scientifique dans la planification, l'évaluation et la méthodologie de la gestion des forêts.

3.1. Ces dernières années, de nouveaux mécanismes d'expression démocratique et de nouvelles structures institutionnelles impliquées dans la prise de décisions et dans leur application avec des effets importants sur l'environnement et sur la durabilité du développement, ont tendance, dans de nombreux pays, à influencer l'action de tous les éléments de la société. De nouvelles formes de dialogue s'instaurent aussi entre le pouvoir central et le pouvoir local, entre le milieu industriel et scientifique, entre les groupes écologiques et le public afin d'aborder plus efficacement la gestion de l'intégration de l'environnement au développement.

En tant que facteurs sociaux dans un système démocratique, on peut citer le vote des parlementaires qui, grâce aux groupes de pression favorables à la protection des forêts, peuvent adopter des réglementations nationales spécifiques pour la situation propre à chaque pays en coordination avec les normes internationales.

Il est certain que la démocratisation suppose aussi la décentralisation institutionnelle pour permettre la prise des décisions les plus adéquates sur le plan régional ou local et l'utilisation des méthodes les plus spécifiques pour chaque zone.

Le rapport malien met en évidence les tâches revenant aux collectivités villageoises en ce qui concerne l'obligation de surveiller et de prospecter l'environnement et qui les rend, de ce fait, civilement et conjointement responsables des infractions commises dans leur voisinage.

Le renforcement du rôle des ONG en tant que partenaire pour une gestion écologique est essentielle comme modèle et application de la démocratie participative, la reconnaissance du rôle des populations autochtones et de leurs communautés.

Le rapporteur du Togo nous informe que les ONG impliquées dans la gestion des forêts ont connu une grande éclosion avec le processus démocratique en cours. Malgré le fait qu'elles sont nombreuses dans le domaine de la forestation rurale, leurs actions ne sont pas encore suffisamment coordonnées en dépit de l'existence d'une structure comme la Fédération des ONG au Togo.

On ajoute la nécessité de la participation réelle des autres groupes : les femmes, les enfants, les jeunes sous tous les aspects d'une bonne gestion dans des conditions appropriées. Pour une participation complète, il est nécessaire, à notre avis, d'envisager l'élimination de tous les obstacles d'ordre juridique, administratif, culturel, social et économique, qui s'opposent dans certains pays.

Pour ces acteurs sociaux ayant des rôles en même temps spécifiques et concertés qui peuvent faire une politique effective, il faut mettre en évidence que la démocratie est une condition absolument nécessaire.

3.2. Le rapport public/privé ou le partenariat dans l'administration des forêts doit être compris de plus en plus dans les stratégies et les politiques nationales. Il s'agit donc de la création ou du perfectionnement d'un cadre permettant l'intensification des efforts pour la mise en place de programmes de gestion avec d'autres partenaires que les services publics de l'administration d'Etat. On définit le service public comme une activité ou une organisation qui tend, par la mise en œuvre de certains moyens de droit public, d'assurer une mission d'intérêt général.

Les nouvelles tendances concernant la gestion et la conservation des forêts ont en vue de confier ces activités, sous contrat ou convention mettant les bases d'un partenariat nouveau entre les services publics et d'autres acteurs sociaux, tels que les communautés locales, les agents économiques ou même les ONG.

Au Cameroun, la législation pose les bases juridiques d'un nouveau partenariat forestier entre l'administration et les communautés villageoises, en rendant désormais possible la conclusion de conventions de gestion forestière assorties d'obligations réciproques pour les deux parties.

Au Mali, conformément aux prévisions du Code Forestier (art. 51) les collectivités villageoises et les particuliers ont le droit de reboiser certains périmètres et les exploiter.

L'exercice de ces droits est fixé par l'art. 52 du même code, qui précise que le domaine forestier des collectivités et des particuliers est soumis aux mêmes restrictions que le domaine classé d'Etat pour ce qui concerne les défrichements et les méthodes d'exploitation des produits forestiers et que toute exploitation des produits de leur domaine requiert de la part desdites collectivités et particuliers une demande adressée au Chef de Circonscription Administrative et la délivrance d'un permis gratuit d'exploitation.

Il n'est peut être pas dénué d'intérêt de signaler que le pouvoir public togolais a entamé en confiant par convention pour une durée de 25 ans, la gestion du parc national Malfakassa Fazao à une fondation suisse. Le rapporteur national togolais pense qu'il est encore trop tôt pour faire une appréciation globale mais que de tels contrats doivent être encouragés et devraient entraîner une restructuration administrative et dans tous les cas, une redéfinition des attributions de la Direction des Parcs Nationaux et des Réserves.

En Roumanie, comme on l'a déjà montré, la gestion du fonds forestier est « confiée » à la Régie Autonome Romsilva qui exerce des attributions de service public selon la loi, qui pourraient paraître en contradiction avec le fait que selon l'acte de création de la régie, le fonds forestier du patrimoine propre est sa propriété.

3.3. Le principe de la coopération à tous les niveaux et sous tous les aspects dans les actions de protection de l'environnement a prouvé sa validité. Inclus dans tous les documents internationaux et mis en évidence à sa juste valeur après la Conférence de Rio de 1992, il doit être appliqué par chaque Etat et par la communauté internationale pour toutes les tentatives de résolution des problèmes globaux.

Sur le plan national, la coopération de toutes les institutions qui ont pour objet la protection, la conservation et la gestion des forêts apparaît comme évidente entre les institutions publiques, de même qu'entre ces institutions et les collectivités locales, entre les ONG et les personnes physiques et morales particulières. Les exemples en ce sens sont multiples.

Ainsi, on a créé au Togo dès 1971 l'Office National de Développement et l'Exploitation des Ressources Forestières (ODEF), un établissement public industriel et commercial avec l'autonomie administrative et financière qui a pour objet l'équipement et la mise en valeur du domaine forestier national, l'exploitation, la transformation et la commercialisation des produits et sous-produits forestiers. Pour l'exploitation rationnelle des forêts, il est habilité à prendre toutes les mesures nécessaires au développement du secteur forestier du Togo. Ses attributions assez importantes sont réalisées avec les autres institutions impliquées dans la gestion des forêts.

Le rapport congolais met en évidence le fait que les déficiences du service forestier national et leur impact négatif sur la protection et la conservation de cet écosystème essentiel ont permis à la coopération de jouer un rôle de plus en plus important. Aujourd'hui, la conservation et la gestion des forêts ne relève pas exclusivement de l'administration. Il s'agit, comme on l'a déjà montré, de structures *ad-hoc*, créées en tant que relais par des bailleurs étrangers. De caractère mixte, ces structures matérialisent divers projets. Nous pourrions continuer avec d'autres pays, tels que, la Roumanie, le Mali et d'autres, nous nous devons de mentionner les pays dans lesquels la coopération spécialement avec les populations autochtones n'a pas connu de

progrès remarquables, mais au contraire, une marginalisation de ces populations et de leurs intérêts, et nous pouvons citer l'exemple du Niger et de Madagascar.

La coopération et la coordination internationale dans la problématique de la conservation et l'exploitation viable des forêts, supposent la participation de tous les états aux programmes initiés mondialement et la coopération entre gouvernements, institutions, ONG, et autres facteurs nationaux avec les entités de ces pays. Les pays industrialisés développés devraient prendre en considération les problèmes des pays en développement sous l'aspect organisationnel, économique, technique, scientifique, etc. Nous considérons qu'il est très important, dans le cadre de cette coopération, d'éliminer les entraves qui constituent l'impéritie administrative, les contraintes d'ordre bureaucratique, les contrôles inutiles et la méconnaissance des conditions du marché.

Pour ne donner qu'un exemple, nous citons les projets conjoints inaugurant au Congo dès 1980 avec le soutien actif de la Communauté Internationale en vue d'aider à entreprendre des activités de conservation et de gestion des écosystèmes naturels. Il s'agit des projets : MAYOMBE, PAFT, ECOFAG, GEF, etc. Les projets ont eu pour objet : la conservation et la protection, la contribution à l'amélioration des conditions de vie dans les villages, les programmes de formation et d'amélioration des connaissances pour la population autochtone de même que pour les spécialistes, l'amélioration des systèmes de production, etc.

3.4. La recherche scientifique, l'inventaire et l'évaluation des forêts joue un rôle primordial dans la gestion des forêts. Nous croyons que c'est la raison pour laquelle dans les systèmes institutionnels-nationaux, les instituts de recherche sont gérés par ces systèmes qui sont des partenaires permanents dans pratiquement toutes les activités afférentes. C'est le cas de la Station de Recherches Forestières (Centre scientifique de Gembloux) qui couvre les recherches sur l'ensemble de la filière bois, considérée comme service public dans la Région Wallonne ; c'est aussi le cas des Unités de Recherche Scientifique, projets, documentation et information, de même que de nombreuses autres situations nouvelles plus ou moins similaires, qui font partie, en Roumanie, du système du Ministère des eaux, des forêts et de l'environnement.

Une mention tout à fait spéciale mérite, nous le pensons, les préoccupations concernant l'organisation, la coordination et l'encouragement de la formation professionnelle dans le domaine forestier dans le cadre institutionnel national de la Suisse. Les attributions de formation sont confiées au Département de l'intérieur, au niveau fédéral, par les écoles polytechniques, où l'on organise des programmes d'études et de formation, et notamment par la création de réglementations spécifiques pour la formation professionnelle et les exigences de fin d'apprentissage des métiers forestiers (bûcheron,

maître forestier, contremaître); par une commission chargée d'étudier ces questions, l'organisation de stages de formation pour les ingénieurs, etc, tous les aspects étant réglementés selon la loi.

## Les mesures incitatives et fiscales de protection des forêts

PAR

THIERRY SCHMITT

MAÎTRE DE CONFÉRENCES

UNIVERSITÉ ROBERT SCHUMAN DE STRASBOURG (FRANCE)

AVOCAT

La forêt est un espace aux fonctions multiples. Entre autres, elle assure la conservation des terres, la salubrité des airs, la régulation des eaux et du climat de notre planète entière. C'est aussi une réserve biologique dont on découvre tout juste aujourd'hui les immenses potentialités.

Mais cet espace est en danger. Sous les pressions conjuguées des besoins essentiels des populations locales en pleine explosion démographique, à la recherche à la fois de nouvelles zones d'exploitation agricole ou pastorale et d'énergie à bon marché, en but à une exploitation forestière forcenée et prédatrice destinée à satisfaire les besoins égoïstes des pays développés, souffrant ailleurs de la pollution causée par un développement économique sans égards pour notre mère nature, la forêt disparaît aujourd'hui à un rythme effréné, de l'ordre d'une vingtaine de millions d'hectares par an. Le problème de la déforestation est aujourd'hui immense ; au cours des dix dernières années, les hommes ont rasé près de 6 % du territoire forestier mondial (v. le rapport de L. BOUTHILLIER, qui avance des chiffres par trop significatifs). Partout, et d'une manière de jour en jour plus aigüe, la conservation, la gestion et la protection des éco-systèmes forestiers, comme l'utilisation et l'écoulement de leurs produits, apparaissent comme une mission d'intérêt général relevant à la fois de la compétence de chaque Etat mais aussi de celle de la Communauté Internationale.

Ces considérations ont bien évidemment amené les Etats à intervenir avec force dans la gestion de ce capital considérable en puisant largement dans l'ensemble de l'arsenal que le droit met à leur disposition. Ainsi, le droit forestier proprement dit, mais encore les règles de la domanialité, du droit de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire ou de la protection de l'environnement, fournissent l'essentiel des munitions nécessitées par la conduite des politiques forestières.

Enfin, l'on n'a pas manqué de se servir de la finance, prise en son sens ancien de deniers du roi et, par extension, de l'Etat : les redevances versées à raison de l'exploitation forestière, l'impôt proprement dit, les subventions

ou encore les prêts privilégiés sont les composants essentiels de cette batterie pécuniaire dont le tir vise pour l'essentiel deux types d'objectifs, souvent contradictoires l'un par rapport à l'autre par ailleurs. D'une part, l'instrument financier s'efforce de valoriser les activités forestières (I). D'autre part, il participe à la gestion des espaces forestiers (II).

## I. — LA FINANCE ET LA PRODUCTION FORESTIÈRE

Les éco-systèmes forestiers constituent depuis toujours une ressource économique de première importance. Mais ces biens écologiques, exploités par l'homme, doivent aussi se reproduire selon un cycle biologique à long terme soumis à des aléas multiples. Compte tenu de ces contraintes, la rentabilité financière et économique de la forêt est en général modeste.

On constate, dès ce niveau d'analyse, une différence d'attitude fondamentale entre le droit des pays développés et celui des pays en voie de développement. Pour ces derniers, la forêt est d'abord un stock financier où l'on puise sans trop se préoccuper du renouvellement de cette richesse. Au contraire, dans les pays du nord, la valorisation de la forêt est conçue en termes de flux, de cycles de reproduction du bois. L'instrument financier reflète parfaitement ces analyses divergeantes dont on ne connaît que trop bien les causes fondatrices. Les inégalités de développement économique et social impliquent en effet la surexploitation des ressources naturelles des pays du sud, en particulier africains, leurs sources essentielles de revenu.

### A. — *La forêt, source directe de revenus dans les pays du sud*

Dans ces Etats, la foresterie est appréhendée, au travers des permis et redevances d'exploitation, d'une manière quasi-domaniale, selon un schéma analogue à celui de l'exploitation minière ou pétrolière ; d'ailleurs, et cela est révélateur, ces produits sont parfois perçus non par l'administration forestière mais par les services douaniers. Les bois sont là-bas d'abord une source directe de revenus pour les Etats. Très caractéristique par exemple de cette vision essentiellement utilitaire des choses est la définition de la forêt retenue par la législation du Niger, qui dispose que les forêts sont « les terrains dont les fruits exclusifs ou principaux sont les bois d'ébénisterie, les bois de service ou d'industrie, les bois de chauffage et à charbon, ou les produits accessoires tels que les écorces et fruits à tanin, les écorces textiles et tinctoriales, le kapok, la glu, les gommés, les palmiers spontanés et tous autres végétaux ne constituant pas un produit agricole » (voir A. MAIDOKA, rapport relatif au Niger).

Tous les rapports concernant les pays en voie de développement font état de ce genre de recettes. Les redevances en cause sont souvent de natures

diverses. Au Congo, par exemple, l'Etat perçoit une redevance sur les bois en grumes et une redevance d'entrée d'usine lors de la première transformation du bois récolté (voir D. ADOUKI, rapport relatif au Congo). Parfois, comme au Mali, les taux des redevances sont fonction de la rareté des essences exploitées (voir T. SANOGO, rapport relatif au Mali). Au Sénégal, l'exploitation forestière, sur la base d'un permis de coupe ou d'un permis temporaire d'exploitation, est subordonnée au versement préalable des taxes (en particulier une taxe annuelle de superficie), redevances (en général par pieds d'arbres) et cautions prévues par le droit en vigueur ; les ventes de coupe de bois de chauffage ou à carbonisation ont lieu par voie d'adjudication publique mais l'exploitation ne peut débuter avant le versement de la moitié du prix au Trésor (voir I. LY, rapport relatif au Sénégal). Le plus souvent, les activités accessoires telle la chasse ou la capture d'animaux sont aussi l'occasion de percevoir redevances et produits divers (voir par exemple B. DJERI-ALASSANI, E. TCHAKEI, rapport relatif au Togo).

Une telle situation n'est guère étonnante. C'est en effet l'une des caractéristiques essentielles des systèmes fiscaux et financiers des pays en voie de développement d'être fondés sur une taxation prioritaire de leurs échanges extérieurs. Les droits de douane et royalties sur l'exploitation de leurs ressources pétrolières, minières, végétales ou fauniques représentent souvent plus de la moitié de leurs recettes fiscales. L'exploitation de la forêt ne pouvait que suivre ce schéma dont on sait qu'il conduit à des situations par trop souvent désastreuses : appauvrissement dramatique du patrimoine forestier, diminution de la variété biologique et raréfaction de la faune, érosion des sols et modifications climatiques en sont les indices par trop notoires. R. BOMBA, dans son rapport sur le Cameroun, en apporte un témoignage précieux (voir également D. ADOUKI, rapport relatif au Congo).

Le comportement des exploitants forestiers, qu'encouragent les faiblesses (et parfois la complicité) des législations et administrations forestières locales, est en effet à l'opposé de celui préconisé par une foresterie bien comprise, basée sur le principe de la pérennisation et de la régénération de la ressource. Les pressions exercées par les populations locales, à la recherche de bois de chauffe et de nouvelles zones de culture ou d'élevage itinérant, ajoutent bien évidemment au danger. Rares sont les Etats qui associent financièrement leur population à la conservation de la forêt en partageant directement avec elle les bénéfices retirés de leur gestion. Madagascar constitue à cet égard un contreexemple des plus intéressants, en ce que 50 % des droits d'entrée dans les Aires Protégées (gérées il est vrai par des organismes de droit privé) sont reversés aux habitants de leur périphérie (voir H. FINOANA, rapport relatif à Madagascar).

Ce schéma économique, auquel l'impôt participe immédiatement, refoule tout ce qui fait la richesse véritable des milieux forestiers tropicaux. L'allocation de droits de propriété ou d'exploitation sur la forêt ou certaines de

ses essences, si elle assure quelques rentrées financières, à court terme, aux Etats en cause, implique en fait automatiquement la dégradation, la destruction nette de leur environnement et des processus écologiques complexes qui le caractérise, qui sont d'abord des processus de régulation, de reproduction, de recherche de la stabilité et de l'équilibre dans le mouvement. Il illustre toute la perversité d'un système économique mondial pour qui les ressources naturelles, elles se trouvent essentiellement dans les pays du sud, sont une donnée exogène à son appréhension mercantile des rapports humains ; cela implique *ipso facto* leur surexploitation. Les fameuses lignes de tension commerciales dont se nourrit le capitalisme, déjà si bien décrites par Fernand Braudel, assurent toujours encore, et malheureusement d'une manière de plus en plus rapide, la fortune de quelques privilégiés, une pauvreté croissante des autres qui sont aussi les plus nombreux, et partout la destruction et le saccage de notre patrimoine commun.

B. – *La bonification de l'investissement forestier  
dans les pays du nord*

S'étonnera-t-on de ce que la situation dans les pays dits développés à la fois contraste très fortement mais, par d'autres aspects, ressemble aussi à ce tableau peu réjouissant ?

Certes, là encore, la foresterie est source de revenus fiscaux ou domaniaux pour les Etats, qui ne manquent pas en général de prélever leur part sur les résultats financiers dégagés par les forestiers, ou même de taxer la propriété forestière elle-même au travers des impôts fonciers et des impôts sur le capital. A la différence toutefois de la situation des pays en voie de développement, l'instrument financier ne manque pas ici de prendre en compte les spécificités économiques et écologiques de la foresterie.

En France par exemple, les forêts privées sont largement exonérées d'impôt sur les mutations à titre onéreux et gratuit ou sur la fortune dès lors que leurs propriétaires acceptent de les soumettre à un plan de gestion (articles 703, 793 et 885 H du Code Général des Impôts). De la même façon, pour tenir compte de la longueur du cycle de production du bois, l'évaluation du revenu forestier, sur la base des revenus cadastraux et non pas réels, est aussi très avantageuse (article 76.1 du Code Général des Impôts). Au total, évalués en termes de dépenses fiscales (c'est-à-dire de subventions négatives prenant la forme de règles fiscales dérogatoires au droit commun), l'ensemble des avantages dont bénéficie la forêt française peut être estimé au minimum de l'ordre 5 à 600 millions de Francs par an, dont profitent essentiellement les forêts privées dites de production. Il n'est pas difficile d'en conclure que ce régime fiscal est d'abord et surtout une incitation à l'égard des placements forestiers, qui ignore pour l'essentiel la dimension écologique des espaces forestiers (en ce sens, voir T. SCHMITT, *L'impôt fon-*

*cier, l'espace rural et l'environnement*, Ed. L'Harmattan, 1993, p. 53 et s., et bibliographie citée).

En Wallonie, le caractère surtout productiviste de la plupart des subventions forestières ne fait guère de doute non plus. Comme l'écrit dans son rapport V. BOON (rapport relatif à la Wallonie), « ce caractère productiviste s'explique par le fait que l'exploitation forestière fait partie intégrante de l'agriculture traditionnelle en Wallonie et que bon nombre de forêts sont exploitées ».

L'essentiel de l'instrument financier est ici constitué par un ensemble de subventions dont peuvent bénéficier soit les personnes publiques, soit les propriétaires privés.

S'agissant des subventions versées aux personnes publiques, elles viennent abonder pour l'essentiel le coût de travaux forestiers à caractère, à l'origine du moins, purement économique. Elles visaient en particulier les opérations telles que boisements ou reboisements, construction et amélioration de chemins forestiers, création de coupe-feu ou aménagement de points d'eau... (voir V. BOON, rapport relatif à la Wallonie). Les subventions accordées aux particuliers avaient un objet plus restreint et ne concernaient que les travaux ponctuels de régénération d'espèces feuillues, d'élagage ou d'éclaircie (voir V. BOON, rapport relatif à la Wallonie).

Mais cette réglementation, relativement ancienne (1949 pour les subventions servies aux personnes publiques) a progressivement évolué pour une meilleure prise en compte de la constante écologique dans la gestion des boisements forestiers. Dès 1971, l'arrêté relatif aux subventions versées aux personnes publiques fut modifié en vue de favoriser les essences feuillues ; on avait remarqué en effet que la surpopulation en essences résineuses avait pour conséquence une acidification des sols. En 1992, une nouvelle différenciation fut introduite dans la législation dans le but de promouvoir les essences locales, telles certaines espèces de chênes et de hêtres.

Ce régime était cependant fortement critiqué en raison de ses disparités et de sa complexité ; au surplus, il convenait d'intégrer dans la législation belge le régime des diverses aides communautaires destinées à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des zones rurales, et, dans le cadre de la réforme de la PAC, le nouveau régime des subventions visant à l'utilisation alternative des terres agricoles par leur boisement.

Un décret du 17 décembre 1992 a donc modifié le Code Forestier et prévoit aujourd'hui le versement de subventions pour favoriser les travaux, publics ou privés, visant à l'amélioration du patrimoine forestier (boisement, reboisement, conversion, transformation et enrichissement de peuplements, lutte phytosanitaire, protection contre le gibier...), ceux destinés à les protéger, les maintenir ou les restaurer, et enfin les activités de formation et de sensibilisation aux fonctions économiques, sociales, écologiques,

scientifiques et éducatives des espaces forestiers (voir V. BOON, rapport relatif à la Wallonie).

Le régime wallon présente ainsi une double image en ce qu'il vise aujourd'hui à favoriser la production de bois dans un meilleur respect des contraintes écologiques.

En Suisse, le régime en vigueur se caractérise lui aussi par une certaine ambivalence. Les subventions fédérales dont peut bénéficier la forêt, que complètent des subsides cantonaux, qui le cas échéant sont éventuellement abondées par des prêts sans intérêts ou à taux d'intérêts réduit, visent en effet surtout à faciliter la protection de la population contre les catastrophes naturelles liées au caractère montagneux de ce beau pays.

Comme l'observe A. PETITPIERRE (rapport relatif à la Suisse), le droit helvétique autorise le financement de peuplements forestiers là où la montagne présente des risques d'avalanches, de glissements de terrain, d'érosion ou de chutes de pierres. Il en va de même en ce qui concerne les mesures de sauvegarde ou de restauration des fonctions protectrices de la forêt. La foresterie semble ainsi conçue comme un outil de gestion des dangers naturels pesant sur notre civilisation technicienne, sa finance est surtout de protection civile. A ce titre, peuvent bénéficier de subventions toutes les mesures permettant d'assurer la stabilité des peuplements comme par exemple la mise en place d'installation pour la prévention du feu, la lutte contre les parasites et maladies, la réparation des dommages causés par la pollution ou par certaines catastrophes naturelles, la mise en place de syndicats de gestion, la production de plans et de semences forestières, la création de chemins d'exploitation ou la protection et la gestion de réserves forestières.

En définitive, ces premières observations confortent l'idée d'un instrument financier qui pour l'essentiel ne se préoccupe guère que des fonctions économiques de la forêt. L'intégration de la composante « environnement » dans la politique forestière des Etats n'est certainement pas la préoccupation première de ces derniers, en particulier en ce qui concerne les Etats africains qui sont aussi les plus pauvres ; on note cependant une certaine évolution dans la législation des pays de haut niveau de développement économique.

## II. — LA FINANCE ET LA GESTION DES ESPACES FORESTIERS

La forêt, comme tous les espaces naturels, est un espace de la multiplicité ; par définition, c'est un lieu de concurrence entre les désirs d'appropriation des agents économiques, un milieu menacé par d'autres modes d'occupation dont le développement plus ou moins anarchique va à l'encontre de l'aménagement harmonieux et équilibré d'un territoire. A ce titre, les pou-

voirs publics ont depuis longtemps compris qu'il convenait non seulement d'assurer la survivance économique des espaces boisés, en tant que nature incorporée à la production, mais également de favoriser leur extension ou leur préservation dans les zones plus ou moins fragiles, certaines abandonnées par l'homme, les autres par trop convoitées par l'agriculteur ou le maçon. Là encore, l'instrument financier n'a pas manqué d'être utilisé soit pour lutter contre les défrichements, soit surtout pour favoriser les reboisements.

#### A. — *Le défrichement*

Aboutissant à la destruction de l'état boisé, le défrichement apparaît comme un danger redoutable pour la forêt. A ce titre, de nombreux Etats connaissent des dispositifs réglementaires plus ou moins draconiens de protection des espaces boisés. Certains sont cependant allés plus loin en développant des systèmes de taxation des opérations de défrichement. L'impôt est utilisé ici comme un moyen de police économique qui complète la police du défrichement en appelant à la rationalité économique du défricheur.

Ce genre de contributions, d'un usage et d'une complexion plus ou moins sophistiqués, peut s'analyser comme l'illustration, au plan de la gestion des espaces naturels, du principe pollueur-payeur. Les diverses taxes de défrichement, ou parfois de reboisement, s'apparentent en effet à de véritables redevances de pollution qui permettent plus ou moins d'internaliser dans les calculs économiques le coût social d'une activité dangereuse pour l'environnement. Le produit de ces impôts est d'ailleurs en général affecté au financement d'opérations de boisement ou de protection des forêts.

Pour l'essentiel, de telles taxes se rencontrent surtout dans des pays de fort niveau de développement économique. Tel est le cas par exemple de la France où l'article L 314.1 du Code Forestier institue une taxe sur les défrichements dûe à raison de tous les défrichements directs ou indirects de surfaces en nature de bois ; son assiette est constituée par la surface pour laquelle une autorisation de défrichement a été obtenue ; son taux est de 1 FF. au m<sup>2</sup> pour les opérations de mise en culture agricole et de 3 FF. au m<sup>2</sup> dans les autres cas (leur modification vers la hausse est en cours de discussion au moment de la rédaction de ce rapport). Son produit est affecté au reboisement des forêts domaniales.

En Suisse (voir A. PETITPIERRE, rapport relatif à la Suisse), l'article 5 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire prévoit que « le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement ». A ce titre, ont été créées des taxes de compensation qui s'appliquent lorsqu'une autorisation de défricher est octroyée et que l'on renonce exceptionnellement à une compensation en nature de même valeur. La taxe est alors égale au montant économisé qui correspond à la différence

entre les coûts de la compensation en nature dans la même région et celui des autres mesures prises ; cette taxe est affectée au financement de mesures de conservation des forêts.

En Roumanie, la loi foncière de 1991 a établi un mécanisme du même genre. Le changement de destination des terrains forestiers s'effectue contre le paiement d'un impôt dont le produit est affecté au Fonds d'Amélioration du Fonds Foncier, à la disposition du Ministère de l'Agriculture et du Ministère de l'Environnement (voir M. DUTU, rapport relatif à la Roumanie). Une loi de 1992 a par ailleurs institué une taxe spéciale pour l'utilisation des terrains à des fins autres qu'agricoles ou sylvicoles ; cet impôt, versé au budget de l'Etat, est annuel et liquidé selon un tarif en Lei par m<sup>2</sup>, variant par catégorie de localités, et en leur sein, par zones. Il peut s'apparenter à une sorte de taxe d'urbanisme (M. DUTU, rapport précité). La Roumanie se signale également par l'existence d'un original système de consignation ; en cas de désaffectation temporaire de terrains forestiers, le titulaire de l'autorisation administrative devra déposer une garantie en espèces d'un montant égal à la taxe de défrichement, qui lui sera restituée lors du retour des terres en cause vers leur vocation forestière première (M. DUTU, rapport précité).

D'une manière générale, l'utilisation de ce type d'instrument fiscal implique l'existence d'un système économique fortement monétarisé et constitue un pari sur les capacités d'anticipation plus ou moins rationnelle des agents économiques. Sa gestion nécessite au surplus une administration financière ou forestière susceptible d'en assurer la maîtrise. Il n'est dès lors guère étonnant que les pays en voie de développement n'y recourent guère. Le seul exemple, qui s'inspire visiblement du droit français, qu'il nous ait été donné de constater résulte de la législation malienne (en ce sens, voir T. SANOGO, rapport relatif au Mali).

#### B. – *Le reboisement*

Si l'outil financier n'est qu'assez peu utilisé en ce qui concerne le défrichement, il occupe en revanche une place plus considérable dans les politiques de reboisement. Là encore, les moyens mis en œuvre varient selon les Etats et leur degré de développement économique.

Dans les pays européens, les opérations de reboisement peuvent le plus souvent bénéficier de subventions en argent, en provenance soit directement du budget de l'Etat, soit indirectement au travers de Fonds dont la nature juridique est variable ; leur point commun est d'être en général des satellites du budget général, alimentés par des ressources propres, souvent de nature fiscale, ce qui les fait échapper au principe contraignant d'unité et d'universalité budgétaire.

Tel est par exemple le cas de la France. Dans une large mesure, le financement des travaux de boisement et de reboisement, la mise en valeur et la

conservation des terrains boisés est assurée par l'Etat au travers du Fonds Forestier National, Compte Spécial du Trésor, régi par les articles L 531.1 et suivants du Code Forestier, que gère le Ministère de l'Agriculture. Il permet à l'administration d'octroyer aux forestiers privés réalisant des travaux éligibles soit des subventions, en nature ou en espèces, soit surtout des prêts en numéraire à moyen ou long terme bénéficiant de conditions privilégiées (prêts sans intérêts ou à taux réduit). Ce Compte présente la caractéristique d'être alimenté par un impôt spécial, la Taxe Forestière dont le régime est déterminé par l'article 1609 sexdecies du Code Général des Impôts. Cette contribution est assise sur les produits forestiers, selon un taux qui varie en fonction de la nature des produits en cause (entre 1,65 et 0,15 % de leur valeur) ; elle est dûe par les entreprises qui fabriquent et les personnes qui importent ces produits.

La Roumanie connaît un mécanisme du même type ; la loi foncière de 1991 a en effet institué un Fonds d'Amélioration du Fonds Foncier, dont l'une des ressources est constituée par le produit de la taxe de défrichement (voir M. DUTU, rapport relatif à la Roumanie).

Certains pays africains ont repris ce modèle. Tel est le cas par exemple du Mali, dont le Fonds Forestier National est alimenté par la taxe de défrichement, ou encore du Sénégal ou du Congo.

Dans le premier nommé, le Fonds Forestier est chargé du financement de la mise en valeur, de la protection et de la conservation des ressources forestières, fauniques et piscicoles, des actions de reboisement ou de restauration de terrains soumis à érosion ; il présente la particularité d'être alimenté par le produit des redevances et taxes d'exploitation forestière (voir I. LY, rapport relatif au Sénégal).

Au Congo, les travaux et les études visant à protéger, à aménager et à développer les ressources forestières sont financés par un Fonds d'Aménagement et de Reboisement créé en 1974. Cet organisme agit au travers de deux guichets, le Fonds de Reboisement et le Fonds d'Aménagement (F.A.R.), alimentés tous deux par des taxes forestières, Taxe de Reboisement pour le premier et Taxe d'Aménagement pour le second. Comme l'observe D. ADOUKI (rapport relatif au Congo), cette institution n'a guère connu de succès. Il apparaît en effet que le taux de recouvrement des taxes forestières est très faible (de l'ordre de 40 % en 1990), ce qui a privé le F.A.R. d'une part importante de ses ressources. Au surplus, il semblerait que ces dernières ont également été affectées pour une bonne partie aux dépenses de fonctionnement du Ministère des Eaux et Forêts...

Dans d'autres Etats, la législation en vigueur a prévu simplement l'attribution de subventions en numéraire par le budget. On peut citer en ce sens les exemples de la Wallonie et de la Roumanie.

En Wallonie, la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature avait instauré un système de subventions en vue de favoriser la restauration

de peuplements forestiers dégradés, le maintien des feuillus ou leur réintroduction dans les bois de conifères, le boisement ou le reboisement de terres marginales ou abandonnées par l'agriculture... (en ce sens V. BOON, rapport relatif à la Wallonie). Il semblerait cependant que ces dispositions soient restées lettre morte. De son côté, le Code Forestier prévoyait également l'octroi de subsides pour les travaux de reboisement ou de protection des jeunes peuplements contre les dégâts du gibier (régime applicable aux personnes publiques), avec une différenciation du taux de subventionnement en fonction des essences (voir rapport précité). S'agissant des personnes de droit privé, ces dernières pouvaient bénéficier d'une subvention pour la régénération de certaines espèces feuillues (voir rapport précité). La réforme en cours d'élaboration conforte d'une manière générale ces orientations de la législation passée et harmonise le régime applicable aux personnes publiques ou privées (voir rapport précité).

Il en va de même en Roumanie où l'Etat subventionne à l'aide de son budget les travaux de reboisement, de protection contre l'érosion ou encore l'aménagement et la valorisation des terrains dégradés et pollués. La législation roumaine prévoit par ailleurs que l'Etat puisse mettre gratuitement, à la disposition des propriétaires de terrains sylvicoles, les plans et semences nécessaires à la réalisation de ces opérations, ainsi qu'une assistance technique (voir M. DUTU, rapport relatif à la Roumanie).

Dans les pays en voie de développement, ces systèmes d'aide à la foresterie, en raison de leur coût financier et des problèmes que pose leur gestion (l'exemple du F.A.R. congolais peut en témoigner), n'ont en général pas été retenus. Les divers rapports portés à notre connaissance mettent en effet l'accent surtout sur deux types de mesures, peut-être mieux adaptées à la situation spécifique de ces Etats, mais dont le peu d'efficacité se reflète dans la dégradation progressive de leur situation forestière.

En premier lieu, de nombreuses législations nationales prévoient l'allocation aux populations locales (mais aussi parfois aux collectivités publiques ou privées) de subventions en nature, sous forme de semences ou de plantes. Tel est le cas du Niger, de Madagascar, du Sénégal ou encore du Togo (où l'on observe cependant, qu'en raison des difficultés économiques et financières que connaît actuellement ce pays, les plantes destinées au reboisement, jusqu'alors distribuées gratuitement, sont aujourd'hui vendues à un prix certes réduit mais dont on peut se demander s'il est encore accessible)...

En second lieu, les Etats en cause ont souvent essayé d'associer les populations locales aux opérations de reboisement, en usant pour cela de divers moyens. Ainsi, le Togo prévoit la possibilité de dotations révocables de terrains nus ou couverts de boisements très dégradés aux particuliers, aux collectivités indigènes ou aux établissements publics en vue de leur reboisement ; les bénéficiaires sont alors autorisés à exploiter les terrains en question (voir B. DJERI-ALASSANI, E. TCHAKEI, rapport relatif au Togo). Ce

même type de dispositif existe au Niger (voir A. MAIDOKA, rapport relatif au Niger), à Madagascar (voir H. FINOANA, rapport relatif à Madagascar) ou au Sénégal où son application ne serait cependant pas effective (voir I. LY, rapport relatif au Sénégal). Certaines législations admettent également la reconnaissance de la propriété des arbres à la personne qui les a plantés et entretenus, c'est le cas du Togo ou encore de Madagascar, où la législation va jusqu'à reconnaître l'appropriation définitive du terrain reboisé. Au Cameroun, le législateur s'est engagé sur les voies d'un partenariat forestier entre l'administration et les communautés villageoises, en autorisant la conclusion de Conventions de Gestion Forestière assorties d'obligations réciproques pour les deux parties (voir M. BOMBA, rapport relatif au Cameroun).

Enfin, et en dernier lieu, il convient de signaler que de nombreuses législations soumettent les jeunes boisements à un statut fiscal spécifique, assorti d'exonérations plus ou moins générales. Tel est le cas de la Roumanie, de Madagascar, ou encore de la France. Chez cette dernière, les reboisements bénéficient d'une exonération totale et complète durant une période de 30 ans en matière de taxe foncière sur les propriétés non bâties, d'une exonération partielle et d'une durée variable selon la nature des essences en matière d'impôt sur le revenu.

### CONCLUSION

Dans son rapport relatif au Congo, D. ADOUKI écrivait que « la protection de la forêt au moyen de la fiscalité reste un objectif à atteindre ». Cette réflexion pessimiste a le mérite de correspondre à une triste réalité.

En effet, au terme de ce rapport, on observe que d'une manière générale, et c'est particulièrement vrai des pays en voie de développement, la forêt s'analyse surtout et d'abord comme un gisement de ressources naturelles ou d'énergie qui, au-delà des vains efforts de législateurs s'inspirant plus ou moins des dispositifs juridiques et administratifs que connaissent les anciennes puissances coloniales, fait en priorité l'objet d'une gestion à courte vue ou du moins à finalité purement économique. Quant aux Etats européens, la contrainte environnementale ne fait pour l'heure que « pointer son nez » selon un degré de timidité plus ou moins variable ; le « verdissement » récent de la PAC, qui est d'abord une forme de gestion des surplus agricoles, constitue l'un des exemples les plus savoureux d'une évolution plutôt récente de leurs politiques de gestion des forêts.

Surtout, dans les pays tropicaux, là où justement le problème de la déforestation se pose avec la plus grande acuité, l'intégration des données environnementales dans l'instrument financier se heurte à la structure même de leurs systèmes économiques, intégrés dans des courants d'échanges commerciaux mondiaux par nature inégalitaires. La protection de l'environnement

ne pèse que d'un poids très léger face aux difficultés résultant entre autres de l'énorme pauvreté de leur population et de l'inorganisation et la faiblesse des moyens humains et financiers de leurs administrations publiques. Faut-il le répéter, la mise en place de schémas de développement durable, à long terme, n'ira pas sans la révision déchirante et complète des structures classiques de domination pour ne pas dire de prédation économique qui caractérisent un système capitaliste triomphant et ordonnent aujourd'hui la vie de notre planète toute entière en la faisant courir tout droit à une catastrophe majeure.

Convient-il cependant de rester sur ce désolant constat d'échec et de désespérer complètement de l'Homme ? Nous nous y refusons car les querelles actuelles sur l'environnement, le partage des richesses ou encore la protection des Droits de l'Homme témoignent aussi du lent travail de fermentations souterraines à l'œuvre au sein de nos sociétés éconocrates, à la recherche aussi de nouvelles valeurs éthiques, qui se trouve cachées peut-être chez nos frères du sud. Et la défense et le respect de notre monde commun, de notre environnement dans une perspective de développement durable et harmonieux sont d'abord une question de Justice et de Solidarité, dont ne peuvent qu'avoir soif tous les hommes de bonne volonté.

# **Les instruments d'aménagement et de protection (les plans d'aménagement, la protection des espaces et des espèces, la lutte contre les incendies de forêt)**

PAR

**ETIENNE ORBAN DE XIVRY**

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN (BELGIQUE)

Le présent rapport constitue une coordination et une synthèse des rapports nationaux suivants : – 1. Cameroun, par Monsieur Célestin Modeste BOMBA, chercheur au CERDIE ; – 2. Congo : par Madame Delphine Edith ADOUKI, maître assistant à la Faculté de Droit, Université Marien NGOUABI ; – 3. Madagascar : Monsieur Henri FINOANA, directeur des Eaux et Forêts ; – 4. Mali : par Maître Tignougou SANOGO, consultant S/C représentation FAO/Bamako ; – 5. Niger : par Monsieur Aboudakar MAIDOKA. – 6. Roumanie : par le professeur Mircea DUTU ; – 7. Senegal : par Ibrahima LY, docteur d'Etat en droit, assistant à la Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université Cheikh Anta DIOP (Dakar) ; – 8. Suisse : par Maître Anne PETITPIERRE, avocat à Genève ; – 9. Togo : par Monsieur Bougonou K. DJERI-ALASSANI, écojuriste, administrateur civil, chef de division, Direction de l'écologie, Ministère de l'Environnement à Lomé et par Monsieur Essowavana TCHAKEI, professeur à la Faculté de Droit, Université du Bénin à Lomé.

## **I. – LUTTE CONTRE LES INCENDIES DE FORÊTS**

Cette lutte ne présente manifestement pas la même importance selon les Etats. Dans certains Etats d'Afrique, les feux de brousse (1) attaquent jusqu'à un million d'hectares par an (2). Il n'est donc pas étonnant de consta-

(1) Les feux de brousse sont définis au Mali par les termes « tout feu qui se développe de façon incontrôlée dans le domaine forestier et dans les jachères de moins de 5 ans » (art. 1 de la loi n° 86-66/A.M.R.M. du 26 juillet 1986). On observera d'emblée que l'objectif de protection des forêts contre les incendies ne sera susceptible d'être atteint que si les mesures juridiques adoptées concernent non seulement les feux allumés dans le milieu forestier, mais aussi ceux qui le sont dans les espaces non boisés qui lui sont limitrophes. Au Mali, le législateur a pris soin de préciser que « l'utilisation du feu de brousse ne peut être regardée comme un droit d'usage » (art. 2 du Code de feu).

(2) Madagascar : prairies et bois confondus.

ter de grandes différences dans les systèmes juridiques, certains Etats comme le Mali ayant même adopté un Code de feu (3).

Les instruments juridiques retenus par les Etats sont de divers ordres : – il y a d'abord l'énoncé des comportements interdits, souvent érigés en infractions punissables indépendamment de toute intention. Ainsi au Niger, les feux de brousse sont-ils interdits dans les zones forestières, comme il est interdit de porter ou d'allumer du feu en dehors des habitations et des campements, à l'intérieur et jusqu'à la distance de 50 mètres des forêts classées. Ou encore au Togo, les feux de brousse sont interdits en toute saison et en tous points du territoire, exception faite des feux utilitaires couramment appelés feux précoces qui peuvent être allumés durant une période bien déterminée fixée par arrêté ministériel (4).

Mais il n'est pas rare de voir le législateur, comme le Gouvernement, adopter une attitude plus volontariste. Ainsi au Togo, sont créés au niveau des préfectures, des comités de lutte contre les feux de brousse, avec pour mission non seulement d'étudier et d'organiser les campagnes d'information et d'éducation des populations sur les conséquences, les moyens de lutte et la réglementation des feux de brousse, mais aussi de rechercher et les infractions et leurs auteurs (5). Ainsi au Niger, l'autorité administrative, d'un commun accord avec le service forestier local, fait procéder par les usagers des forêts ou les habitants des villages riverains à l'incinération des herbages à la limite des forêts classées et le long des chemins traversant lesdites forêts. En Suisse – qui apparemment n'est pas trop confrontée aux incendies de forêts, on observera que pour se protéger des catastrophes naturelles comme les inondations, l'érosion, les avalanches, les glissements de terrain, ou en limiter les effets nuisibles, les autorités établissent des « cartes de danger » qui seront prises en compte dans le cadre de la planification du territoire et créent des « services d'alerte » ; elles prennent encore des mesures de sécurité. Mais l'incendie de forêts y est toutefois plutôt considéré comme un dégât soumis comme d'autres à diverses mesures (information et vulgarisation par des techniques préventives ou réparatrices, mesures préventives comme la construction d'installations techniques de protection contre le feu, mesures de réparation, ces deux derniers types de mesures étant à charge des cantons).

(3) Auquel s'ajoute la loi n° 86-46/AN-RN du 21 mars 1986 faisant obligation d'installer et d'utiliser un foyer amélioré à l'effet de diminuer la consommation du combustible ligneux.

(4) Au Sénégal, dans certaines régions, les feux de brousse précoces sont même interdits. On observera aussi qu'au Sénégal, la distinction est bien faite entre le feu de brousse d'une part et l'incinération de pâturages, de brûlis de terrains de culture d'autre part qui, moyennant le respect de diverses conditions, peuvent être pratiqués.

(5) Art. 8 et 10 du décret n° 74-160 du 17 octobre 1974 complétant les modalités d'organisation de la lutte contre les feux de brousse et instituant les feux précoces.

Dans certains Etats, cette attitude plus volontariste est accompagnée de l'octroi à certaines autorités publiques d'un pouvoir de réquisition lorsqu'un incendie est né (Mali, Sénégal). Dans certains Etats, des règles particulières de responsabilité sont instaurées. C'est ainsi qu'au Togo, lorsqu'un feu de brousse s'est propagé à partir d'un village, c'est le chef de ce village qui sera déclaré pénalement responsable, du moins dans la mesure où l'auteur du feu n'a pu être identifié (6). Nul doute que cette très lourde responsabilité, puisqu'il s'agit d'une responsabilité pénale du chef d'autrui, contribue à assurer le respect de la législation, mais à d'aucuns, elle pourrait apparaître comme excessive : en effet, il résulte du texte que le chef du village ne peut être exonéré de sa responsabilité que s'il identifie l'auteur du feu de brousse. Si la diligence dont il a fait preuve ne l'a pas amené à identifier l'auteur du feu de brousse, si donc il a agi en homme raisonnable et prudent, l'infraction sera réputée établie !

Enfin, certains Etats comme Madagascar ont même créé des juridictions spécialisées dans le traitement des affaires de feux de brousse (7).

## II. — PLANS D'AMÉNAGEMENT

Les instruments de planification, en droit forestier, sont de trois ordres, ordres qui, loin s'en faut, ne sont pas tous utilisés par les Etats dont le système juridique a été analysé. Ces instruments sont le plan d'action forestier, le plan d'aménagement forestier et le plan d'aménagement du territoire.

### 1. — *Plan d'action forestier*

Toute politique procède par objectifs, *a fortiori* lorsqu'elle s'inscrit dans le moyen ou le long terme. Il n'est donc pas rare de rencontrer des Etats qui programment formellement le développement forestier.

A Madagascar, le premier objectif du plan d'action environnemental (PAE), intitulé « conservation et gestion du patrimoine de la biodiversité » recèle un programme d'action centré sur l'aménagement et la protection : établissement d'un réseau de 50 aires protégées, gestion et protection des forêts classées, conception d'une politique nationale en matière de biodiversité, projet de conservation et de développement intégré (PCDI) au niveau des aires protégées.

(6) Au Mali, l'art. 13 du Code du feu met à la charge des collectivités villageoises une obligation de surveillance et de protection de l'environnement et les rend civilement responsables des infractions commises dans le voisinage si l'auteur de l'infraction n'est pas découvert et si la collectivité villageoise n'a pas rempli ses obligations de surveillance et de protection de l'environnement.

(7) Ordonnance n° 77-568 du 30 septembre 1977.

Au Togo, le plan d'action forestier national s'inscrit dans la lignée du plan d'action forestier tropical (PAFT), « programme international conçu comme la clé de voûte d'une nouvelle approche coordonnée visant à résoudre la crise des forêts tropicales » (8).

On le conçoit aisément, cet instrument de planification a une fonction programmatrice, il ne crée ni droit ni obligation, même pas à charge des Etats qui l'ont élaboré et adopté. Son intérêt essentiel réside dans le fait d'exister, d'être une référence qui s'avère d'autant plus prioritaire qu'il s'intègre dans une planification plus générale (plan d'environnement) et dans une planification internationale.

## 2. – *Plan d'aménagement forestier*

De très nombreux Etats ont pris rapidement conscience de la nécessité d'imposer l'élaboration et le respect d'un plan d'aménagement forestier qui n'est rien d'autre qu'un plan de gestion (9) d'un espace boisé ou à boiser. Il serait d'ailleurs intéressant de comparer les plans d'aménagement pour voir dans quelle mesure ils sont aptes à satisfaire les fonctions d'une forêt (fonctions économique, écologique, sociale), fonctions qui peuvent elles-mêmes être exclusives ou complémentaires : on peut en effet concevoir les espaces boisés comme des zones unifonctionnelles ou multifonctionnelles.

Ainsi que l'écrit le professeur Mircea DUTU, « l'aménagement sylvicole représente l'instrument technique et juridique par lequel on réalise d'évidence l'exploitation rationnelle et l'administration judicieuse du fonds forestier » (10).

L'élaboration et l'adoption de ces plans de gestion obéissent, semble-t-il, rarement à des règles particulières. Ils ne paraissent pas, à titre exemplatif, devoir être soumis à évaluation préalable des incidences sur l'environnement ni à enquête publique. Au Sénégal toutefois, un système hiérarchisé existe, lequel prévoit des plans d'aménagement à diverses échelles : un plan national d'aménagement forestier, des plans d'aménagement forestiers locaux établis par le service forestier et approuvés par les collectivités locales (11).

Il est rare de voir tous les espaces boisés ou à boiser soumis à un aménagement forestier. Très souvent, seuls les bois publics y sont soumis. En Rou-

(8) Projet code TOG/88/008/A/01/02.

(9) La gestion doit être ici comprise au sens large, et non par opposition aux termes de production ou de conservation (encore, il est vrai, que de très nombreux plans d'aménagement forestier ont été conçus dans un but de production de bois exclusivement).

(10) Rapport Roumanie p. 1.

(11) Du moins en ce qui concerne les forêts et terres forestières du domaine national : art. L 6 à L 12 du Code forestier.

manie, au Sénégal et au Cameroun, ce n'est toutefois pas le cas (12). Et même lorsque les bois publics y sont soumis, encore faut-il être en présence d'un espace « réellement boisé ou à boiser ». C'est ainsi qu'en Roumanie, « ne sont pas compris dans les aménagements sylvicoles et ne sont donc pas soumis au régime sylvicole, les terrains à végétation forestière (les plantations forestières pour la protection des terrains agricoles, les zones d'arbres affectées à la protection des travaux hydrotechniques, les plantations forestières sur des terrains dégradés situés en dehors du périmètre des forêts, les alignements d'arbres le long des canaux d'irrigation, des cours d'eau, des routes ou d'autres voies de communication) qui sont soumis à des règles et des mesures spéciales de protection et de conservation » (13).

Ces plans d'aménagement ont généralement valeur réglementaire en ce sens que les opérations de gestion doivent se conformer à leurs prescriptions. Il ne faut toutefois pas se voiler la face : l'instrument sur papier peut séduire, la réalité est souvent différente.

Ainsi au Congo, « la pratique témoigne de l'inapplication des dispositions du Code forestier relatives à l'aménagement. Les inventaires des ressources sont insuffisants et les quelques plans élaborés ne sont pas souvent respectés. Il en résulte notamment une méconnaissance de la ressource forestière, mais surtout de nombreux abus. Faute de plans d'aménagement, les ressources ligneuses sont exploitées anarchiquement et aucune mesure de conservation n'est adoptée par les exploitants » (14).

Ainsi au Cameroun (régime ancien), « l'obligation légale de doter toutes les forêts domaniales d'un plan de gestion est restée sans effet dans la mesure où aucune d'entre elles n'en est véritablement pourvue à l'heure actuelle, faute d'inventaire fiable. Les données disponibles sur les forêts sont soit peu représentatives, soit périmées, ce qui les rend inutilisables du point de vue de l'aménagement forestier » (15).

(12) En Roumanie, il faut signaler qu'à la suite des bouleversements politiques, il est envisagé de dissocier les régimes juridiques de gestion des forêts publiques et des forêts privées. Au Cameroun, les forêts individuelles et communautaires sont depuis peu soumises à un aménagement mais qui prend la forme d'« un plan simple de gestion » approuvé par l'administration forestière ; quant aux forêts publiques, leur aménagement diffère : « Dans le domaine forestier permanent, le régime d'aménagement se veut particulièrement strict et consiste à délimiter les concessions forestières sur le terrain, à déterminer sur la base des inventaires, la possibilité annuelle et attribuer des concessions d'aménagement-exploitation assorties d'un cahier des charges. Ce dernier garantit un volume de production basé sur le potentiel identifié, en contrepartie pour l'exploitant de participer à l'aménagement et à la surveillance de la concession. Dans le domaine national réservé en priorité aux activités agropastorales, l'aménagement est plus souple et prévoit un plan simple de gestion, une prospection des ressources et la mise en valeur des forêts par coupes annuelles » (rapport p. 6).

(13) Rapport pp. 1 et 2.

(14) Rapport p. 13.

(15) Rapport p. 3.

Ainsi enfin en Roumanie, « les difficultés de la période de transition, à savoir la restructuration de l'activité économique, l'appauvrissement de larges segments de la population, l'absence d'un cadre législatif entièrement adéquat aux nouvelles réalités, des institutions nécessaires, etc. viennent amplifier l'agressivité devant la forêt, avec un impact particulièrement négatif » (16).

### 3. – *Plan d'aménagement du territoire*

Les Etats dont les régimes juridiques ont été passés en revue sont relativement peu enclins à adopter des plans d'aménagement du territoire, c'est-à-dire des plans qui affectent certains territoires à certaines activités, du moins des plans d'aménagement du territoire qui réservent « l'activité forestière », à comprendre au sens large, à certains espaces.

On peut néanmoins observer qu'en Suisse et au Niger, le milieu forestier a été approché sous l'angle « aménagement du territoire ». En Suisse, les plans d'aménagement peuvent comporter des zones forestières, mais elles ne semblent pas jouer un rôle prépondérant dans la protection du milieu forestier, en ce sens que « la définition de cette protection est du ressort de la législation sur les forêts » (17).

Quant au Niger, des schémas d'aménagement foncier sont élaborés suivant une procédure qui comporte et « étude d'impact » et « consultation des populations rurales et de leurs représentants ». Ces schémas, qui ont valeur réglementaire puisque l'accès aux ressources agricoles, sylvicoles et pastorales doit se faire conformément à leurs prescriptions, ne semblent pas opposer les activités agricoles d'une part, les activités sylvicoles d'autre part (18).

(16) Rapport p. 1.

(17) Il est donc prioritaire de s'interroger sur le sens du terme « forêt ». Celui-ci, aux termes de l'art. 2 de la loi sur les forêts, est défini par les termes « toutes les surfaces couvertes d'arbres ou d'arbustes forestiers à même d'exercer des fonctions forestières. Leur origine, leur mode d'exploitation et la mention au registre forestier ne sont pas pertinents ». On observera que la loi a introduit une procédure permettant de préciser la nature forestière d'un bien, permettant ainsi à celui qui prouve un intérêt digne de protection de demander au canton de décider si un bien fonds doit être considéré comme forêt ou non. De ce que la définition de la protection est du ressort de la législation sur les forêts et non de celle sur l'aménagement du territoire, il en résulte qu'une forêt au sens de la loi sur les forêts sera protégée, même si elle est reprise en tout ou partie dans une zone à bâtir en vertu de la législation sur l'aménagement du territoire. Les forêts sont néanmoins davantage protégées si elles sont affectées en zone forestière puisque les constructions n'y sont autorisées, conformément aux art. 22 et 24 de la loi sur l'aménagement du territoire, que dans des circonstances exceptionnelles, et ce indépendamment de l'autorisation de défricher requise en vertu de la législation forestière.

(18) C'est qu'en effet, « des aménagements forestiers peuvent être réalisés sur les terrains qualifiés par la loi de forêts ou sur certains terrains à vocation agricole ou pastorale ». Rapport p. 1.

Cette répartition des fonctions de l'espace rural est sans aucun doute importante à maîtriser et constitue l'un des aspects les plus intéressants du droit forestier : à quelles conditions peut-on boiser une terre réservée à l'agriculture, à quelles conditions peut-on cultiver une terre réservée à la sylviculture ? Au Mali, par exemple, « la jambe faible du système étatique de gestion forestière paraît résider dans les multiples problèmes agrofonciers face à la protection des forêts. Avec la politique d'autosuffisance alimentaire, la priorité est donnée à l'agriculture sur l'élevage ; ceci a favorisé une agriculture itinéraire avec une dégradation conséquente de l'écosystème. Ce qui aggrave davantage cette situation, c'est le fait que les services étatiques de chaque branche d'activité travaillent chacun de son côté, sans concertation. Il en résulte des conflits d'occupation de l'espace » (19).

Au Cameroun aussi, « l'absence d'un plan d'utilisation du territoire national à des fins agricoles, pastorales et forestières, risque d'entraîner une dégradation irréversible de l'écosystème actuel, au point qu'il ne pourra à la longue soutenir le développement d'aucun de ses secteurs » (rapport p. 3).

### III. - PROTECTION DES ESPACES ET DES ESPÈCES

Le régime juridique des forêts tend à protéger le milieu forestier : en ce sens, toute règle d'aménagement, de protection contre l'incendie, de limitation d'accès, d'exploitation, ... est censée avoir un effet bénéfique sur la forêt. Mais parmi ces règles générales, il en est une qu'on peut épingle car elle a pour but de protéger le milieu forestier dans ses limites territoriales, c'est la règle générale qui régleme le défrichement ou le déboisement dans le sens de la disparition définitive de l'état boisé.

Par ailleurs, certains espaces « forestiers », comme certaines espèces « forestières » ont été jugées dignes d'une protection renforcée.

#### 1. - Règle générale : le cas du défrichement

Le défrichement illicite est souvent érigé en infraction et donne lieu à des mesures de restitution qui seront mises en œuvre volontairement par le condamné ou, à défaut, par l'administration qui les entreprendra à ses frais (exemple : Sénégal).

Des régimes juridiques plus détaillés existent néanmoins et l'on se propose d'en examiner trois dans leur ordre croissant de sévérité (20).

(19) Rapport p. 20.

(20) On observera aussi que certains Etats, comme le Niger, n'interdisent que certains défrichements, à savoir ceux des bois et broussailles dans les bandes de 10 mètres de largeur le long des cours d'eau.

Au Togo, on relèvera que les autorisations de défricher sollicitées par les propriétaires particuliers ne peuvent être refusées « que si le défrichement est susceptible de compromettre le maintien des terres sur les pentes des montagnes, la défense du sol contre les érosions et les envahissements des cours d'eau, la protection des sources et de leur bassins de réception, la protection des dunes et côtes, la constitution d'écrans contre la violence des vents, la salubrité publique et la défense du territoire » (21).

Au Mali, tout défrichement est soumis à autorisation préalable délivrée par le chef de circonscription de la localité intéressée, après avis des services des Eaux et Forêts, de l'Élevage et de l'Agriculture. Mais encore y a-t-il des lieux interdits au défrichement et des modes de défrichement (22).

La Suisse commence par afficher haut et clair que l'aire forestière « ne doit pas être diminuée » (23). Elle instaure ensuite des règles particulières au défrichement ainsi qu'à l'obligation de compensation. Si en principe le défrichement est interdit, il peut « à titre exceptionnel » être admis s'il « répond à des exigences primant l'intérêt de la conservation de la forêt » (24). Pour faire bref, « le souhait de tirer du sol le plus gros profit possible ou la volonté de se procurer du terrain à bon compte ne saurait en aucun cas justifier un défrichement » (25). Mais ce n'est pas tout : si un défrichement est autorisé, il faut encore qu'il soit compensé en nature et dans la même région et dans

(21) Art. 29 du décret du 5 février 1938. A noter que le déboisement est formellement interdit sur les montagnes, collines ou terrains présentant une pente générale supérieure à 15 degrés (art. 11, al. 3 du décret n° 84/36 du 17 avril 1984 portant réglementation de l'exploitation forestière au Togo).

(22) Selon l'art. 13 du Code forestier, le défrichement est interdit en plusieurs lieux (pentes de montagnes, collines, dunes ou plateaux où il y a risque d'érosion ou ravinement, abords des cours d'eau permanents ou semi-permanents sur 25 mètres à partir de la berge des mares, puits et puits pour cause de salubrité, zones de naissance des sources et leur bassin de réception, zones de peuplement des essences protégées, zones protégées pour raison de salubrité publique, zones protégées dans l'intérêt de la défense nationale, forêts classées, périmètres de protection et périmètres de reboisement). Quant aux modes de défrichement, le législateur insiste sur le respect des essences protégées ou le maintien obligatoire de 10 à 20 pieds d'essence à l'hectare, sur la coupe des autres essences à ras de terre et sur l'interdiction de tuer les arbres, les arbustes ou leurs souches par mise à feu, sauf cas de culture attelée ou mécanisée. Cette réglementation stricte sur le défrichement n'est pas sans appeler la critique. Selon Maître SANOGO, « de ce qui précède, il apparaît que les droits reconnus aux populations sur les ressources forestières sont des droits de la loi » (LFO).

(23) Art. 3 de la loi LFO.

(24) Ces conditions sont les suivantes : « L'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne peut être réalisé qu'à l'endroit prévu (c'est à dire en forêt) ; il faut qu'il remplisse les conditions posées en matière d'aménagement du territoire ; il faut enfin qu'il n'en résulte pas de sérieux dangers pour l'environnement » (rapport Suisse p. 16).

(25) Rapport p. 17. 5, al. 3 de la loi.

une station offrant des conditions qualitativement similaires à la surface défrichée (26).

*2. – Règles spéciales :  
protection de certains espaces*

Certains espaces boisés sont davantage protégés que d'autres. Ils portent divers noms (forêts classées, réserves de faune, parcs nationaux, périmètres de reboisement et de restauration, zones d'environnement protégé, forêts protégées, réserves de la biosphère, domaines de chasse, bois sacrés, zones de terroir, zones pionnières, terres réservées, terres protégées, terres de restauration ou de récupération, aires protégées, réserves, ...) et leur régime juridique varie à un point tel qu'on pourrait se demander s'il n'est pas judicieux de rapidement repenser la philosophie de la conservation (27).

Certaines règles spéciales méritent l'attention :

- caractère obligatoire de la protection : Au Togo, le classement des forêts primaires est obligatoire dans le cas des forêts couvrant les hauts bassins versants des rivières comme des montagnes présentant des pentes de 35 degrés et plus. L'obligation faite à l'administration de procéder au classement de certains espaces boisés réduit de la sorte son pouvoir d'appréciation discrétionnaire.
- caractère provisoire de la protection : Au Togo également, certains espaces doivent être classés comme périmètres de reboisement ou de restauration, mais la protection n'a plus de raison d'être après la restauration ou le reboisement : elle n'est que provisoire, ce qui ne veut pas dire, loin s'en faut, qu'elle est inutile (28).
- sur l'esprit de la protection : Au Cameroun, la nouvelle politique forestière se donne e.a. pour objectif de créer des aires protégées « pour la conservation du patrimoine génétique où l'administration pourrait effectuer des études sur la dynamique des populations animales et végétales » ;

(26) Art. 7, al. 1 de la loi (LFO), « sauf exception, lorsqu'il s'agit d'épargner des surfaces agricoles privilégiées ou des zones de grande valeur écologique ou paysagère » : Art. 7, al. 2 de la loi (LFO).

(27) On a le sentiment que souvent, les impératifs de conservation de la nature se sont peu à peu imposés dans le cadre d'instruments juridiques nouveaux, distincts de ceux de la législation forestière, souvent axée sur la fonction économique de la forêt. Peut-être aujourd'hui est-il nécessaire de donner à la législation forestière une nouvelle coloration qui intègre davantage e.a. les fonctions écologiques de la forêt et du même coup, de réduire les régimes particuliers de gestion de certains espaces boisés.

(28) Doivent être classées dans cette catégorie « les parties de terrain nues ou insuffisamment boisées comprenant les versants montagneux offrant un angle de 35 degrés et plus, dont la mise en réserve serait reconnue indispensable, les dunes du littoral, les terrains où pourraient se produire des ravinements et éboulements dangereux, les terrains susceptibles d'érosion grave, afin d'en assurer la protection, la reconstitution et éventuellement le reboisement » (rapport p. 17).

créer des unités de production du matériel végétal amélioré ; identifier les espèces en voie de disparition et leur habitat et au besoin assurer le repeuplement des biotopes dégradés. Là où cette action s'avérerait impossible, l'administration devrait envisager la protection des espaces menacés d'extinction « ex situ », grâce notamment à la création d'une banque de gènes. Une fois constituées, les réserves ne peuvent faire l'objet d'un déclassement qu'après la création d'une forêt de même superficie et dotée des mêmes caractéristiques écologiques (29). Voir aussi au Niger, les terres de restauration ou de récupération qui sont des espaces dégradés ou en voie de l'être et dont la régénération s'impose, à savoir les versants montagneux dont la mise en réserve serait reconnue indispensable, les berges sableuses ou instables des rivières et des fleuves, les terrains où pourraient se produire des ravinements et des éboulements dangereux et les terrains rendus impropres à toute exploitation agricole, sylvicole ou pastorale suite à une exploitation intensive inconsidérée ou par l'action de la nature, lesquelles terres doivent obligatoirement être classées dans le domaine public de l'Etat pour la durée des travaux nécessaires (rapport p. 1).

- sur l'adhésion sociale à certaines règles : Au Mali, il est des bois sacrés et des lieux protégés par les collectivités dans un but socio-religieux. Il appartient aux collectivités villageoises et aux particuliers d'en signaler l'existence à l'administration qui en fixera les limites et les fera immatriculer à leur nom. Selon Maître SANOGO, « il existe au Mali un principe de sacralité des formations végétales qui peut être déduit de ce que certains arbres sont considérés comme l'habitable des divinités de la brousse, de ce que certains lieux à végétation abondante sont classés bois sacrés par les populations qui s'interdisent de couper des arbres en de tels endroits, de ce que les forêts villageoises servent de lieu de culte pour tel ou tel fétiche, ce qui a pour effet d'en interdire l'accès soit aux femmes soit aux non-initiés ; de ce qu'enfin, les arbres sont considérés comme mystiques et doivent pour certaines maladies être cueillis à des heures précises de la nuit ou de la journée » (30).

Mais, ainsi que l'écrit Madame ADOUKI (31), « l'importance des superficies protégées théoriquement ne doit pas faire illusion car plusieurs facteurs concourent à limiter l'étendue de la protection assurée. Ces aires ne sont pas bornées, délimitées ni aménagées. Elles sont de véritables passoires, ce qui facilite les déplacements des braconniers et rend malaisée la tâche des écogardes. Le nombre d'écogardes déployés sur le terrain est largement insuffi-

(29) Rapport p. 7 et art. 28 de la loi n° 94/01.

(30) Rapport p. 15.

(31) Rapport national du Togo, pp. 13 et 14. Voir aussi Monsieur BOMBA (rapport sur le Cameroun p. 7) qui stigmatise le manque de moyens d'action pour surveiller avec efficacité les parcs nationaux et les réserves.

sant, voire insignifiant. Les moyens matériels mis à leur disposition sont très limités. Il manque notamment des moyens roulants et des systèmes de communication. Certaines activités sont autorisées dans les réserves qui viennent parfois remettre en cause l'essence même de la protection (exemple : l'exploitation forestière). Le laxisme des pouvoirs publics contribue aussi à faire de la protection du milieu un vain mot (...). La réticence des populations à l'égard des réserves est souvent observée. Les réserves apparaissent comme des zones soustraites brutalement à l'emprise des populations établies dans l'aire protégée. Ces populations, auxquelles des activités économiques de substitution ne sont pas offertes, entendent continuer à exercer des prérogatives ancestrales. Elles considèrent ces réserves comme des institutions étrangères et elles continuent leurs activités traditionnelles au grand dam des pouvoirs publics. Enfin, les aires protégées ne disposent pas des moyens financiers nécessaires à leur gestion optimale. Prenant acte de cette situation, les pouvoirs publics ont recouru à diverses solutions. La plus récente fait appel à un soutien actif de la communauté internationale » (c'est nous qui soulignons).

### 3. — Règles spéciales : *protection de certaines espèces d'arbres*

Généralement, des espèces sont davantage protégées que d'autres, mais il n'est pas pour l'heure de régime juridique approfondi de protection de certaines espèces, les Etats mettant davantage l'accent sur la protection du milieu forestier en général ou de certains espaces en particulier.

L'objet de la protection est souvent général et vise aussi bien l'abattage, l'arrachage que la mutilation, opérations interdites sous peine de sanctions pénales (Niger : 15 espèces protégées sauf autorisation ; Sénégal : essences forestières locales énumérées, essences forestières exotiques et essences plantées de main d'homme, toutes essences protégées sauf autorisation ; Mali : 10 espèces protégées sauf autorisation ; Congo : art. 12.1 de la loi n° 32/82 portant modification de la loi n° 004/74 du 4 janvier 1974 portant Code forestier ; Togo : 10 essences forestières locales protégées sur toute l'étendue du territoire sauf autorisation ; 8 autres protégées dans certaines régions sauf autorisation).

Dans certains Etats, l'objet de la protection est plus particulier. En Roumanie par exemple, 7 espèces d'arbres ne peuvent être abbatues qu'à un certain âge.

Au Togo, on peut relever une réglementation de l'importation de toute espèce végétale nouvelle. Celle-ci est soumise à autorisation ministérielle qui peut être refusée s'il y a risque de prolifération de l'espèce susceptible de nuire aux « populations des espèces indigènes et aux équilibres natu-

rels » (32). Assurément, cette mesure contribue à protéger les essences locales.

(32) Art. 80 de la loi n° 88/14 du 3 novembre 1988, p. 12.

**Rapport général**  
**« Droits fonciers, problèmes agro-fonciers,  
protection des forêts »**  
(principalement Pays d'Afrique Noire francophone)

PAR

JEAN-MARIE BRETON  
MAÎTRE DE CONFÉRENCES  
DOYEN HONORAIRE, UNIVERSITÉ DE LA ROCHELLE

PLAN

I. *Le statut des sols et des espaces forestiers*

A. *Les droits fonciers*

1. *Les droits coutumiers*

- a) Nature : fonction et pratiques
- b) Rémanence : résistances et résurgences

2. *Le droit moderne*

- a) L'économie : la dialectique de la propriété étatique et des droits privatifs
- b) Les limites : l'inadéquation du droit colonial et l'échec de l'étatisation radicale

B. *La législation et les problèmes agro-fonciers*

1. *Le statut du milieu agro-foncier*

- a) La spécificité juridique : conflits et complémentarité
- b) Les insuffisances législatives

2. *Les rapports entre les activités forestières et l'agro-pastoralisme*

- a) Le cadre formel
- b) Les carences juridiques

II. *La problématique foncière de la gestion des milieux forestiers*

A. *La protection des espaces forestiers*

1. *La problématique de la conservation*

- a) Les milieux forestiers comme aires protégées
- b) L'état du droit

2. *La perspective de développement durable*

- a) Les objectifs
- b) Les implications juridiques

B. *La mise en valeur des ressources forestières*

1. *La protection de l'environnement*

- a) La nécessaire prise en compte de l'environnement par la législation forestière

- b) Les principales applications normatives et institutionnelles
- 2. *La gestion renouvelable des ressources du milieu forestier*
  - a) Les formes classiques d'exploitation
  - b) La gestion étatique
  - c) La gestion participative

\*

\* \*

Les questions que posent, sous l'angle foncier, la protection et la gestion des espaces forestiers apparaissent aujourd'hui de première importance, eu égard au statut juridique des différentes composantes foncières du territoire national, aussi bien qu'à l'endroit des activités et des interventions qu'elles mettent en cause. Il s'agit là d'un secteur particulièrement sensible, dont les éléments et les articulations du régime qui lui est actuellement applicable ne répondent manifestement pas de manière satisfaisante aux perspectives et aux objectifs qui s'y attachent.

Ceci tient à différentes considérations, qu'il importe de conserver en permanence présentes à l'esprit en raison de leur caractère déterminant. On les rappellera brièvement. Certaines sont liées à la spécificité même du milieu forestier, dans ses multiples dimensions. D'autres se rapportent à des relations de type conflictuel, voire même dialectique, entre des paramètres constitutifs – ou « essentiels » – souvent contradictoires. D'autres, enfin, procèdent des insuffisances et des dysfonctionnements résultant des comportements désordonnés et destructeurs de l'homme envers la forêt, régulièrement et quasi unanimement dénoncés.

Les données statistiques évoquées à propos de tel ou tel Etat, convergentes dans l'ampleur et l'accélération des chiffres rapportés, suscitent l'inquiétude quant à la survie des écosystèmes, et donc des espèces biologiques qui en sont dépendantes ; l'homme n'y fait pas exception (cf. rapports nationaux).

En résulte la pressante nécessité d'une approche nouvelle des attitudes et des interventions vis à vis des espaces forestiers, tant en matière de conservation que de gestion – celle-ci étant une composante incontournable de celle-là –, générant la problématique d'une adaptation corrélative des instruments juridiques qui en constituent les supports.

1) *La signification* du milieu forestier, et partant la complexité de sa compréhension et des actions susceptibles d'y être menées, tient, pour l'essentiel, à sa triple dimension socio-culturelle, économique, et environnementale.

a) On sait quelles sont traditionnellement l'ambiguïté et l'irrationnalité des *relations de l'homme et de la forêt*, qui procèdent d'une cosmogonie complexe mais fondamentale. L'histoire ancienne et proche en apporte maints exemples dans les nations les plus modernes (ou « développées »), en milieu rural en particulier. Les ethnologues et anthropologues l'ont également clai-

rement démontré dans les sociétés plus archaïques, ou au développement plus récent et encore inachevé. Dans celles-ci, le caractère sacré de l'« alliance » originelle avec les forces telluriques inhérentes au milieu naturel, à la forêt en particulier, que nombre de pratiques coutumières, d'essence liturgique, tendent à perpétuer, continue à marquer profondément les comportements individuels et collectifs vis à vis de celui-ci. On ne saurait en conséquence y intervenir arbitrairement ni impunément.

Le droit moderne, par la rationalisation et la sécularisation dont il est porteur à cet égard, y est naturellement et profondément inadéquat. Il convient alors de réfléchir en profondeur aux exigences de sa nécessaire adaptation. Tout tend à montrer que celle-ci passe, dans nombre d'Etats du Tiers-Monde où le milieu social, fortement déstructuré et aliéné, est en voie de reconstitution et de reconstruction, par la prise en compte incontournable, pour les mêmes raisons, dans des formes et selon des modalités à déterminer, d'un certain nombre de pratiques traditionnelles et de droits coutumiers.

b) En milieu rural, *l'importance économique* de la forêt n'est pas non plus à démontrer. Autour d'elle s'articulent toutes les activités de subsistance, au sens le plus large : construction, alimentation, échanges, à travers la chasse, l'abattage du bois, la cueillette, la culture après défrichage, etc, bref l'exploitation plus ou moins contrôlée ou anarchique des ressources naturelles du milieu de proximité.

Le passage d'une économie de subsistance à une économie d'échanges (de profit) largement monétarisée contribue parallèlement à élargir considérablement, et donc dans une certaine mesure à dénaturer, l'exploitation – mais également la gestion, dans une perspective scientifique ou touristique, par exemple – du milieu forestier, en lui conférant une dimension industrielle et, partant, en faisant, directement aussi bien que par ses effets induits sur les plans financier et social, une activité économique d'intérêt national.

c) S'y ajoute depuis peu la prise de conscience des implications et de la portée *environnementales* des activités dont la forêt est le support et/ou l'objet. L'importance capitale de la conservation de la biodiversité pour l'avenir de l'humanité a été clairement établie. Les forêts, outre leur rôle déterminant de « poumon » de la terre, à travers la photosynthèse et le cycle de l'oxygène, sont un élément essentiel de cette biodiversité, par les espèces de flore et de faune qu'elles abritent, par les climats qu'elles génèrent, par les équilibres qu'elles établissent entre les écosystèmes.

Aujourd'hui, nul ne conteste plus – et le moindre mérite de la Conférence de Rio n'est pas d'en avoir établi la reconnaissance officielle internationale – que la gestion rationnelle, durable et reproductible des milieux forestiers soit une condition d'un développement harmonieux des peuples, de l'amélioration de leur qualité de vie, voire même à terme de leur survie biologique.

2) Les *relations* de l'homme et des collectivités avec la forêt sont souvent porteuses de conflits de valeurs et d'intérêts. Elles présentent par là une dimension largement dialectique, source de nombreux problèmes auxquels se heurtent les activités qu'elle génère ou qui s'y déploient : opposition et conflit du sacré et du profane, des richesses patrimoniales inaliénables et des biens à objet mercantile ; de la symbiose de l'individuel et du collectif, et de l'unilatéralité comme de l'extranéité de l'Etat et de la puissance publique ; des pratiques coutumières signifiantes, et des normes modernes désincarnées ; des besoins existentiels de l'Etat sous-développé, et du gaspillage désinvolte de l'Etat nanti.

Dans chacun de ces cas de figure, il est attendu du cadre normatif et institutionnel qu'il apporte des réponses adéquates et crédibles, c'est à dire opérationnelles et efficaces, aux problèmes de la relation de l'individu (au sens générique, et non en tant qu'opposé au collectif, ce qui serait une aberration rapporté aux sociétés traditionnelles) et de son environnement naturel. Parce que, plus qu'aucune autre de ses composantes, la forêt y est porteuse d'ombre, de mystère, d'inconnu et de propension à la sacralisation (y compris en Occident, qu'il s'agisse par exemple des Trolls norvégiens, ou des sortilèges de la forêt de Brocéliande), mais aussi condition et facteur de son épanouissement – ou même seulement, on l'a dit, de sa survie –, les uns et les autres y revêtiront une connotation et une portée particulières.

3) L'état actuel du « droit », la *lex lata*, traduit à cet égard nombre d'insuffisances et révèlent autant de carences face aux besoins des sociétés en devenir, quelles qu'elles soient. D'abord, parce qu'il n'est pas à même de faire face à la dégradation voire à la destruction constante sinon irrémédiable des espaces forestiers. Ici et là, les chiffres, largement médiatisés, sont, on l'a dit, dramatiquement éloquentes. L'exploitation désordonnée, systématique et incohérente des ressources forestières, le bouleversement des écosystèmes par la remise en cause des équilibres naturels et l'épuisement des capacités de renouvellement biologique, les méfaits du capitalisme outrancier aussi bien que les excès de l'étatisation aveugle, ont trop souvent été favorisés par des normes et des institutions inexistantes, obsolètes ou chroniquement inadéquates.

Les fondements et les justifications des unes et des autres, essentiellement mercantiles ou dogmatiques, ont radicalement et gravement occulté les nécessités d'une gestion conservatoire et reproductible indispensable à un développement qualitatif réel et durable, dépassant les paramètres quantitatifs d'une croissance vélléitaire et aléatoire. Dans la grande majorité des cas, comme l'établissent clairement les rapports nationaux, en Afrique Noire en particulier, ils n'ont pu jusqu'à présent répondre, sinon très imparfaitement, aux exigences de protection et de gestion renouvelable que place aujourd'hui au premier plan la prise de conscience mondiale, tant au niveau politique que social, de l'acuité de la problématique environnementale et de la

conservation de la biodiversité, à l'égard des écosystèmes forestiers notamment.

Il s'agit dès lors, pour le juriste – qui n'en est que l'un des acteurs mais non des moindres – de susciter et de façonner des instruments *ad hoc*, aptes à répondre aux nécessités évoquées, à travers une démarche législative et réglementaire appropriée mais à laquelle les considérations qui sont au centre du présent débat confèrent un caractère nécessairement et résolument novateur. Sans faire obligatoirement table rase de ce qui existe, ni envisager, en considération du lieu ou du moment, le cadre légal en vigueur comme entièrement négatif, il convient semble-t-il avant tout, comme s'efforceront de le montrer les quelques analyses et réflexions ci-après, d'œuvrer à la production et à l'adoption d'une législation adéquate aux objectifs rénovés qu'un consensus semble désormais devoir lui impartir.

Celle-ci devra répondre à la fois, dans son objet comme dans son contenu, à la spécificité du milieu qu'elle entendra appréhender, aussi bien qu'à la complémentarité des éléments de l'ordonnancement juridique concerné, par son insertion nécessaire dans le dispositif global mettant conjointement en cause le *statut des sols et des espaces fonciers*, d'une part, les bases juridiques de la *gestion des ressources et des milieux forestiers*, d'autre part.

\*

\* \*

Il convient d'apporter *in limine* quelques précisions complémentaires, afin de délimiter précisément le champ du rapport présenté ici.

a) Par définition, celui-ci se limitera à l'analyse des seuls rapports nationaux reçus au moment de sa rédaction, et ne prendra donc pas en compte les Etats pour lesquels aucun document récent en provenance des spécialistes nationaux n'a été disponible au moment de sa rédaction (Sénégal, Bénin, Centrafrique, Gabon, Zaïre, notamment). Les lacunes apparentes qui pourraient y être relevées y trouvent leur explication. Ceci ne signifie pas pour autant que les grandes lignes des constatations effectuées en soient pour autant dévalorisées, compte tenu de la convergence des problèmes abordés et, le plus souvent, des solutions qui y ont été apportées ou qui sont susceptibles de l'être, de la part des Etats dont la législation est soumise aux travaux du présent colloque. Il n'est pas non plus exclu qu'il puisse être fait référence à des documents connexes, se rapportant à la thématique abordée, lorsqu'ils sont de nature à apporter des éléments utiles au débat.

b) Pour des raisons de cohérence, il n'apparaît pas possible d'envisager dans un même cadre formel les divers aspects de la problématique foncière des espaces forestiers selon que l'on considère les Etats dits du Nord, ou ceux du Sud. Les paramètres relatifs aux statuts des terres comme au régime juridique des forêts sont en effet suffisamment différents, en raison de la spécificité de l'environnement des milieux en cause, pour n'être pas de

nature à permettre une analyse comparative véritablement pertinente ou signifiante. A l'inverse, le cadre africain met en évidence des convergences multiples, ne serait-ce qu'en raison de la commune inspiration tirée d'un modèle normatif commun, et de l'existence de données physiques mais aussi socio-politiques comparables, de nature à accréditer une démarche comparative apte à permettre de dégager des orientations prospectives fondamentales.

Pour cette raison, et pour ne pas alourdir à l'excès ni partiellement risquer de disqualifier le présent rapport, celui-ci se limitera volontairement, dans un esprit de synthèse, à l'analyse des problématiques forestières du seul milieu tropico-équatorial africain. Les rapports relatifs au Canada, à la Suisse, à la Belgique ou la Roumanie devront donc être abordés séparément, *ad referendum*, en contrepoint en quelque sorte, pour faire l'objet d'une discussion spécifique. *A posteriori*, seulement, pourraient être tentés d'éventuels rapprochements dans la recherche des éléments d'une méthodologie conceptuelle et opérationnelle pertinente quant aux finalités envisagées.

c) On soulignera, enfin, que les développements ci-après ne constituent par définition que l'amorce d'une réflexion destinée à apporter des éléments au débat sur le foncier et les forêts. Ils se borneront donc à en esquisser les grands traits, à partir d'un inventaire indicatif des principales dispositions normatives et institutionnelles en vigueur ou en instance d'adoption dans les principaux Etats considérés. Ils se cantonneront en outre volontairement à une approche strictement juridique, tout en renvoyant parallèlement à d'indispensables analyses sociologiques, ethnologiques et anthropologiques, qui ne sauraient y être directement ni spécifiquement développées.

De manière générale, il s'agira essentiellement de dresser et de présenter un état empirique et comparatif des législations en vigueur ou en cours de refonte dans les domaines foncier et forestier, à partir de l'analyse des éléments figurant dans les rapports nationaux. On ne saurait donc y voir une recherche fondamentale à caractère théorique sur les différentes questions successivement abordées.

## I. — LE STATUT DES SOLS ET DES ESPACES FONCIERS

La plupart des Etats envisagés se sont dotés, à diverses époques, de textes législatifs et réglementaires visant à déterminer le contenu et les modalités du régime applicable en matière domaniale et foncière, forestière, ou même environnementale. On trouvera en annexe la liste des principales dispositions normatives portant, pour chacun d'eux lorsque c'est le cas, code domaniale et foncier, code foncier et, moins fréquemment, code de l'environnement.

Un certain nombre de ces textes, soit relativement anciens, soit en partie obsolètes ou caducs, sont pour cette raison en voie de refonte, à la suite d'un processus d'actualisation reposant sur une réflexion originale assise sur un débat approfondi. Les bouleversements politico-administratifs qu'ont connus la plupart des Etats africains depuis le début de la présente décennie ne sont pas non plus restés sans effet sur l'indispensable évolution et actualisation du droit positif dans le secteur considéré. Leurs conséquences sont d'autant plus importantes, sur le plan juridique, que ces mutations se sont avérées radicales, remettant parfois fondamentalement en cause l'approche qui prévalait jusqu'alors dans les rapports des individus et des collectivités avec la terre et les espaces fonciers.

L'évolution des *droits fonciers*, comme celle, plus précisément, de la *législation agro-foncière*, ne saurait donc être indifférente à la problématique de la protection et de la mise en valeur des espaces forestiers, ni à l'évolution de leur propre statut normatif et institutionnel.

#### A. – *Les droits fonciers*

Leur régime s'articule autour de la dialectique complexe de la superposition, de la symbiose, ou au contraire de l'exclusion des droits coutumiers et de la législation moderne relative au statut des terres, aux conditions de leur détention, et aux modalités de leur exploitation.

L'évolution suivie par le droit colonial en la matière, peu favorable, pour des raisons de centralisme administratif et de cohérence opérationnelle, à la consécration des droits coutumiers sur le sol préexistants, a été confirmée sinon amplifiée par la plupart des législations nationales postérieures aux indépendances, dans un souci similaire de maîtrise et de gestion étatiques. Leur résistance à l'emprise d'un droit moderne trop souvent inadapté, et pour cette raison fréquemment rejeté ou imparfaitement et partiellement appliqué, constitue probablement la caractéristique majeure d'un ordonnancement juridique demeuré en ce domaine, pour cela, très incertain, et dont la portée réelle s'est avérée trop souvent aléatoire.

Les tentatives de restauration, ou d'intégration, de ces droits dans le processus de refonte des législations foncières en constituent manifestement aujourd'hui, de ce fait, une caractéristique à la fois originale et significative.

##### 1. *Les droits coutumiers*

###### a) *Nature : fonction et pratiques*

i) La nature, le contenu, la signification, comme les « fonctions », des droits fonciers coutumiers, au même titre que des pratiques traditionnelles, en matière de détention et d'utilisation collectives des sols, sont bien connus et ne justifient pas que l'on s'y attarde. Ils relèvent de considérations à la

fois sociales, économiques, culturelles et religieuses, qui expliquent qu'ils ne peuvent être évacués ou éradiqués par la seule intervention unilatérale de la puissance publique, tant elles sont fortement ancrées dans les mentalités et, par leur connotation transcendantale, continuent à déterminer la majorité des comportements individuels et collectifs, en milieu rural surtout.

Les paramètres et considérations brièvement rappelés à cet égard en introduction ont été dûment mis en évidence par nombre de spécialistes (entre autres, J.P. MAGNANT, *Les normes foncières traditionnelles en Afrique Noire*, Univ. de Perpignan, 1994, à paraître ; ainsi que l'ensemble des travaux réalisés et publiés par l'équipe d'E. Le Roy, dans le cadre de l'A.P.R.E.F.A. et de l'Université de Paris-I). La place que leur réservent celles des législations qui ont plus cherché à les valoriser et à en faire d'utiles points d'appui d'un régime juridique procédant principalement d'un droit d'essence moderne, s'inscrit dans le même sens

ii) Au *Burkina*, bien que le régime foncier coutumier ne soit pas reconnu par la loi, il continue à gouverner l'essentiel des rapports juridiques portant sur la terre, et notamment en partie quant à l'exercice des droits d'usage forestiers par les populations locales bénéficiaires, en considération du classement ou de l'absence de classement des forêts (H. OUEDRAOGO, *doc. cit.*, in biblio.). Mais l'essentiel du droit des forêts y est constitué par la législation en vigueur à la date de l'indépendance (A. TAVARES DE PINHO, *ibid.*). La situation du *Congo*, dans lequel le statut foncier actuel est présenté comme un système complexe et inextricable (D.E. ADOUKI, rapp. nat.), amalgamant droit coutumier et divers textes modernes, en un ensemble plus ou moins hétérodoxe et « explosif », résume bien la majorité des situations que l'on peut rencontrer en l'espèce. La terre y est à l'origine un bien sacré de la collectivité, en considération de son fondement et de sa fonction mystique pour la société qui l'occupe et qui bénéficie de ses fruits, dans le sens rappelé plus haut, même si l'accent n'est pas particulièrement placé à cet égard sur les espaces forestiers.

Le *Mali* connaît également la superposition du droit coutumier et du droit issu de la colonisation, qui place les paysans dans une situation d'insécurité foncière nettement préjudiciable aux intérêts forestiers. La fonction du premier réside dans la légitimation de l'occupation de l'espace par les communautés familiales, dans la réglementation de l'attribution et de la transmission des terres, de l'accès des étrangers à celles-ci, et de la détermination des modalités de leur utilisation. Elle contribue à la lutte contre l'environnement naturel, et à la survie de groupes cohérents actifs et interdépendants, tout en permettant par endroits une évolution constante du statut informel du foncier, probablement, comme dans un certain nombre d'autres pays du continent, vers la généralisation d'une propriété individuelle proche de celle que tend à consacrer le droit écrit (C. DU SAUSSAY, *doc. cit.*, in biblio.).

iii) De façon générale, comme on le verra plus loin, on peut constater que les droits (traditionnels) d'usage – qui ne se confondent pas toujours exactement avec les droits coutumiers, par leur contenu plus restrictif ou leur portée plus limitée –, ont fait ou non, selon les Etats et les législations, l'objet d'une intégration et d'une prise en compte formelle par celles-ci, qui ainsi les accréditent et leur confèrent un fondement incontestable au regard du droit moderne.

Le cas *ivoirien* est de ce point de vue assez révélateur. Ceux-ci, après avoir été condamnés à disparaître par la politique officielle, s'y sont vus partiellement réhabilités en 1971 comme simples droits d'usage personnels, non transmissibles ni cessibles, sans pour autant d'ailleurs que leur exercice ait cessé d'alimenter de nombreux litiges locaux. En matière forestière, le principe retenu est pour sa part plus précisément et rigoureusement déterminé, en ce sens que dès lors qu'un espace forestier est doté d'un statut particulier, les droits d'usage y sont restreints ou supprimés (H. Ouedraogo).

#### b) *Rémanence : résistances et résurgences*

i) La quasi totalité des rapports nationaux sur la problématique des droits fonciers vis-à-vis du statut et de l'utilisation des espaces forestiers mettent directement ou indirectement en évidence, avec des conséquences diverses, la *résistance* des droits coutumiers, – ne serait-ce parfois que sous la forme dérivée, édulcorée ou réductrice de droits d'usage – à l'emprise du droit moderne. Leur exercice s'effectue, selon les cas, avec des degrés et une portée variables, *praeter* voire *contra legem*.

Certaines législations modernes, ou même des codes domaniaux et fonciers dans leur totalité, se sont vus pour cette raison refusés, et aussi systématiquement que radicalement rejetés par leurs destinataires, paysans essentiellement, au point de n'avoir pu, plus d'une décennie durant, entrer en vigueur (faute de l'intervention possible et crédible du moindre texte d'application), avant d'être définitivement frappés de caducité (loi *congolaise* du 21 avril 1983, portant code domanial et foncier).

L'éradication autoritaire, unilatérale et absolue des droits fonciers coutumiers, placée en exergue de telles législations et considérée comme leur fondement premier et déterminant, est ainsi apparue comme le plus sûr ferment de son inadéquation, en raison de son ambiguïté et de sa précarité, malgré les palliatifs parfois issus de l'imagination plus ou moins heureuse du législateur (sans d'ailleurs que celui-ci ait toujours imposé et consacré *a priori* des solutions aussi extrêmes) : instauration d'un domaine « populaire », au *Congo* marxiste, d'un domaine foncier « national », au *Sénégal*, au *Togo* ou en *Côte d'Ivoire*.

Dans la plupart des cas, toutefois, c'est la réglementation foncière coloniale qui a introduit la notion de propriété au sens romain du terme, et

consacré une rupture avec les règles foncières coutumières (K. DJERI-ALASSANI et E. TCHAKEI, rapp. nat.), généralement en méconnaissance de celles-ci, sans préjudice cependant d'éventuels revirements ultérieurs, au gré des circonstances, des doctrines et des régimes.

ii) Résistances du – ou des – droit(s) coutumiers(s), certes. Mais aussi, et dans une mesure non négligeable, véritable *résurgence* de ces derniers, dans de nombreux cas, face à l'échec patent de l'inadéquation, à force de centralisme ou d'irréalisme, des législations modernes, et en raison de l'irréductibilité des valeurs socio-culturelles transcendentales sous-jacentes aux pratiques traditionnelles. Celles-ci se sont en effet pérennisées comme ferment et cohérence des comportements individuels et collectifs, dans les relations complexes et fluctuantes de l'individu à l'individu, de l'individu au groupe, et du groupe au groupe, s'agissant de la famille ancestrale (consanguine ou « classificatoire »), du lignage, du clan, regroupés ou non en communautés villageoises ou intervillageoises.

Les limites obérant négativement la portée du droit foncier moderne, celles qui en l'occurrence en affectent la positivité (en termes d'effectivité et donc d'applicabilité) réelle, suffisent à confirmer le bien-fondé de cette approche, qu'aucune démarche normative récente n'est apparemment venue remettre en question. On les évoquera un peu plus loin. Certains projets de textes, tendant à la réforme ou à la refonte des dispositions applicables en matière domaniale et foncière, aussi bien que dans le secteur spécifique de l'agro-foncier ou dans celui de la forêt, s'inscrivent clairement en ce sens, bien que dans des limites variables. Ils répondent à un souci délibéré de réhabilitation, voire de restauration plus ou moins large, des droits fonciers coutumiers, par leur réinsertion et de leur intégration active dans le nouveau dispositif en émergence.

L'approche en est alors résolument syncrétique, afin de favoriser les voies d'une conciliation entre des intérêts souvent divergents sinon contradictoires, ceux – naturellement conservateurs – des ayant-droits traditionnels, et ceux – par essence plus mobilisateurs – de la collectivité nationale, représentés par la puissance publique. Une analyse plus exhaustive et circonstanciée (cf. rapports nationaux), tout en conduisant à nuancer le propos, confirme néanmoins sans ambiguïté l'orientation qui se fait jour en ce sens.

## 2. *Le droit moderne*

### a) *L'économie : la dialectique de la propriété étatique et des droits privatifs*

L'objet de la présente communication n'est pas d'analyser de façon exhaustive le statut des droits fonciers, mais seulement d'en rappeler les articulations les plus marquantes quant aux régimes forestiers et aux problèmes liés à leur mise en œuvre. La prédominance de la propriété de l'Etat sur les sols n'exclut pas, dans une mesure et des conditions variables, qu'une

place puisse être conjointement faite à des formes d'appropriation privative de certaines terres.

Les exigences de la politique étatique, le centralisme comme l'autoritarisme du pouvoir, ont longtemps prévalu sur les clivages tenant à l'orientation doctrinale des régimes, moins déterminante à cet égard car non susceptible de remettre en cause de manière significative l'approche tenant à une vision convergente des relations triangulaires de l'Etat, des individus et des espaces fonciers. Pour sa part, la forêt, en tant que telle, n'a pas engendré, à ce niveau, de démarche normative particulièrement originale ou présentant de connotation spécifique face aux principes fondamentaux et aux orientations essentielles sous-jacents ou dûment formalisés.

i) Le principe de la *maîtrise du foncier par l'Etat*, par la consécration de sa propriété sur les sols, a largement dominé le droit des pays africains francophones depuis l'indépendance. Bien entendu, la possibilité d'une appropriation privative n'a pas toujours été pour autant exclue, à partir du moment où l'orientation du régime ne postule pas *a priori* l'exclusion de toute forme de propriété privée. Mais l'obtention de droits réels sur le foncier a pu être fréquemment subordonnée à des conditions suffisamment rigoureuses et contraignantes, face aux prérogatives régaliennes reconnues à la puissance publique par le législateur, pour en limiter la portée de manière significative.

La domanialité des terres est ainsi bien souvent devenue le droit commun du régime foncier, en cantonnant en contrepartie, de jure ou de facto, les particuliers au bénéfice de simples droits de jouissance ou de superficie, auxquels n'est que rarement reconnu, pour certains d'entre eux, le caractère de droits réels. Selon les cas, la formule retenue a privilégié, au nom de la maîtrise reconnue à l'Etat sous couvert de référence à l'intérêt général, tel ou tel volet de l'équation étatisation/nationalisation/appropriation prioritaire, conduisant ou non à des situations de quasi monopole en faveur de la puissance publique, détentrice et représentante des intérêts supérieurs de la collectivité nationale.

Les options formalisées par les différentes législations sont, à partir de là, malgré une convergence certaine plus ou moins accentuée, logiquement diverses. Le droit *togolais* reconnaît ainsi l'existence, à côté des terres détenues par les collectivités coutumières et les individus (sur la base des règles du droit civil, ou du régime de l'immatriculation foncière), d'un domaine public et privé de l'Etat et des collectivités locales, et d'un domaine foncier national. Ce dernier, de façon résiduelle, regroupe la majeure partie des terres, et notamment la quasi totalité des forêts parce qu'essentiellement constituées d'espaces vacants et sans maître et de terres incultes. Ceci a conduit à leur surexploitation, du fait de l'absence d'implication des populations dans leur gestion à partir du moment où elles étaient réputées appartenir à la fois à tout le monde et à personne.

Au *Congo*, la réforme socialo-marxiste de 1981 a consacré le monopole de la propriété de l'Etat sur le sol et le sous-sol, par l'abolition radicale et absolue des droits coutumiers et de la propriété privée sur le foncier (autres que sur les mises en valeur, sur la base de simples droits de superficie). Le statut de la forêt résultant des dispositions du code forestier de 1982 en est directement résulté, celle-ci entrant pour une part non négligeable dans le domaine privé de l'Etat. Ceci n'a au demeurant pas empêché les populations, en milieu rural aussi bien qu'urbain, de se comporter de facto en seuls et véritables propriétaires du sol, conduisant à une exploitation anarchique et dégradante des forêts, face à l'impuissance avérée de l'Etat à cet égard. En tout état de cause, la situation s'est depuis lors largement aggravée, à partir des présupposés de ce schéma normatif, l'échec de ladite législation et la persistance des comportements antérieurs marquant d'un « désordre indescriptible » le statut foncier actuel (en raison notamment de la coexistence de celle-ci, caduque mais non officiellement abrogée, avec la restauration de la propriété privée, celle des sols y incluse, par la nouvelle constitution).

Au *Mali*, les droits reconnus aux populations sur les ressources forestières sont limitativement prévus par le code forestier, car seules les institutions étatiques, celles des Eaux et Forêts, sont habilitées à gérer les forêts, nonobstant la persistance d'institutions de gestion coutumière. Les textes en vigueur consacrent ainsi la maximalisation des droits de l'Etat, assortie d'une forte concentration des pouvoirs au niveau étatique, vis-à-vis des espaces forestiers et des ressources qui y figurent. Le code forestier prévoit en ce sens le principe de la domanialité des forêts (domaine forestier de l'Etat, et domaine forestier des collectivités et des particuliers, l'Etat conservant une prérogative de délimitation, et de réglementation de l'exploitation, à l'égard de ce dernier).

L'option retenue au *Burkina* n'est guère différente, dans son esprit tout au moins, dans la mesure où le régime juridique de la terre est dominé par le principe général de la domanialité publique, ayant entraîné la création d'un domaine foncier national, de plein droit propriété de l'Etat. Les forêts naturelles y sont comprises, à l'exclusion des forêts privées, au demeurant très peu répandues. En *Côte d'Ivoire*, l'Etat apparaît comme le maître de la terre, en sa qualité de propriétaire ou gestionnaire quasi exclusif de la presque totalité du territoire national, le régime privatif de l'immatriculation foncière n'y conservant qu'une place tout à fait résiduelle. La domanialité s'étend au régime forestier, dominé par le domaine forestier de l'Etat, celui des particuliers ne leur reconnaissant qu'un droit de défrichement limité et soumis à autorisation. Bien que se situant dans un cadre juridique sensiblement différent, celui du « domaine national », la législation du *Sénégal* répond à des préoccupations comparables, en asseyant la maîtrise quasi exclusive de l'Etat sur les différentes composantes de celui-ci qui, aux termes de la loi du 17 juin 1964, se subdivise en zones urbaines, zones de

terroirs, zones classées et zones pionnières, respectivement administrées sur la base d'une réglementation particulière. Les principes qui ont présidé à la répartition des droits de la puissance publique et des détenteurs privés, lorsque c'est le cas, n'ont pas été remis en cause depuis maintenant plus de trente ans.

Au *Niger*, enfin, si l'on entend ne pas multiplier les exemples à l'excès, la récente législation fixant depuis 1993 les principes d'orientation du code rural accorde une place pépondérante aux forêts domaniales, dont sont déterminées les différentes composantes, par opposition aux forêts privées, i.e. appropriées selon les règles du code civil ou de l'immatriculation, ou sur lesquelles s'exercent des droits coutumiers. Le rapport national n'en précise cependant pas à cet égard la ventilation respective eu égard à l'ensemble des espaces forestiers. La propriété des terres vacantes revient *a priori* à l'Etat.

ii) La place faite, à titre résiduel, à l'*appropriative privative* des sols est, à travers une telle approche, nécessairement limitée. Elle découle logiquement, *a contrario*, des principes inhérents à une conception extensive de la domanialité, rappelés ci-dessus. On n'y reviendra donc que pour mémoire.

Tantôt la propriété fait l'objet d'une reconnaissance formelle, mais tout en demeurant cantonnée à des secteurs et enfermée dans des limites non susceptibles de remettre en cause la maîtrise de principe de l'Etat sur l'affectation et l'utilisation des sols ; tantôt elle a été exclue par le législateur, au profit de la reconnaissance de droits de jouissance ou de superficie, par essence précaires ou réducteurs dans la mesure où ils ne sont qu'exceptionnellement établis sous la forme de droits réels. Les options retenues découlent en l'occurrence des orientations fondamentales de la politique foncière et forestière, procédant elles-mêmes de choix politiques et économiques *a priori*. Ceux-ci s'avèrent souvent convergents, par la vision qu'ils illustrent des relations de l'Etat avec les composantes foncières du territoire national, et face aux prétentions des ayant-droits coutumiers ou modernes à leur endroit.

Souvent, lorsqu'il est fait renvoi à des procédures d'immatriculation et d'inscription foncières, celles-ci s'avèrent suffisamment complexes, longues et onéreuses pour avoir un effet dissuasif sur les prétendants à l'acquisition de titres dûment consacrés par le droit moderne ; et pour marginaliser les revendications et démarches des particuliers à cet effet, ne laissant qu'une place très limitée à la propriété privée dans l'ensemble du système foncier.

Cette restriction étant rappelée, la législation foncière moderne procède pour l'essentiel des acquis théoriques et techniques de la législation coloniale, qui a imposé dans les ex-territoires des principes et des normes constitutifs d'un modèle commun. Ce modèle a été largement repris après les indépendances pour la part qui en était compatible avec l'ordonnement des nouveaux Etats, et conservé face aux novations tenant à une approche

rénovée ou spécifique de l'action étatique et des prérogatives qui y sont attachées.

b) *Les limites : l'inadéquation du droit colonial et l'échec de l'étatisation radicale*

i) La pérennité d'une grande partie du dispositif hérité du droit foncier élaboré durant la *période coloniale*, par la reproduction et l'incorporation de bon nombre de ses articulations normatives essentielles, n'est manifestement pas en mesure, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, de répondre aux exigences de conservation et de gestion des espaces fonciers nationaux, replacées dans la perspective d'un développement durable et reproductible.

Inadaptation, dévalorisation, caducité n'en constituent pas à cet égard les moindres carences, bien que des raisons de continuité et de facilité en expliquent paradoxalement l'accréditation par les dirigeants nationaux, qui se sont à cet égard délibérément coulés dans le moule autoritaire imposé des années durant par le colonisateur. Les paramètres du contexte socio-économique local éclairent sans équivoque les implications négatives d'un mimétisme trop systématique dans la réception largement artificielle de modèles exogènes. Malgré qu'en ait le législateur, leur rejet par les populations, latent ou manifeste, en marque les incontournables limites. Le phénomène est connu. Il reçoit une illustration particulière dans le domaine qui retient ici l'attention.

Comme le rappelle opportunément D.E. Adouki, à propos du *Congo*, « le colonisateur a pour sa part longtemps hésité entre la reconnaissance et la non-reconnaissance des droits coutumiers, en même temps qu'il instituait le régime de la domanialité publique et de la propriété privée des sols ». Pour sa part, l'expérience socialiste a, durant près d'un quart de siècle, balayé cette vision du statut juridique des espaces fonciers. Au *Mali*, le code de 1986 a surtout consisté en une reprise de la législation foncière coloniale, en consacrant le mécanisme de création de la propriété immatriculée à partir de concessions de terres appartenant au domaine privé de l'État. Il s'en est toutefois éloigné en ce qu'il s'est montré particulièrement défavorable aux titulaires de droits coutumiers, en les reléguant dans une situation « précaire et inférieure » de droits susceptibles d'être purgés à tout moment par l'État, tout en niant « l'illusion coloniale » sur l'existence de biens vacants et sans maître (C. du Saussay). Pour les auteurs du rapport *togolais*, enfin, la réglementation coloniale a, pour la même raison, délibérément méconnu les caractéristiques des coutumes foncières, même si elle est ultérieurement revenue à une conception plus restrictive du domaine privé de l'État.

ii) *L'étatisation du foncier*, forêts incluses, n'a pas pour autant constitué une panacée, lorsque c'est la solution qui a été retenue lors de la refonte de la législation postérieure à l'indépendance. Chaque fois en effet qu'elle a

conduit à méconnaître les réalités locales et les exigences socio-économiques des formes de propriété traditionnelle, elle a conduit à des échecs plus ou moins retentissants ou reconnus. La réflexion amorcée à peu près partout depuis quelques années, dans une perspective réformatrice, ne fait en réalité que s'efforcer de tirer les enseignements et les conséquences de la situation qui en est résultée.

L'explication réside avant tout dans le caractère délibérément volontariste et systématique de la mainmise de l'Etat sur les composantes du territoire national, à travers la maîtrise des sols et le quasi monopole des droits sur la terre, c'est-à-dire dans la détermination du politique de l'appréhender et de la réaliser selon un processus à la fois unilatéral et inévitablement autoritaire. Le réflexe de rejet était alors à peu près inévitable, de la part des acteurs du procès foncier auxquels il imposait une rupture radicale des circuits ancestraux de « propriété », mais également d'autorité, qu'elle fût profane ou sacralisée. Toutes les expériences concernées convergent peu ou prou en ce sens.

L'exemple *congolais* est particulièrement significatif, comme on a eu l'occasion de le rappeler. Il illustre une situation extrême, mais tout à fait révélatrice des dysfonctionnements auxquels conduit une législation artificielle et totalement inadaptée, qui n'a eu d'autre portée que purement formelle. Le seul volontarisme dogmatique ne saurait suppléer la prise en compte effective des réalités du terrain. Les paramètres économiques de l'exploitation des ressources forestières se plient difficilement, pour leur part, aux contraintes de normes entrant en conflit avec les intérêts des populations, d'autant moins acceptées par celles-ci que l'Etat s'avère impuissant à en imposer le respect. Les effets s'en sont manifestés dans la dégradation irréversible de la forêt dans les zones de forte concentration démographique, ainsi que sur les principaux axes de communication. La considération que le code forestier a toujours eu un caractère dérogatoire à l'égard de la législation domaniale et foncière ne remet pour sa part pas en cause les présupposés de la politique foncière de l'Etat, dont il a fallu attendre l'avènement de nouvelles institutions pour lui voir prendre une nouvelle orientation.

iii) Face aux carences et insuffisances du droit moderne, *l'irréductibilité des droits coutumiers* constitue un facteur dévalorisant postulant un réexamen d'ensemble du dispositif juridique en matière foncière et forestière, afin d'asseoir la protection et la gestion des espaces forestiers sur des bases normatives aptes à en assurer la conservation et l'exploitation durables. On se situe en effet ici dans un domaine dans lequel, plus que dans tout autre peut-être, la norme juridique, en tant que superstructure régulatrice de comportements sociaux, ne saurait arbitrairement se soustraire aux exigences de réalisme qui ont de tout temps et en tout lieu marqué les relations de l'homme et de son environnement, plus particulièrement du paysan et de

la « terre », ancestralement détenue et mise en valeur, qu'elle fasse l'objet d'une exploitation agricole, pastorale ou forestière.

Le succès limité, ou l'échec relatif, de certaines législations adoptées au cours de la décennie 70-80 s'explique ainsi en grande partie par le souci de l'Etat de réduire l'influence des coutumes foncières (Ordonnance du 6 février 1974, au *Togo*), fût-ce paradoxalement au prix d'une reconnaissance limitée des droits fonciers coutumiers. La classification foncière et domaniale qui en est issue n'a pas pour autant suffi à résoudre les problèmes agro-fonciers ni à apporter de réponses pertinentes à l'exploitation anarchique des forêts, quel que soit le statut de ces dernières (sauf pour les bois sacrés, qui continuent la plupart du temps et à peu près partout à échapper à l'emprise de la législation moderne), à l'exception des terrains boisés aux fins d'une telle exploitation, pour lesquels la confirmation antérieure des droits antérieurs n'a pas été remise en cause.

Les revendications s'expriment alors en faveur de la consécration par le législateur d'une propriété ou à tout le moins d'une maîtrise collective des espaces fonciers, dans la continuité des tenures coutumières, par la mobilisation et la responsabilisation des acteurs traditionnels du procès foncier au niveau local, en milieu rural plus particulièrement. Parallèlement, de manière plus ponctuelle, place est faite dans les différents textes à la pérennisation ou la valorisation de tels ou tels droits d'usage (en matière forestière, il s'agit par exemple des droits de culture, pâturage, passage, cueillette des produits et sous-produits forestiers, récolte de plantes médicinales, ramassage de bois mort ou de bois d'œuvre, etc). Ceux-ci sont en effet considérés comme indissociables des pratiques foncières nécessaires non seulement à la mise en valeur des ressources du sol et du sous-sol, mais également à l'économie de subsistance des populations des milieux considérés.

Ainsi, au *Niger*, les collectivités coutumières conservent la jouissance de leurs droits d'usage dans le domaine forestier protégé (à l'exclusion des périmètres dits de « restauration »). Les forêts classées sont pour leur part aménagées de façon à laisser subsister en dehors d'elles des surfaces boisées suffisantes pour le libre exercice des droits coutumiers d'usage des riverains (rapp. nat.). De façon générale, la récente ordonnance du 2 mars 1993, consacre désormais le principe que la propriété coutumière confère à son titulaire la propriété pleine et effective de la terre, au même titre que la propriété selon le droit écrit.

#### B. — *La législation* *et les problèmes agro-fonciers*

Le droit domanial africain n'a que rarement, jusqu'à une époque récente, pris directement en compte la spécificité des problèmes agro-fonciers, au-delà de l'approche classique du statut juridique des seuls espaces fonciers envisagés sans considération de leur affectation et des activités dont ils ont

vocation à être les supports. Le régime juridique applicable au *milieu agro-pastoral* et aux interventions dont il fait l'objet revêt une signification et une portée dérivées au regard du statut foncier stricto sensu, sans toujours avoir pour autant fait l'objet d'une détermination législative exhaustive ni toujours rigoureuse.

Parallèlement, la problématique particulière des *rappports des milieux forestiers avec le secteur agro-pastoral* n'a qu'exceptionnellement suscité une détermination formelle de nature à permettre la prise en compte de la conservation et de la gestion des espaces à vocation forestière par le droit foncier, ce qui atteste d'une carence législative certaine en ce domaine.

Aujourd'hui, dans la plupart des Etats, la refonte ou la réforme de la législation agro-foncière touche par définition à des secteurs très sensibles, du fait de son importance pour le développement à moyen terme – eu égard en particulier aux exigences de l'auto-suffisance alimentaire – et des ambiguïtés dont il fait généralement l'objet. On se trouve ici dans un secteur dans lequel il importe d'innover, de simplifier, de rationaliser le dispositif en vigueur, et surtout de resituer et de reconnaître les droits légitimes des différents acteurs, tout en mettant en place des mécanismes normatifs et institutionnels aptes à relancer et à dynamiser la production, dans les zones rurales et péri-urbaines notamment.

### 1. *Le statut du milieu agro-pastoral*

#### a) *La spécificité juridique : conflits et complémentarité*

i) En raison de leur particularisme matériel aussi bien que socio-économique, les activités à caractère agro-pastoral se démarquent assez nettement des paramètres classiques du régime domaniale et foncier. Ce caractère est naturellement plus accentué encore dans les zones péri-urbaines, essentiellement affectées à des productions maraîchères entrant souvent en conflit avec une monétarisation spéculative des sols plus accentuée du fait de l'explosion démographique et du besoin de parcelles à usage d'habitation. Dans ce dernier cas, les forêts ne sont que rarement concernées, sauf s'il s'agit de réserves forestières situées à la périphérie, voire dans le périmètre, des principales agglomérations.

On constate que ce sont principalement des relations soit de complémentarité, soit à caractère conflictuel, qui s'établissent avec les principales articulations du statut des terres déterminé et imposé par le législateur, statut qui tend d'abord et *a priori* à favoriser leur mobilisation au profit de la collectivité, par personne publique interposée, dans un but de service public, au détriment des droits préexistants et des intérêts propres des exploitants.

Le fait que, au cours des premières décennies de l'indépendance, l'accent a été plus délibérément placé sur une problématique de développement à caractère industriel, au détriment de la production agro-pastorale, a large-

ment contribué à marginaliser et donc à dévaloriser celle-ci. L'évolution des mentalités, face aux exigences d'une crise économique persistante, a depuis conduit à reconsidérer la législation en vigueur, afin d'en adapter le contenu à la nécessaire dynamisation de sa capacité opérationnelle.

ii) Il convient dès lors que les institutions paysannes ne soient pas figées par une législation trop rigide, en raison de la transformation rapide du monde rural. S'y ajoute la nécessité de protéger les communautés paysannes contre les risques inhérents à des décisions politiques inadaptées et inopportunes, qu'elles se voient parfois imposer au nom d'une rationalité exogène, conduisant à aggraver la dégradation des écosystèmes, forestiers en particulier, et à accentuer le dénuement des paysans. Dans cet esprit, le cadre normatif et institutionnel, nécessairement soumis à une adaptation permanente, doit être conçu non comme une fin en soi, mais au contraire comme le support perfectible et évolutif d'un développement voulu, maîtrisé et durable.

Comme le montre l'exemple *togolais*, la démarche initiée en ce sens, dont l'un des principaux objets est de procéder à une classification domaniale et foncière adéquate, est loin de toujours suffire pour autant à résoudre les problèmes agro-fonciers. Ces derniers n'intègrent eux-mêmes qu'exceptionnellement la problématique des *relations avec le milieu forestier*, du fait du maintien de la dualité des législations foncière et forestière qui n'est pas de nature à favoriser une gestion rationnelle des forêts.

#### b) *Les insuffisances législatives*

i) Celles-ci sont à cet égard indéniables, même si s'amorce un mouvement législatif tendant à prendre plus directement et systématiquement en compte la spécificité du secteur agro-foncier et des problèmes qui y sont liés. Des textes en ce sens sont actuellement à l'étude ou en voie de rédaction, dans divers Etats, ou auront vocation à l'être dans les mois sinon les années à venir. Le calendrier retenu à cet effet, quels qu'en soient la programmation ou le rythme, n'est néanmoins généralement de nature à remettre en cause, au-delà de ses modalités et de son contenu, ni les objectifs ni l'économie de la réforme. La démarche la plus radicale est peut-être en ce sens celle qui a été initiée depuis plusieurs années au *Congo*, au terme de laquelle des avant-projets rompant radicalement avec le code de 1983 sont actuellement soumis à l'examen du gouvernement et des départements spécialisés, portant loi-cadre relative au statut domaniale et foncier, et loi agro-foncière.

ii) Au *Togo*, la réforme agro-foncière de 1974, plus ancienne, consacre des dispositions spéciales non seulement au régime des terres détenues par les collectivités coutumières et les individus, mais également au statut du domaine foncier national explicitement ou implicitement consacré aux activités agricoles (et le cas échéant pastorales), en revalorisant les droits des collectivités traditionnelles, pour autant qu'ils soient compatibles avec la

nouvelle destination donnée aux terres par l'Etat. On sait – et on rappellera ci-dessous – que la gestion rationnelle des forêts n'en a pas été favorisée ni valorisée pour autant.

Au Niger, à l'inverse, depuis 1993, la spécificité juridique du secteur agro-foncier est plus nettement consacrée, à travers la détermination des principes directeurs du nouveau code rural. Les propriétaires fonciers, à titre coutumier ou sur la base du code civil, se voient imposer une large obligation de mise en valeur, dans la perspective d'une gestion optimale des ressources des aires considérées, y compris – il convient de le souligner – les pasteurs, auxquels sont parallèlement reconnus des droits particuliers d'accès aux dites ressources. Les rapports entre pasteurs et agriculteurs demeurent toutefois souvent conflictuels, ponctués, selon A. MAIDOKA (rapp. nat.), « d'affrontements meurtriers », le problème de la conciliation de leurs intérêts et droits respectifs restant au centre des tentatives de réglementation esquissées à cet égard.

## 2. Les rapports entre les activités forestières et l'agro-pastoralisme

### a) Le cadre formel

i) Si la législation agro-foncière présente une indéniable *spécificité* au sein du droit foncier, *a fortiori* en va-t-il de même du régime forestier vis-à-vis de celle-ci. Loin de n'en constituer qu'une inflexion, ou un volet particulier, elle s'en démarque souvent par le caractère plus ou moins largement dérogatoire des dispositions que lui consacre le législateur, complétées et explicitées par différents textes réglementaires d'application.

Le domaine forestier est traditionnellement soumis à un régime de protection particulier, qui a conduit à en soustraire les éléments du *corpus* de la législation domaniale, stricto sensu, au profit de l'élaboration d'un code forestier distinct. La définition juridique de la (ou des) forêt(s) varie certes d'un Etat à l'autre, de même que les options fondamentales relatives à la nature, à la composition et au régime du domaine forestier.

ii) La codification qui distingue le régime forestier du statut plus généralement applicable au foncier reproduit une *dichotomie* que l'on retrouvera dans la majorité des Etats. Il serait là encore superflu d'en multiplier les exemples. Les textes *burkinabé* déjà anciens, en retiennent ainsi pour leur part une acception extensive, qui revient à soumettre la majorité des espaces ruraux au régime forestier, dans la mesure où les forêts y sont réputées occuper l'ensemble des espaces ruraux non affectés aux activités agro-pastorales ou d'habitation. La spécificité du régime forestier s'affirme donc, au double plan matériel et juridique, par son caractère résiduel vis-à-vis des normes constitutives du régime domaniale et foncier, que l'on qualifiera par opposition de droit commun.

b) *Les carences juridiques*

i) Ce n'est pas dire que la législation forestière en vigueur répond de manière satisfaisante à ce que l'on pourrait attendre, dans la double démarche protectrice et gestionnaire sur laquelle on reviendra plus loin, de ses rapports avec le régime applicable aux activités à caractère agro-pastoral, ou aux espaces du territoire national qui y sont consacrés.

Sur ce point particulier, c'est à dire quant à la coordination et à l'harmonisation des textes respectifs, on ne peut que constater une regrettable carence législative quant à la vocation et à l'aptitude du régime foncier, en général, à servir de support et de vecteur à la détermination et à la mise en œuvre du régime forestier, à plus forte raison à une valorisation optimale de ses composantes socio-économiques. Mais, de manière générale, on peut souligner et déplorer que les concepts auxquels renvoie le dispositif normatif s'avèrent souvent beaucoup trop imprécis, comme il en va, entre autres, de celui de *domaine forestier*, rapporté aux dispositions de la plupart des codes forestiers (pour ne pas revenir sur celui de *droit coutumier*, bien plus regrettablement équivoque encore).

Le rapport *malgache* souligne fort à propos sur ce point qu'un plan de développement économique ne saurait faire abstraction du principe de l'utilisation rationnelle des terres suivant leur destination ou leur affectation. En ce sens, il s'avère essentiel, comme cela a été le cas avec l'ordonnance du 1<sup>er</sup> octobre 1962, de définir *a priori* les surfaces forestières et de protection qu'il importe de maintenir à l'abri de toute action de mise en valeur agricole ou pastorale, dans le but d'assurer un taux de boisement utile à la conservation des équilibres physiques et biologiques. Il n'en a cependant pas toujours été ainsi dans d'autres Etats, alors même que la méconnaissance ou la rupture de l'équilibre agro-sylvo-pastoral peut engendrer des conséquences néfastes pour le développement cohérent et harmonieux de l'ensemble du pays.

Au *Togo*, les populations rurales ne se sont pas empressées de régulariser leur situation vis-à-vis du régime de propriété déterminé par la loi de 1974. A l'égard des forêts, elles continuent notamment à exercer la plénitude de leurs droits issus de la propriété coutumière, avec pour seule limite le respect des règles d'exploitation forestière, c'est-à-dire, on l'a déjà évoqué, leur compatibilité avec la destination spécifique qu'a entendu leur donner l'Etat. La faiblesse de cette construction tient cependant à ce qu'elle repose sur le postulat d'actions et de comportements qu'une vision empirique des réalités sur le terrain risque de rendre pour le moins aléatoires.

Le nouveau code rural *nigérien* vise quant à lui à intégrer la législation forestière dans une approche globale du statut des espaces fonciers, par la consécration de la domanialité de la majorité des forêts, à l'exception de celles qui continuent à relever de la jouissance des droits d'usage des collec-

tivités coutumières. Il n'appréhende toutefois pas en tant que telles, sur un plan statutaire et afin d'en aménager la complémentarité opérationnelle, les relations entre activités forestières, d'une part, et agro-pastorales, de l'autre. Il se borne en effet à déterminer de manière résiduelle, c'est-à-dire en termes de non interdiction, les droits d'usage dont l'exercice peut subsister dans les forêts à statut spécial, en l'occurrence les forêts classées.

La législation et la réglementation *sénégalaises* résultent, en matière forestière, de divers textes, plus ou moins récemment refondus. Le Code Forestier comporte une partie législative (loi du 9 février 1965, successivement abrogée et refondue par les lois des 18 juillet 1974 et 4 février 1993), et une partie réglementaire (décret du 10 février 1965, toujours en vigueur, mais dont l'abrogation serait « imminente »), outre les dispositions normatives spécifiques applicables dans les domaines de la chasse et de la pêche. Le rapporteur national n'y a pour sa part pas relevé de dispositions particulièrement notables quant à la question qui retient ici l'attention. La composition du domaine national, quant aux zones classées, intègre des terroirs et des zones de nature très diverse, en particulier quant aux zones à vocation forestière et aux zones de protection.

Il est en outre précisé que des parcelles peuvent être soustraites du domaine forestier (par déclassement) en vue de la réalisation de plans de développement et de programmes d'aménagement du territoire. Les principaux rapports des forêts avec l'agriculture et le pastoralisme reposent surtout, outre les interdictions de défrichement formulées par la loi, sur la possibilité de passation de « contrats de culture » nominatifs, passés entre services forestiers et communautés rurales limitrophes, en vue de l'enrichissement ou du reboisement en essences de valeur.

ii) La situation en vigueur au *Burkina* est plus complexe, dans la mesure où il apparaît difficile d'opérer un tri véritablement cohérent et déterminant parmi l'ensemble des documents à caractère juridique intéressant directement ou indirectement le secteur forestier (A. Tavares de Pinho). Ils combinent en effet des normes juridiques générales, d'un intérêt particulier pour le secteur, et des orientations de politique et de planification constitutives d'autant de principes directeurs déterminants. Les normes de base résultent des dispositions combinées de la Constitution du 2 juin 1991, et des textes relatifs à la Réforme Agraire et Foncière (R.A.F.), réactualisés la même année. S'y ajoute un ensemble de programmes spécifiques, parmi lesquels on mentionnera, dans le prolongement du Programme d'Ajustement Structurel du Secteur Agricole (P.A.S.A.), le Programme d'Action Forestier Tropical (P.A.F.T.), le Programme National de Gestion des Terroirs (P.N.G.T.), le Programme National de Foresterie Villageoise (P.N.F.V.), et le Programme National d'Aménagement des Forêts Naturelles (P.N.A.F.N.). L'articulation et la coordination n'en sont toutefois pas toujours claires ni évidentes.

L'essentiel de la législation forestière, proprement dite, résulte cependant de la législation en vigueur à la date de l'indépendance, dans sa lettre comme dans son inspiration. Mais ni les documents-cadre de nature générale, ni les documents à caractère réglementaire ou portant sur des dispositions ponctuelles, ne sont à même, dans leur contenu actuel, de réaliser l'insertion efficace de la législation forestière dans la problématique agro-foncière globale.

iii) Des illustrations aussi significatives peuvent être trouvées dans les législations des Etats d'Afrique Centrale, à l'endroit des forêts tropicales de la sous-région. Certains aspects – ceux qui sont en relation avec la conservation de l'écosystème – en ont notamment été analysés et mis en évidence dans le document de l'U.I.C.N. (cf. bibl.) déterminant, fin 1988, les principales articulations du futur Plan d'Action Régionale pour l'Afrique Centrale (P.A.R.A.C.), pour servir de base aux actions depuis lors diligentées et financées, dans chacun des sept Etats concernés, par l'ex-C.E.E. (F.E.D./Fonds Européen de Développement).

Les deux principales constatations à caractère général qu'il retient, d'une part, mettent en évidence le fait que le droit forestier, par l'importance des intérêts qu'il régit et par la technicité de la matière qu'il appréhende, conserve une spécificité qui le distingue des autres composantes du régime foncier ou des aspects particuliers du droit des ressources naturelles de flore et de faune ; d'autre part, font apparaître, à travers l'inventaire des législations en vigueur, l'importance des vides juridiques qu'elles recèlent.

\*

\* \*

L'examen sommaire et partiel des législations foncières auquel on vient de procéder montre qu'elles ne sauraient être figées ; le contexte actuel s'inscrit dans la dynamique de leur refonte plus ou moins rapide et profonde. On verra ci-après qu'une constatation comparable peut être faite, *mutatis mutandis*, à propos des législations forestières. Les transformations récentes ou en cours, qu'il s'agisse d'actualisation, d'adaptation ou de reconstruction fondamentale, tendent à apporter, à travers chaque génération législative, « à partir du vieux domaine protégé dont l'existence remonte au début du XX<sup>e</sup> siècle, aux origines du droit forestier africain » (*ibid.*), leur lot d'innovations fondées sur la nécessaire adaptation aux exigences du contexte local, relativisées à partir de références spécifiques de temps et de lieu.

Le document précité conclut, au vu de l'impact desdites législations, à leur inefficacité générale en rapport avec le recul général des forêts, l'amoin-drissement de la faune et la montée des problèmes écologiques, en se demandant s'il faut y voir « l'échec du droit ».

C'est la question à laquelle on tentera de répondre ci-après, à partir des éléments des statuts fonciers, en prenant en compte les données et les conclusions de l'analyse de la problématique juridique de la gestion des milieux forestiers.

## II. – LA PROBLÉMATIQUE FONCIÈRE DE LA GESTION DES MILIEUX FORESTIERS

Face à la dégradation constante des milieux forestiers, due à leur exploitation anarchique et extensive, l'État s'est le plus souvent avéré impuissant à imposer le respect de ses prérogatives et des exigences d'intérêt public collectif, du fait d'une législation souvent insuffisante et inadaptée. Depuis peu, sous la pression de divers acteurs et/ou décideurs, économistes et sociologues aussi bien que biologistes et écologistes, et en raison des conséquences matérielles et financières de la crise qui perdure, la prise de conscience de l'importance de la sauvegarde et de l'utilisation rationnelle des milieux forestiers pour le devenir de la nation toute entière s'est progressivement imposée.

Dès lors, les mentalités comme les attitudes pouvaient difficilement ne pas évoluer, dans les sphères du pouvoir comme au sein des simples usagers de la forêt, résidents et riverains aussi bien qu'intervenants et opérateurs extérieurs. Les récentes prises de position en ce sens des instances internationales autorisées, fondées sur un quasi consensus de la communauté des nations, lors de la Conférence de Rio (Déclaration des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement ; Convention sur la Biodiversité ; Principes relatifs aux Forêts – juin 1992) en particulier, ont parallèlement accrédité et renforcé l'urgence d'un processus réformiste aujourd'hui considéré à la fois comme vital et inéluctable pour le développement durable des pays en cause, fondé sur l'indispensable sauvegarde des écosystèmes forestiers accompagnée de l'exploitation reproductible de leurs ressources naturelles du milieu.

La double démarche protectrice et gestionnaire s'impose aujourd'hui comme se situant au cœur du processus réformiste entamé, dans le cadre d'une réflexion globale sur le statut du foncier en général, et sur le cadre comme les paramètres normatifs et institutionnels d'une conservation et d'une utilisation rationnelles des milieux forestiers en particulier. La *conservation des espaces* et la *mise en valeur des ressources* constituent à cet égard des thèmes récurrents, autour desquels doit s'articuler la réflexion du juriste. On s'essaiera à en esquisser, dans cet esprit, la prospective et les principales orientations, en liaison avec les autres questions, par définition connexes, abordées au cours du présent colloque, et dans leur prolongement.

### A. – *La protection des espaces forestiers*

La *protection rationnelle* et productive des forêts s'articule autour du double volet d'une problématique et d'une prospective qui s'appuient sur le caractère complémentaire du couple conservation/développement durable. Il s'agit toutefois, pour le juriste, dans le cadre des options et des orientations arrêtées *a priori* par le politique, de déterminer les conditions et les bases formelles de leur réalisation et de leur mise en œuvre. La spécificité des milieux forestiers, dont il importe que certains d'entre eux soient appréhendés en tant qu'aires protégées ou à protéger, appelle un dispositif juridique qui, jusqu'à présent, a été impuissant à prévenir de trop nombreux dysfonctionnements.

Les objectifs liés à la définition et à l'accomplissement d'une politique de *développement durable*, au service de la collectivité nationale, postulent pour leur part que soient déterminés un certain nombre d'orientations et de principes destinés à fournir la trame de toutes décisions et actions constructives et réalistes en ce domaine. Les conditions et les implications normatives en seront déterminantes quant aux buts sous-jacents aux interventions croisées, connexes et nécessairement complémentaires des différents acteurs et partenaires publics et privés de l'environnement forestier.

#### 1. *La problématique de la conservation*

##### a) *Les milieux forestiers comme aires protégées*

i) La *nature* et la *structure* des milieux considérés ne sont pas indifférentes à la détermination naturelle ou volontaire de leur affectation et de l'usage correspondant. Elles reposent conjointement sur des paramètres physiques, biologiques et juridiques.

Physiquement, le milieu forestier n'apparaît pas homogène. Outre le fait qu'il existe différents types de formations forestières, les zones qui s'y rattachent sont plus ou moins largement boisées, composées d'essences donnant lieu à divers types d'exploitations. Le boisement peut-être naturel, ou dû à l'homme à travers des actions de reboisement, ou de boisement à des fins d'exploitation industrielle (hévéa, eucalyptus, palmiers, bois d'œuvre, etc). Les aires reboisées ne se situent pas dans le même cadre que les zones déboisées. De la même façon, les massifs forestiers n'appellent pas les mêmes interventions ou ne suscitent pas les mêmes préoccupations que les forêts denses, ou à l'inverse les bandes forestières discontinues et dégradées contiguës des zones de défrichement à vocation agro-pastorale. La gradation ou la différenciation physique peut alors engendrer des distinctions correspondantes dans la détermination du ou des régime(s) juridique(s) qui leur sont rendus applicables.

Le facteur biologique renvoie à l'identification des éléments constitutifs des forêts et de l'environnement vivant qui y est étroitement associé. Pour le droit, sont en cause les ressources naturelles de flore et de faune dont la forêt constitue le biotope ou l'habitat naturel. Leur diversification, dans l'approche juridique qui peut en être retenue, devrait logiquement entraîner autant d'implications correspondantes, à travers la détermination de régimes spécifiques d'exploitation et de mise en valeur.

Quant au statut administratif des espaces forestiers, enfin, pour autant que l'on envisage ceux qui relèvent du régime de la domanialité (les plus nombreux), et non de l'appropriation privative, les forêts considérées sont réputées entrer dans la mouvance ou relever de la maîtrise, voire de la propriété (dite « administrative »), de l'Etat, des collectivités locales, ou même des communautés villageoises. La mesure et la réalité de la décentralisation sont ici en relation directe avec le régime de détention et d'utilisation des espaces forestiers, notamment, comme on le verra plus loin, à travers la problématique de la gestion participative des ressources naturelles. Cette dernière postule des délégations de compétences, assorties de formes de tutelle *ad hoc*, qui ne peuvent revêtir de portée concrète en dehors de l'indispensable support juridique de structures de décision et d'action réellement décentralisées. Celles-ci ne peuvent à l'évidence l'être que par une remise en cause variable mais effective des cadres et des modalités traditionnels de mise en œuvre des prérogatives centralisées et monopolistiques de la puissance publique, tels qu'ils s'expriment à travers le statut constitutionnel et administratif de l'Etat.

ii) La *destination* et *l'utilisation* des forêts met conjointement en cause leur affectation, leur attribution et leur usage. Sont en cause ici les multiples aspects de leur « gestion », dans l'acception la plus large, c'est-à-dire en ce qu'elle en appréhende et englobe en particulier à la fois la conservation, l'aménagement, l'exploitation, et la reconstitution. Le sont parallèlement les différents types d'usage qui s'y développent : cultures vivrières ou maraîchères, plantations arboricoles, pâturage, parcours, chasse, cueillette, défri-chage, etc.

Le besoin différentiel de terres, à proximité des zones à forte concentration humaine, pour des raisons de démographie ou de migration, explique également l'attitude de l'homme envers la forêt, qu'il s'agisse de mettre en culture des terres arables plus ou moins anarchiquement conquises sur sa superficie, ou d'exploiter directement des parcelles anciennement aménagées en son sein.

En découlent directement les différents régimes de détention ainsi que les conditions de leur affectation, qui se doit de reposer, comme on l'envisagera ci-après, sur un système suffisamment rationnel et efficient d'évaluation et de classification, à partir de la détermination et de la prise en compte de leur composition physique et de leur vocation économique. Cette dernière

peut pour sa part soit procéder naturellement de ladite composition, soit faire l'objet d'une détermination spécifique, par une procédure à caractère unilatéral ou fondée sur la concertation des différents intéressés. Le législateur est souvent conduit à ce titre à tirer les conséquences normatives de la destination qu'entend *a priori* leur donner l'Etat, en fonction de considérations de politique économique qui procèdent généralement de ses seules prérogatives régaliennes.

b) *L'état du droit*

i) Le *contenu* de la législation et de la réglementation forestières doit être distingué de la valeur qu'on peut leur reconnaître, appréciée à l'aune de leurs effets et de leur portée réelle au vu de l'effectivité de la mise en œuvre du dispositif juridique, institutionnel aussi bien que normatif, qu'ils sous-tendent. L'état du droit positif appelle à cet égard un regard critique, dont tout tend à montrer qu'il doit nécessairement susciter à terme une démarche de type réformiste. On peut par ailleurs se demander si, souvent, l'application du droit n'est pas en réalité en cause, plus que sa substance. Et si, dans l'affirmative, c'est ou non la conception retenue par le législateur qui est contestable ; ou bien dans quelle mesure le souhaitable a-t-il été corrigé par la pondération du possible (Doc. U.I.C.N., précité).

Quelques exemples plus précisément situés permettront de conforter ces opinions, et d'en accréditer les implications supposées.

– Sous l'angle *normatif*, la constitution d'un domaine forestier permanent a de tout temps constitué l'un des objectifs importants de la politique économique de nombreux Etats de la zone tropico-équatoriale, afin d'obtenir un taux suffisant de couverture du territoire national. Souvent, cependant, comme au *Cameroun*, les résultats sont restés très en deçà de cet objectif, illustrant surtout une stagnation des procédures de classement assortie d'une régression des superficies classées.

La plupart du temps, on ne dispose par ailleurs que rarement d'informations fiables, c'est-à-dire précises et abondantes, permettant d'apprécier utilement la superficie réelle, voire, paradoxalement, le statut de la forêt, en raison de la confusion juridique souvent constatée en ce domaine (existence, publication, actualisation, corrélation et effectivité des textes ; délimitation et classification des zones ; identification et qualification des aires protégées ; détermination des autorités et des compétences ; répartition des droits et identification des titres ; fixation des modalités d'aménagement et d'utilisation ; conditions et régime d'exploitation ; etc). De même, l'aménagement des forêts est demeuré embryonnaire, en raison de l'absence d'effet de tout plan de gestion des forêts domaniales, nonobstant l'obligation légale, ainsi que de tout plan d'utilisation du territoire national à des fins aussi bien agricoles et pastorales que forestières.

Au *Mali*, le droit des forêts, fixé pour l'essentiel par le code forestier, s'avère fondamentalement protectionniste, et consacre une forte concentration des pouvoirs au niveau étatique, doublée d'une absence de participation réelle des populations à la gestion des ressources forestières. De la même façon, l'attention est également attirée sur le manque de coordination des différents services et ministères en charge de la gestion des espaces et des ressources naturels.

La domanialité de principe des forêts les intègre soit dans le domaine forestier de l'Etat, soit dans celui des collectivités et des particuliers. Le premier reprend la distinction, au demeurant assez générale, entre forêts classées et forêts protégées, sur la base de procédures particulières ; les seconds regroupent surtout les périmètres reboisés par les unes et les autres, de même que les bois sacrés et autres lieux protégés en raison de leur fonction socio-religieuse. Toutefois, il pourrait s'avérer opportun, comme d'ailleurs dans la plupart des autres Etats, de procéder au déclassement des forêts domaniales ne présentant pas ou plus un grand intérêt d'un point de vue écologique.

L'exploitation des essences fait quant à elle l'objet d'un contrôle étroit, qui s'exerce conjointement à travers les droits d'usage, les permis de coupe, la protection de certaines essences, et la circulation des produits. Elle est également soumise à un certain nombre de mesures incitatives et fiscales. Les populations, pour leur part, ne se voient reconnaître que des droits limités, en matière de défrichage, d'exploitation et de reboisement.

Les définitions des forêts que l'on rencontre par ailleurs dans les différentes législations sont en réalité assez proches. Il n'est pas indispensable de les reprendre dans le détail, car il s'agit, dans leur lettre, d'un élément moins déterminant que la détermination du statut juridique (foncier en particulier) de leurs principales composantes. Les classifications retenues sur ce dernier point sont également relativement proches. Au *Niger*, la législation distingue aussi forêts domaniales et forêts privées ; les premières sont celles du domaine public et du domaine privé de l'Etat et des collectivités territoriales, et font l'objet d'un classement interdisant leur aliénation. Le domaine comprend de même les forêts non appropriées selon les règles du code civil et de l'immatriculation, et sur lesquelles ne s'exercent pas de droits coutumiers.

Au *Togo*, la classification domaniale tripartite précédemment évoquée, qui intéresse l'ensemble des terres constituant le territoire national, recoupe celle des zones forestières, et détermine par là les modalités de leur exploitation. La composante déterminante est en l'occurrence celle qui a trait au domaine foncier national, la seule à avoir un impact réel sur le régime forestier parce que quantitativement la plus importante. La superposition des législations foncière et forestière ne remet pas en cause le fait que la gestion

en soit confiée à l'Etat. Le classement des forêts a à cet égard pour objet de les soustraire à l'exercice de certains droits.

Au *Burkina* et en *Côte d'Ivoire*, on rencontre des dispositions assez proches, dans la définition du domaine forestier, comme en matière de classement et de déclassement des forêts. Dans la premier cas, on sait que la conception extensive de la forêt qui y est retenue conduit à soumettre la majorité des espaces ruraux au régime forestier. Celui-ci ne s'applique toutefois qu'aux seules forêts publiques, qui ont un statut domanial, et reposent sur la distinction entre forêts classées et protégées, les secondes étant appréhendées de manière seulement résiduelle. Les forêts privées, elles, très peu nombreuses, échappent à la législation forestière, au profit de l'application de la seule législation foncière. Dans le second Etat, le domaine forestier de l'Etat et celui des particuliers comprend conjointement des forêts classées, des forêts protégées, des périmètres de protection et des périmètres de reboisement. Le premier se subdivise lui-même en domaine permanent et en domaine rural, qui recourent en partie la classification susvisée.

Si l'on définit le classement, avec H. Ouedraogo (*ibid.*), comme ayant pour objet de placer un espace forestier sous un régime spécial de protection limitatif des droits d'utilisation, on comprend à la fois l'importance qui s'y attache pour la gestion des forêts, ainsi que la nature à la fois complexe et rigoureuse de la procédure qui y est applicable. Son caractère trop technique peut cependant constituer un obstacle à une mise en œuvre véritablement participative. Dans cette perspective, un double souci de démocratisation et de publicité semble devoir s'imposer à terme dans les deux Etats.

Au *Sénégal*, on sait que la référence au domaine national est prépondérante, et que le domaine forestier y occupe une place particulière, de par les dispositions croisées du code forestier (cf. *supra*), qui a pris en la matière le relai des textes juridiques protecteurs de la forêt issus de la période coloniale. Les composantes du domaine forestier résident en l'occurrence dans les forêts classées, les périmètres de reboisement et de restauration, les réserves naturelles intégrales, les réserves spéciales, et les parcs nationaux.

Ce domaine est en principe partie intégrante du domaine national, et peut être agrandi ou réduit par classement ou déclassement, qui va avoir pour conséquence d'en modifier le statut (notamment quant aux possibilités d'appropriation privative dont il peut alors faire l'objet). Sa protection vis-à-vis des occupants riverains va essentiellement reposer, on l'a dit, sur les contrats de culture susvisés (cf. *supra*, I/B), qui imposent un certain nombre d'obligations de faire ou de ne pas faire aux bénéficiaires, sous peine de nullité dudit contrat (en particulier quant à la réglementation rigoureuse du parcours du bétail, pour assurer la protection du couvert végétal).

On peut brièvement évoquer, enfin, le cas de la *Guinée Equatoriale*, en contre-point des précédentes remarques, bien que le schéma retenu, d'inspiration en partie différente, s'en rapproche également assez largement. La loi

forestière du 4 avril 1991 établit une classification des ressources et des produits forestiers fondée sur la distinction entre domaines respectifs de production, d'une part, de conservation ou protection, de l'autre. Le premier comprend les parcelles forestières, les bois des communautés rurales, les forêts nationales, et les concessions forestières ; le second réunit les parcs nationaux, les réserves scientifiques et les forêts de protection.

– L'approche *institutionnelle* conduit quant à elle à des remarques comparables dans leur esprit. Elles reposent souvent sur la constatation de la fragilité du secteur forestier sur ce point. Malgré la mise en place de structures ministérielles *ad hoc*, et quels qu'en soient le découpage et le rattachement, l'administration forestière apparaît, comme au *Cameroun*, particulièrement fragile faute de moyens d'action ainsi qu'en raison de sa relative marginalisation. Sont en cause à la fois son rôle et son action, qui restent mal compris et peu considérés, car la forêt et le secteur forestier n'ont jusqu'alors pas fait partie des priorités dans le cadre de la politique nationale de développement. Ceci obère négativement leur importance réelle, qui se situe bien en-deçà de leur potentialité, leur intervention se ramenant à un ensemble d'objectifs et d'actions dispersés et dépourvus de coordination (C.M. BOMBA, rapp. nat.), sans véritable rigueur ni cohérence, au détriment de l'effectivité de leur capacité opérationnelle.

Il serait fastidieux et superflu de retracer l'organigramme des administrations appelées à connaître du secteur forestier dans chacun des Etats envisagés ici. Les options, les orientations et, partant, les enseignements qui peuvent en être tirés, sont en l'espèce plus déterminants que l'articulation technique particulière des services. On notera cependant que, dans certains Etats, le schéma institutionnel fait parfois place à l'intervention parallèle ou complémentaire d'« institutions » de gestion coutumière, à côté des institutions de gestion moderne, qui sont, elles, calquées sur l'organisation administrative générale de l'Etat. Les services des Eaux et Forêts n'en ont pas alors le monopole, bien qu'ils conservent la haute main sur le secteur. Il apparaît toutefois assez difficile de dresser le profil des premières, qui sont souvent informelles, empiriques et évolutives.

Au *Mali*, par exemple, un certain nombre de règles locales coutumières de gestion des ressources forestières des terroirs, fondées sur la complémentarité des activités agro-sylvo-pastorales, viennent s'ajouter aux conséquences qui s'attachent au principe de sacralité des formations végétales, déjà évoqué. L'articulation en est pour cette raison relativement complexe. Pour ce qui est parallèlement des institutions modernes, elles se caractériseraient par le caractère « outrancièrement répressif » de leur gestion, assortie d'instruments d'aménagement et de protection à la capacité opérationnelle limitée et dépourvus de coordination véritable, cantonnés à un faisceau d'actions spécifiques placées sous la supervision des Eaux et Forêts (T. SANOGO, rapp. nat.).

On notera également que la problématique institutionnelle de la protection et de la conservation des espaces forestiers tend à recouper celle de la gestion de l'environnement, que l'on sera conduit à envisager un peu plus loin. Le statut organique de ce dernier secteur reste en effet souvent ambigu et fluctuant, en raison du souci soit de le voir rattaché à l'administration des Eaux et Forêts, soit de le lier ou de l'intégrer à un autre département, ou même d'en faire un département autonome à part entière. Dans le second cas, les conflits de compétences et d'autorité sont quasi inévitables avec le premier nommé.

Il est toutefois possible de rechercher une indispensable cohérence conceptuelle et opérationnelle dans le cadre de structures *sui generis* suscitées par la mise en œuvre de plans nationaux intégrés de gestion de l'environnement. Ceux-ci tendent en effet actuellement, avec des dénominations et des portées diverses, à se multiplier, sous l'impulsion et l'égide du Programme des Nations-Unies pour l'Environnement et le Développement/P.N.U.E.D. (P.N.A.E. au Congo, par exemple, proposant la création d'une Agence Nationale de Gestion de l'Environnement, en liaison avec un Secrétariat Général du PNAE et une Direction Générale de l'Environnement, au sein d'un Ministère délégué *ad hoc* ; celui-ci releverait directement de la Primature, en demeurant distinct du département en charge des Eaux et Forêts, rattaché quant à lui au secteur de l'agriculture et de la production animale).

L'intégration des secteurs agricole et forestier est la solution que l'on rencontre le plus souvent, lorsque le second n'est pas confié à un ministère particulier. C'est le cas dans bon nombre d'Etats, outre le Mali et le Congo, comme le *Burkina*, la *Côte d'Ivoire*, ou même la *Guinée Equatoriale*, entre autres. Pour cette dernière, le ministère en charge de l'agriculture et de la foresterie supervise l'ensemble du secteur agricole, y compris la gestion, la protection, la conservation, le développement et le contrôle de l'utilisation rationnelle des sols et des ressources naturelles renouvelables, englobant notamment les forêts ainsi que la biodiversité dans les aires protégées.

ii) La valeur de tels dispositifs normatifs et institutionnels reste à apprécier, quant aux objectifs poursuivis et à la portée qui en est concrètement attendue. Sans verser dans la critique systématique, on est conduit à relever, avec la plupart des rapporteurs nationaux, qu'ils recèlent bon nombre de dispositions inadéquates ou demeurées inappliquées, ainsi que, surtout, des lacunes, sources d'autant de dysfonctionnements. On se contentera de mettre brièvement en évidence les principales ou les plus significatives d'entre elles.

– L'auteur du rapport sur le *Cameroun* note sans équivoque en ce sens que la législation et l'administration forestières y ont du mal à circonscrire l'exploitation intense et « à la limite de l'aveugle » dont la forêt fait l'objet, en raison de la multiplication des incursions illégales destructrices. Le repli amorcé par la législation forestière en 1981 expliquerait en partie l'ineffecti-

vité actuelle du régime forestier, l'évolution régressive de la réglementation qui en est résultée compromettant les efforts en faveur de la conservation et de l'exploitation durable de la forêt. La situation des forêts domaniales n'est pas plus satisfaisante, alors même que certaines réserves forestières antérieurement classées ont à peu près disparu du fait de l'extension des zones urbaines. On constate également une stagnation des procédures de classement, en même temps qu'une régression significative des superficies classées.

Le panorama n'est guère plus encourageant au *Mali*, où la minimisation des droits des populations par une politique et une administration excessivement dirigistes et contraignantes, comme dans nombre d'autres États, a surtout engendré des effets négatifs sur la conservation des écosystèmes naturels boisés. Le caractère très strict des réglementations relatives aux droits des populations en matière de reboisement, d'exploitation et de défrichage serait ainsi de nature à accentuer la difficulté d'une gestion rationnelle et efficace des ressources en cause.

Au *Burkina*, l'incertitude du droit en vigueur, en matière forestière notamment, procède de plusieurs insuffisances formelles (C. du Saussay). Elles résident respectivement dans le défaut de publication systématique des textes juridiques, dans la pratique des abrogations implicites, et dans la méconnaissance de la hiérarchie des normes. Si l'on considère parallèlement les rapports qui s'établissent entre les textes les plus récents sur la forêt (mais aussi la faune et la chasse) et la réorganisation agraire et foncière intervenue en 1991, on est conduit à s'interroger à la fois sur l'inadaptation actuelle du droit des forêts, et sur l'insuffisance du statut organique des villages (dont il sera question plus loin) comme support de la politique étatique en ce domaine. Le droit des forêts n'est certes pas véritablement en total déphasage par rapport aux réalités concrètes du terrain. Il ne reflète néanmoins pour autant que très imparfaitement la situation actuelle du pays, en raison de la pérennisation d'une assez large reproduction du modèle normatif hérité de la période coloniale, en matière de politique forestière aussi bien que de classement ou de protection. Des remarques similaires pourraient être valablement formulées pour la plupart des autres États de la sous-région, ainsi que de l'ensemble africain envisagé ici.

– Lacunes, donc, inadaptation, incertitudes, mais aussi, par voie de conséquence, inévitables *dysfonctionnements*, qui y sont directement liés et dont on vient d'esquisser les manifestations et les implications. On a ainsi vu à plusieurs reprises que l'un des points faibles du système étatique actuel de gestion des espaces forestiers réside dans les multiples problèmes agro-fonciers qui entrent en contradiction avec la protection des ressources forestières, par défaut de concertation et de coordination notamment, à l'origine d'autant de conflits portant sur l'occupation de l'espace en fonction des différentes activités. Lorsque, comme au *Mali*, il n'existe pas de véritable

réglementation du pastoralisme, le caractère itinérant des activités agricoles entraîne une dégradation constante des écosystèmes exploités ou de proximité, forestiers en particulier.

Il est incontestable que « la question foncière apparaît comme un défi majeur que devront relever les pouvoirs publics » (D.E. Adouki), engendrant une problématique permanente et donnant lieu à des solutions ambivalentes sinon ambiguës (cf. *supra*). La remarque revêt un relief particulier si on l'applique au secteur forestier, qui pêche souvent par imprécision et par défaut. A Madagascar même, qui figure pourtant parmi les pays les plus riches du monde en matière de biodiversité en raison de la variété de ses écosystèmes, la dégradation des sols et des couverts s'avère « effarante » (H. FINOANA, rapp. nat.), du fait notamment des cultures itinérantes. La législation actuelle n'y est pas en mesure de faire échec aux conséquences désastreuses cumulées de la pauvreté, de l'explosion démographique, et de la marginalisation des groupements de populations en régions forestières.

Comme nous avons pu le montrer précédemment dans un exemple aujourd'hui confirmé par la plupart des rapports nationaux (J.M. BRETON, *loc. cit.* in biblio., R.J.E., 1994), la situation constatée dans la majorité des Etats est donc révélatrice d'une inadaptation chronique à la satisfaction des nouvelles exigences de la protection et de la gestion des forêts, à travers celles, plus larges, de l'environnement, plus qu'elle ne met radicalement en cause la conception *a priori* de la finalité et de la méthodologie des interventions de la puissance publique (sauf à en dénoncer parfois des bases idéologiques trop radicalement interventionnistes). Les activités spécifiques d'auto-subsistance traduisent à cet égard l'irrédentisme des comportements traditionnels, et leur résistance persistante à la pénétration du droit moderne, c'est-à-dire à toute tentative externe et imposée de régulation et de contrôle de ces activités.

L'Etat n'est en effet bien souvent en mesure d'assurer en pratique ni le respect des normes forestières ni celui de celles de ses actions qui s'y appuient, surtout dans les zones les plus éloignées, à infrastructure discontinue ou d'accès difficile. La pénurie des moyens disponibles ou mis en œuvre pénalise conjointement la continuité et donc l'efficacité de son action. Quant à l'exploitation industrielle, elle s'est développée anarchiquement sur la base d'une réglementation et d'une fiscalité plus favorables aux intérêts conjoints de l'Etat et des opérateurs privés qu'à une protection et à une gestion rationnelles des espaces et des essences.

Les institutions se caractérisent quant à elles par leur manque d'efficacité, faute de pouvoir apporter des solutions satisfaisantes à la problématique conflictuelle de la préservation des ressources naturelles des écosystèmes forestiers. Les critiques portent sur l'absence de détermination rigoureuse des responsabilités, le défaut de coordination et de cohérence des interventions, la structuration imparfaite et l'insuffisance des capacités opération-

nelles, l'ineffectivité de la décentralisation de la gestion, l'inadaptation des procédures de conception, d'orientation et de décision, la fiabilité limitée des mécanismes de contrôle et de suivi.

L'absence de rigueur, de cohérence et d'uniformité du dispositif juridique de gestion des aires forestières protégées s'ajoute en outre aux lacunes des régimes qui en sont issus, souvent archaïques et sommaires. Les prolongements institutionnels s'en sont dans ce cas avérés insuffisants, et donc inadaptés aux exigences qui sont ici au cœur du débat. Toute forme de généralisation systématique serait certes excessive ; mais les grandes lignes des enseignements que l'on peut tirer des constatations ci-dessus ne s'en trouvent pas dévalorisées pour autant.

## 2. *La perspective de développement durable*

### a) *Les objectifs*

i) Les *contraintes* et *buts* d'un développement à caractère durable fondé sur une exploitation rationnelle et reproductible des ressources naturelles du milieu forestier, résultent de la relation de type dialectique qui tend à s'instaurer entre celle-ci et celui-là. Elles postulent l'identification d'orientations fondamentales et la formulation de principes généraux qui constitueront les bases et la trame du dispositif législatif et réglementaire le mieux apte à y répondre. Il convient d'en mettre en évidence les principales articulations, avant de voir sommairement dans quelle mesure la réflexion amorcée à cet égard dans certains Etats, ou sous-tendant les législations les plus récentes, s'inscrit dans une telle problématique réformatrice et opérationnelle.

On peut penser qu'outre la nécessaire refonte de la majorité des codes forestiers, pour la plupart anciens et donc caducs ou obsolètes pour bon nombre de leurs dispositions, et l'adoption ou le toilettage de la législation environnementale, il convient de renforcer les assises formelles de la protection du capital forestier et de la préservation de l'écosystème. Une place importante doit être faite, dans cette perspective, aux techniques de décentralisation, plus que de déconcentration, en même temps qu'à des organismes gestionnaires semi-publics et/ou privés dotés d'une autonomie à la mesure du rôle qu'il apparaît judicieux ou nécessaire de leur impartir.

Sont à repenser des définitions et des classifications juridiques souvent disparates, peu rationnelles, imprécises, dépourvues d'homogénéité comme de rigueur, dont les insuffisances sont renforcées par un défaut chronique de coordination et d'harmonisation (s'agissant des aires forestières protégées, par exemple). Parallèlement – mais ceci relève plus de la gestion des ressources forestières que de leur seule conservation stricto sensu – l'accent devrait être opportunément placé sur l'implication plus directe et effective des populations locales dans la mise en valeur des ressources de leur environnement immédiat liées aux activités sylvicoles.

On peut également estimer pertinente une nécessaire décentralisation de l'ensemble des structures de protection de l'environnement (cf. *infra*), des aires forestières classées et/ou protégées en particulier, assortie du renforcement organique de leur capacité opérationnelle et de la rationalisation économique mais aussi biologique de leur gestion durable.

Les problèmes à envisager intéressent en réalité, en fonction de la structure de la couverture forestière de chaque Etat, non seulement les grands massifs forestiers, plus nombreux en forêt humide dense, mais aussi les zones peu boisées ou déboisées, que l'on rencontre plus fréquemment en milieux sahéliens. La question de la protection ou même de la restauration des forêts doit être abordée, à travers ces deux composantes, à la fois sur un plan quantitatif (maintien du couvert forestier), et sous un angle qualitatif (conservation de la biodiversité), par définition plus délicat à traiter. Il revient alors au législateur de mettre en place un dispositif apte à permettre la complémentarité de l'exploitation et de la régénération, tout en concevant des institutions de contrôle tendant à limiter l'amodiation des zones d'exploitation et en instaurant des catégories spécifiques de réserves forestières.

Il est tout aussi important de mettre l'accent sur la rénovation et l'adaptation de la législation forestière à l'endroit des zones déboisées, par exemple (Doc.I.U.C.N., précit.) en permettant juridiquement l'assimilation à la forêt des alignements d'espèces forestières, des bocages ou des micro-massifs. L'application de régimes juridiques différenciés aux diverses catégories de formations forestières n'en pourra pas moins continuer à être déterminée par le statut du sol, voire complétée s'il y a lieu par la référence aux potentialités d'exploitation. La garantie de la sécurité foncière reste à cet égard déterminante, afin de faire cesser les ambiguïtés de la propriété foncière, et de fournir une base solide et incontestée à une nécessaire politique d'incitation, plutôt que de dirigisme autoritaire, combinée à la conservation et à l'exploitation rentable et durable, dont on sait qu'elles sont loin de s'avérer antinomiques.

Le processus réformiste souhaitable suppose donc en résumé une triple démarche de vulgarisation, d'application et d'adaptation des textes, afin de permettre de réaliser à terme une refonte en profondeur de l'ensemble du dispositif normatif et institutionnel, en matière législative aussi bien que réglementaire. Il convient pour cela de partir de modèles et d'expériences prospectifs portant respectivement, mais de manière étroitement complémentaire, sur la gestion du foncier, la protection des écosystèmes, et l'agroforesterie (cf. P.A.F.T.).

ii) Un certain nombre d'*orientations* et de *principes directeurs* ont déjà été esquissés ou formalisés en ce sens. En *Guinée*, la F.A.O. a ainsi récemment été conduite à proposer une remise à jour du dispositif juridique en matière de réglementation forestière, dans le sens à la fois de l'application et de l'ac-

tualisation de celui-ci, dans des domaines aussi divers et complémentaires que ceux de la politique, des institutions, de la gestion et de la police, ainsi que du statut du domaine forestier (M.A. MEKOUAR, *doc. cit.*, in biblio.), à partir des recommandations d'un Atelier national de réflexion convoqué courant 1992. Celles-ci insistent, entre autres, sur le renforcement de la responsabilisation des collectivités et des citoyens en matière de gestion des forêts (cf. *infra*, B), la mise en cohérence de la législation forestière avec les autres composantes du dispositif juridique national, la formation spécialisée d'agents destinés à donner un contenu effectif aux dispositions répressives de la législation foncière, la sauvegarde du patrimoine forestier et la garantie conjointe de l'accès à ses ressources, la réglementation de la récolte des produits utilisés en pharmacopée sur la base des droits d'usage traditionnels.

L'auteur du rapport susvisé insistait à juste titre sur l'importance du volet juridico-institutionnel dans une telle réforme, consistant dans « le renforcement des structures et des moyens de l'appareil administratif, en particulier la réorganisation du service forestier, la formation des agents et le recyclage des cadres, ainsi que l'élaboration d'une nouvelle législation forestière », tout en soulignant la nécessité d'édicter à cet effet des règles précises, en particulier dans les domaines de la protection, de l'exploitation, de la police et de la fiscalité forestières (M.A. MEKOUAR, *ibid.*). Ces propositions rejoignent, dans une certaine mesure, l'esprit, sinon la lettre, d'orientations générales applicables à un programme en faveur du secteur forestier, comme éléments d'une politique, d'une stratégie et d'un plan directeur *ad hoc*, ayant servi de base à une première réflexion en ce sens de la Banque Mondiale quelques années auparavant (cf. *Doc. cit.* in biblio.).

Les pays voisins de la sous-région ont retenu une démarche comparable, comme cela a été le cas pour le *Mali*. La « relecture » des textes forestiers a ainsi porté sur la définition légale de la forêt, la détermination de ses gestionnaires et des formes et modes de gestion correspondants, les éventuelles implications d'un démembrement du domaine forestier en raison de la mise en place de ces dernières, et, de façon plus générale, quant au régime juridique des forêts, sur l'affectation forestière des sols, sa mise en œuvre, et les garanties de pérennité qu'elle appelle, tant pour les forêts domaniales que pour celles des collectivités et des particuliers (C. du Saussay). L'objectif fondamental reste celui du maintien des couverts forestiers, propre à assurer conjointement les productions nécessaires à la satisfaction des besoins des populations, à la conservation des sols agricoles, et à la survie des espèces animales et végétales de l'écosystème forestier.

Si l'on se tourne vers le *Burkina*, on rappellera que les principes directeurs qui ont servi de base à la réorganisation agraire et foncière, en 1991 (R.A.F.), ont engendré un certain nombre de documents de planification (cf. *supra*), prolongeant ou concrétisant eux-mêmes des orientations politiques

précises : limitation de l'omniprésence des droits de la puissance publique, et renforcement corrélatif de l'étendue, de la nature et de la garantie des droits des collectivités et des particuliers ; réexamen indispensable de la législation applicable à la forêt et à la faune, à partir des stratégies conservatrices à mettre en œuvre et des pratiques nationales en matière de gestion, prioritairement fondées sur la décentralisation des actions ainsi que la responsabilisation des collectivités territoriales et des villages (A.Tavares de Pinho).

L'approche retenue en Afrique Centrale est similaire, et les exemples tout aussi significatifs. Au Congo, le P.A.F.T. précité préconisait principalement, en 1992, d'une part, le recentrage du secteur public et des interventions de l'Etat et de ses services sur des fonctions institutionnelles d'orientation, de gestion et de contrôle des politiques publiques ; d'autre part, le désengagement de l'Etat des activités de transformation et de commercialisation externe des ressources forestières (cf. *infra*, B), par le biais d'opérateurs industriels ; enfin, en même temps que l'amélioration et la gestion des ressources humaines, la responsabilisation et l'autonomie de gestion des activités de services d'intérêts collectifs, à des fins conservatoires notamment, susceptibles d'être confiées à des « agences » appelées à évoluer progressivement vers une assez large autonomie. C'est bien là l'orientation retenue, dans ses grandes lignes et dans son esprit, aussi bien, indirectement, dans la préparation des avant-projets de textes relatifs au régime domanial et à la législation agro-foncière (J.M. BRETON, *doc. F.A.O. cit.*, in biblio.), que, plus directement, pour ce qui est des institutions très récemment proposées dans le cadre du P.N.A.E. (G. TANGANIKI, *doc. P.N.A.E. cit.*, in biblio.).

La Guinée Equatoriale peut être considérée comme s'inscrivant dans un sens comparable, bien que se situant dans un environnement politique, sociologique, économique et culturel assez différent. Ceci montre bien la portée générale que revêtent les formules ou les solutions préconisées en matière forestière pour l'ensemble des zones et écosystèmes de la bande géographique tropico-équatoriale, quelles que soient les implications des spécificités locales. La croissance de la couverture boisée y est considérée comme essentielle, à travers la capacité reproductible de ses ressources. Elle est liée à la détermination de différents types et régimes de gestion conservatoire, en fonction de la valorisation des ressources et des priorités environnementales, sociales et économiques, en particulier quant à la définition, à l'évaluation et à la classification du domaine forestier national. Cette approche débouche sur l'identification d'objectifs stratégiques, immédiats ou complémentaires, dans les domaines respectifs de la planification et des techniques d'intervention, de la satisfaction des finalités socio-économiques, du développement du cadre institutionnel et des ressources humaines (N. EGLI, *doc. cit.*, in biblio.).

b) *Les implications juridiques*

Elles sont nombreuses et diverses, sur les plans *normatif* et *institutionnel*. Elles sont pour la plupart bien connues, ou s'imposent spontanément à l'observateur comme à l'analyste.

i) Outre ce qui a déjà été dit plus haut (a) des objectifs à atteindre, il s'agit surtout de pallier, dans un premier temps, les carences les plus flagrantes tenant à la détermination des responsabilités, au regroupement et à la coordination des interventions, à la structuration et au renforcement des capacités opérationnelles, à la décentralisation effective de la gestion, à l'adaptation des procédures de conception, d'orientation et de décision, à la fiabilisation des mécanismes de contrôle et de suivi, au renforcement des capacités de rigueur, de cohérence et d'efficacité des structures de gestion conservatoire.

Il peut être opportun de favoriser à cet effet la conception et la promotion d'actions-pilotes dans le cadre de stratégies d'intervention appropriées, fondées sur la restructuration des unités forestières et le développement des responsabilités des collectivités locales et des populations ; la rationalisation et la réarticulation des services de protection des ressources faunistiques et floristiques de biodiversité et le développement de leur capacité opérationnelle ; la mise en place d'organismes consultatifs, à caractère technique et financier, intervenant dans le processus de préparation et d'approbation des principales orientations et décisions ; l'instauration d'instances administratives et scientifiques en matière d'encadrement, de suivi et de contrôle de la protection de l'environnement forestier ; la détermination claire et cohérente du statut juridique et du régime de gestion des différentes catégories d'aires protégées et d'aires d'activités contrôlées ou orientées.

ii) Les modalités possibles de réalisation relevant de la technique juridique, en sont diverses, qu'elles procèdent d'une vision *réglementaire a priori*, et/ou *répressive a posteriori*.

– Elles portent, pour le premier volet, sur la classification, la détention et l'utilisation des sols, terrains, parcelles ou concessions sis en zones forestières ; pour le second, sur la nature, la constatation et la sanction des infractions dont la (ou les) réglementation(s) en cause peu(ven)t faire l'objet. A cet égard, la distinction fondamentale – apparemment très largement admise malgré des inflexions ponctuelles –, entre les forêts classées (et/ou protégées) et celles qui ne bénéficient pas d'un tel régime (publiques ou privées), paraît devoir rester déterminante, sauf (si et lorsqu'il y a lieu) à en déterminer ou à en préciser plus rigoureusement le contenu et la portée, ou même à l'affiner et à la diversifier.

Les textes ou projets de textes les plus récents s'orientent plus ou moins ouvertement, dans leur majorité, dans une telle direction. Jusqu'à une époque récente, en particulier, nombre d'entre eux étaient restés muets sur les

principales articulations normatives d'une véritable politique forestière nationale de conservation durable, ou s'étaient contentés d'en formuler le seul principe, à défaut de véritable plan d'aménagement forestier, dûment conçu et élaboré, sinon *a minima*. A *Madagascar*, le classement des terres en zones à vocation forestière, pastorale ou hydrologique, et ses modifications subséquentes, datent encore respectivement des années 1962 et 1974. Plus au Nord, au *Congo*, la politique de conservation des espaces forestiers doit surtout prendre en compte les effets destructeurs des activités agricoles, en l'absence d'une tradition pastorale tenant à une activité d'élevage encore peu importante. Elle reste toutefois à définir et à inscrire en termes rigoureux dans une rédaction refondue et actualisée du code forestier et de ses décrets d'application.

En Afrique de l'Ouest, les procédures de classement des différents zones forestières, et le régime juridique y afférent, sont à l'inverse parfois déterminés dans des documents plus récents, et donc mieux adaptés au contexte actuel, comme il en va au *Niger* du code rural de 1993.

Au *Mali*, aux termes des textes de 1986, la protection des forêts repose sur un découpage tout à fait classique des composantes du domaine forestier de l'Etat, ainsi que de leurs procédures de classement. Les dispositions relatives aux espaces simplement protégés sont pour leur part plus embryonnaires, et exigent donc d'être dûment précisées et complétées. Il en va en partie de même, dans une certaine mesure, pour le domaine forestier des collectivités, des villageois et des particuliers. Sont principalement et conjointement en cause : l'affectation forestière des sols (détermination et pérennité des forêts domaniales) ; et la gestion conservatoire des forêts domaniales (détermination des différents gestionnaires – publics, semi-publics et privés – et règles de gestion).

Pourrait également y être accréditée l'idée de l'instauration de terres collectives, qui relèveraient alors de la gestion des communautés villageoises, pour autant qu'elles puissent juridiquement entrer dans leur domaine privé, pour autant qu'une capacité juridique à cet effet leur soit dûment reconnue. Elles ne seraient dès lors plus susceptibles d'aliénation.

En *Guinée*, enfin, les textes proposés, dans la version la plus récente des avant-projets, entendent clarifier un certain nombre de notions relatives au domaine forestier, s'agissant de la notion de terrain forestier, des modalités de classement et de déclasserment des forêts, et de l'établissement du cadastre forestier ; et à la protection des forêts, quant aux activités minières ou de défrichement, ou vis à vis de la protection des espèces. Le volet plus strictement conservatoire place surtout l'accent sur les dispositions applicables en matière de feux de brousse et de reboisement.

– L'aspect répressif de la réglementation forestière devrait être pour sa part déterminant, si l'on considère que le degré de positivité des normes se mesure à l'effectivité et donc à la crédibilité de leur sanction. Outre le

contenu de celle-ci, ce qui est principalement en cause c'est son applicabilité, c'est-à-dire son degré d'application réelle, concrète, complète et durable. Dans l'économie du droit domanial classique – mais il est vrai que le régime forestier y déroge bien souvent *a priori* –, le régime de la police de la conservation des dépendances domaniales occupe pour cette raison une place essentielle. Il est donc logique qu'elle figure au centre des propositions réformatrices les plus récentes. Toujours en *Guinée*, les dispositions pénales, qu'elles se rapportent à la procédure de constatation des infractions, ou au régime des sanctions applicables aux délits forestiers, sont présentées comme devant être dûment actualisées et complétées. Cette préoccupation – sur laquelle il n'y a pas lieu de s'attarder tant elle suscite, en principe tout au moins, le consensus – a également constamment été présente dans la législation *burkinabé*, tel que ceci ressort des textes de 1935, 1985 et 1991, au prix toutefois, si l'on veut bien en croire l'analyste, « d'une fâcheuse incertitude sur la règle de droit applicable » (A. Tavares de Pinho).

B. – *La mise  
en valeur des ressources forestières*

L'utilisation rationnelle des espaces forestiers, à des fins traditionnelles ou mercantiles, ne doit pas être confondue avec leur protection, stricto sensu, même si elle n'est à l'évidence pas dépourvue de liens, souvent déterminants, avec celle-ci. Elle évoque un aspect particulier de la gestion élargie des forêts, principalement sous l'angle de l'exploitation des ressources naturelles de faune et de flore. Dans la mesure où ni l'objet ni l'étendue du présent rapport ne sont de nature à permettre d'en donner ici une vision exhaustive, on se bornera à mettre en évidence deux aspects essentiels, dans la perspective de la dynamique qu'a contribué en partie à définir, et surtout à accréditer et à accélérer, la Conférence de Rio.

Il s'agit, tout d'abord, de la *protection de l'environnement*, qui ne saurait se réduire à celle de la forêt, même si elle en est un volet non négligeable. Elle est en effet devenue un paramètre spécifique de la gestion et de l'exploitation des milieux forestiers, par les contraintes réductrices aussi bien qu'interventionnistes qu'elle leur impose. Il convient alors de savoir s'il s'agit bien là d'une préoccupation susceptible de s'imposer et d'être effectivement et efficacement prise en compte par la législation forestière ; et si notamment les textes aménagent ou sont portés à aménager les indispensables relations de coordination et de complémentarité qui s'imposent entre l'une et l'autre. Il importe également d'en déterminer alors les nécessaires implications normatives et institutionnelles.

Il s'agit, ensuite, du caractère nécessairement *renouvelable* (« soutenable ») d'une gestion mise au service d'un développement durable, parce que portant sur des ressources dont la législation doit précisément avoir pour but premier de permettre l'exploitation reproductible et donc en partie liée à la

capacité de conservation. Les constatations négatives opérées sur ce point, fondées sur une aggravation chronique et accélérée de la dégradation et de la destruction des milieux et donc des écosystèmes forestiers, placent plus que jamais au premier plan l'exigence d'un effort d'imagination et d'innovation dans la définition et la détermination des bases juridiques d'une nouvelle méthodologie gestionnaire. Tout porte à penser, politiquement, sociologiquement et économiquement, qu'elle devra fondamentalement être d'essence participative.

### 1. *La protection de l'environnement*

#### a) *La nécessaire prise en compte de l'environnement par la législation forestière*

L'instauration et le régime des *aires forestières protégées*, en même temps qu'ils répondent au souci d'assurer la conservation des ressources de biodiversité, visent directement ou indirectement à sauvegarder l'intégrité de l'environnement dans les zones correspondantes. Leur impact sur l'environnement peut être appréhendé dans une double acception, selon qu'on les envisage, « activement », comme des aires spécialement créées en vue d'y assurer la conservation de l'intégrité des composantes environnementales naturelles ; ou bien que l'on cherche à imposer « négativement » à leur gestion et à leur utilisation le respect des exigences résultant des législations et réglementations en matière d'environnement. Les *politiques gouvernementales* accordent une place plus ou moins importante à ces préoccupations, à l'endroit des secteurs sensibles en particulier.

i) Aucune réflexion d'ensemble sur le statut des espaces fonciers ni sur la vocation et les implications socio-économiques des milieux forestiers ne peut plus ignorer aujourd'hui les considérations relatives à la prise en compte et à la préservation des grands équilibres écologiques, au niveau du territoire national comme vis à vis de l'ensemble de la planète. Les recommandations exprimées en septembre 1991 par le Congrès Forestier Mondial vont très nettement en ce sens, en précisant notamment que « la conservation intégrale de certaines forêts en vue de protéger la biodiversité constitue un objectif particulier d'aménagement » (1).

La conservation et la gestion des aires forestières protégées appelle donc une refonte rapide et élargie de leurs bases juridiques. Sont en cause à cet

(1) « Le véritable défi consiste à concilier utilisation économique des ressources naturelles et protection de l'environnement par une démarche de développement intégrée et soutenue : la solution des problèmes forestiers appelle des efforts conjugués pour faire reculer la pauvreté, améliorer la productivité agricole, garantir la sécurité alimentaire, l'approvisionnement énergétique et promouvoir le développement ; pour que le concept même d'aménagement des forêts constitue un véritable outil de gestion et leur fonction économique, écologique, sociale et culturelle, élargissant ainsi la notion de rendement soutenu... » (*Ibid.*)

égard aussi bien le statut des zones d'intervention privilégiée que la situation des personnels de gestion. Pour sa part, la méthodologie nécessairement interventionniste de la puissance publique doit intégrer à la fois des composantes administratives, économiques, fiscales, pénales et sociales. Il lui revient en outre de privilégier l'action sur les secteurs sensibles, à travers la protection et la valorisation des ressources de faune et de flore, l'adaptation des conditions et du régime de l'exploitation forestière à la problématique environnementale, et, de manière générale, l'adoption d'une réglementation appropriée à l'ensemble des activités et usages dont les espaces forestiers sont l'objet ou le support (J.M. BRETON, R.J.E., *loc. cit.*, p. 9) (2).

C'est là une préoccupation qui apparaît, ou est plus ou moins nettement ou explicitement prise en compte, dans les législations actuelles, ou dans les divers projets en gestation, bien qu'un consensus semble devoir progressivement se dégager sur son caractère déterminant vis à vis des perspectives de développement durable. Ainsi, au *Cameroun*, parmi les nouvelles options en faveur du développement forestier, telles qu'elles résultent de la législation de janvier 1994, la protection de l'environnement paraît devoir occuper une place essentielle dans la politique nationale d'aménagement du territoire, au même titre que la conservation de l'équilibre des écosystèmes, par la création d'un domaine forestier permanent (notamment par celle de nouvelles forêts domaniales) doublé d'un réseau d'aires protégées de biodiversité. Outre la course contre la déforestation, les principales actions devront déboucher sur deux innovations, résidant dans l'élaboration d'une véritable politique de l'environnement, et dans l'instauration d'une obligation légale de réaliser des études d'impact sur l'environnement pour tout projet de développement de grande envergure.

Le souci est tout à fait comparable, en Afrique de l'Ouest, en *Côte d'Ivoire* comme au *Burkina*. On y retrouve, dans le premier cas, la gamme habituelle des parcs nationaux, réserves naturelles intégrales, réserves naturelles partielles, et réserves de faune, instituées par voie réglementaire, selon des modalités similaires à celles applicables au classement des forêts, qu'elles intègrent d'ailleurs bien souvent et qui de ce fait bénéficient alors du régime spécifique qui leur est alors applicable. Les activités d'exploitation y sont en particulier étroitement limitées et contrôlées. Dans le second, la loi prévoit que tout ou partie d'une zone forestière peut être classée comme parc

(2) « La problématique globale de l'agro-foresterie peut ainsi justifier le passage progressif de formes d'exploitation itinérantes, fondées sur le défrichage systématique et la déforestation anarchique, au profit du regroupement et du développement du type de cultures intensives mieux adaptés à la conservation des écosystèmes... Il convient toutefois de souligner (...) que les interventions projetées en vue de la valorisation rationnelle des ressources forestières et de la protection de l'environnement doivent aussi satisfaire, sous l'angle juridico-administratif, aux exigences d'harmonisation que postule (leur) articulation (...) avec (les) programmes qui, au niveau national ou régional, répondent à des fins connexes ou parallèles, à l'initiative de telle organisation ou institution internationale » (*loc. cit.*, R.J.E., 1994, p. 48)

national, réserve naturelle intégrale, zone cynégétique ou ranch, et soumise de ce fait à un régime particulier de protection et de gestion.

Une législation de cette nature peut avoir pour effet d'entraîner la suppression, ou dans une large mesure la limitation, des droits d'usage exercés par les populations locales, pour des raisons tenant à leur incompatibilité avec les exigences en cause, ou à leur dérive progressive vers l'anarchie. Il peut en résulter des conflits d'intérêts, auxquels l'imagination du juriste se doit d'apporter des réponses concrètes, par exemple par des compensations en nature, sous la forme de revenus alternatifs, qui pourraient provenir d'activités touristiques et commerciales liées à la mise en valeur des ressources faunistiques des différents milieux forestiers.

ii) L'élaboration des *politiques gouvernementales* envers les secteurs sensibles doit impérativement s'accompagner d'une détermination et surtout d'une maîtrise des outils de contrôle et de gestion indispensables à la garantie des choix qui y sont inhérents. Le dispositif juridique qu'ils postulent doit alors être fondé sur la volonté explicite, déterminée et partagée d'en assurer le respect, et de mettre en œuvre tous les moyens techniques, financiers et humains indispensables à cet effet, eu égard en particulier à la capacité opérationnelle des institutions, publiques en particulier, appelées à intervenir dans le secteur ou à en prendre en charge tel ou tel aspect. La gestion du patrimoine forestier, qu'il s'agisse de la définition de ses orientations ou des techniques de mise en œuvre sur le terrain, doit procéder d'une vision apte à assurer sa conservation et sa valorisation, en même temps que le maintien ou la rénovation des équilibres propres aux écosystèmes. Elle postule à terme la transformation progressive des divers inventaires et aménagements prospectifs, parfois dépourvus de cohérence, en véritables plans de gestion durable (P.A.F.T., *doc. cit.*).

Le contexte socio-politique ne saurait être indifférent à un tel processus réformiste. Il suppose d'abord une prise de conscience véritable et approfondie de ces problèmes par l'ensemble des populations qu'ils concernent, rurales en particulier, au même titre que les responsables politiques et administratifs à tous les niveaux. L'action d'information et de sensibilisation est alors déterminante, par médias ou équipes spécialisées interposés, eu égard aux intérêts et aux enjeux sous-jacents. La réforme du droit forestier va alors nécessairement de pair avec celle du statut des zones sensibles bénéficiant à cet effet d'une protection spécifique. La planification forestière constitue en ce sens une dimension importante du développement durable du secteur forestier, qu'il convient de ne pas ignorer. Cette approche ne s'est toutefois pas toujours concrétisée dans les faits.

Au *Burkina*, il a été suggéré que le cadre d'aménagement global de l'ensemble des ressources naturelles ne soit pas exclusif d'une planification sectorielle. A cet effet, à l'instar de ce que propose pertinemment A. Tavares de Pinho pour ce pays, on peut estimer qu'une loi sur les forêts devrait par-

tout prévoir l'institution d'une politique forestière, dont la définition incomberait au gouvernement, dans des conditions qui seraient précisées par voie réglementaire, et qui serait concrétisée par l'établissement d'un plan forestier national. Celui-ci pourrait être utilement doublé et prolongé par des plans régionaux, destinés à prendre en compte les spécificités des différentes composantes territoriales, afin de pallier les implications négatives d'une diversité et d'un particularisme forestiers régionaux accentués. Les uns et les autres seraient alors dûment accompagnés d'instruments de suivi-exécution et de contrôle-évaluation appropriés.

La gestion particulière des aires protégées et de leurs ressources peut utilement pour sa part reposer juridiquement sur une approche unifiée, à partir de la définition dans un même texte du régime des milieux et de celui de certains aspects de leur utilisation, à des fins cynégétiques par exemple, l'accent étant conjointement placé sur la protection du milieu naturel, et sur l'organisation et la réglementation de la chasse. On peut dès lors partager l'opinion de certains analystes, selon qui elle serait probablement « la plus saine et conforme aux tendances plus modernes de gestion des ressources naturelles intégrant les deux aspects de l'aménagement des ressources c'est-à-dire protection et exploitation rationnelle » (*ibid.*).

Les textes à élaborer à cet effet pourraient ainsi comporter trois séries de dispositions complémentaires, portant respectivement : sur la collaboration à la définition de la politique forestière ; l'approbation et le suivi des plans forestiers nationaux ; et l'institution de plans forestiers régionaux ou locaux. C'est dans un tel sens que s'inscrivent par exemple les propositions formulées dans le cadre de la refonte de la réglementation forestière *maliennne* (A.M. MEKOUAR, *doc. cit.*).

#### b) *Les principales implications normatives et institutionnelles*

i) Qu'il s'agisse de la refonte du dispositif proprement *normatif*, ou de la restructuration du cadre *institutionnel*, un certain nombre d'orientations prioritaires convergentes semblent devoir s'imposer aux différents responsables et décideurs. Chacun des Etats considérés est pour sa part plus ou moins avancé dans le processus de réflexion et de formalisation qu'elles impliquent, ou déterminé à l'amorcer et à l'esquisser dans un futur proche. Les acquis juridiques, même partiels, côtoient en ce domaine les démarches encore prospectives. Les grandes lignes de ce qui pourrait ou devrait être à terme, au regard de ce qui est actuellement, compte tenu des paramètres de l'équation complexe (nécessairement relativisée en considération du lieu et du moment) du souhaitable et du possible, résultent avec suffisamment de clarté des analyses ci-dessus pour qu'il ne soit pas utile d'en reprendre toutes les articulations.

Il convient donc surtout de placer l'accent sur le fait qu'elles accréditent l'idée d'une indispensable refonte et adaptation des textes qui constituent

aujourd'hui l'état du droit positif, dont l'identification des principales orientations ne justifie pas que l'on en envisage ici et dès à présent la totalité des modalités procédurales et techniques, sur un plan strictement formel. Le propos n'a d'autre but, à partir de ce qui est et du constat d'un certain nombre d'insuffisances et de dysfonctionnements, que de jeter les bases de ce qui pourrait être, en identifiant des pistes de réflexion aptes à contribuer à une discussion de fond, au-delà d'un discours superficiel et sans portée véritable parce que répondant à une mode environnementaliste récente et trop artificiellement médiatisée.

Plusieurs Etats se sont dotés, au cours des toutes dernières années (1991-1994) de législations relatives à la protection de l'environnement, moins souvent à sa gestion. Rares sont celles qui consacrent une place déterminante à la réglementation forestière, sous un angle véritablement pragmatique et opérationnel. Certaines, en outre, se sont avérées très rapidement dépassées, ou ont révélé d'importantes lacunes, à la suite de l'évolution des législations foncières et forestières, elle-même accélérée par les travaux d'élaboration et de mise en œuvre de plans nationaux d'aménagement de l'environnement (P.N.A.E. au Congo, P.A.N.E. au Burkina, etc), à l'incitation et/ou sous l'égide du P.N.U.E.D. (Rés. AG/NU 2997 [XXVII], *Institutionnal and Financial Arrangements for International Environmental Cooperation*, 15 décembre 1972 ; également, Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement, du 13 juin 1992 ; et projet de Convention sur la Diversité Biologique, du 5 juin 1992, assorti des dispositions de l'« Agenda 21 » ; *ibid.*, *Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial, sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*), et avec l'appui des financements mobilisés par ou dans le cadre du G.E.F. (*Global Environment Facility*/Fonds Global pour l'Environnement).

Le lancement de plans d'action régionaux (comme par exemple le P.A.R.A.C./Plan d'Action Régional pour l'Afrique Centrale, qui implique des interventions du F.E.D. à l'endroit de zones et d'actions sélectionnées au sein de sept Etats de la sous-région) a engendré des conséquences identiques et suscité des exigences de même nature (*Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, SaoTomé et Principe, Zaïre*).

La démarche législative et réglementaire doit prendre en compte à cet égard, en y apportant des réponses concrètes et crédibles, des questions essentielles telles que celles de la gestion et de l'exploitation des grands massifs forestiers, des zones déboisées ou peu boisées, du braconnage, de la protection des biotopes, de la valorisation des ressources naturelles. Faute d'y pourvoir rapidement, la conservation aussi bien que l'exploitation reproductible des milieux forestiers se trouveraient gravement et durablement compromises, voire irrémédiablement détruites, par les activités humaines qui

s'y développent, en particulier par l'exploitation forestière, par le défrichage pour l'installation de cultures, et par la chasse.

La plupart des recommandations préparées et adoptées en ce sens il y a quelques années à l'initiative de l'IUCN pourraient être valablement reprises, développées et généralisées, pour celles de leurs dispositions à caractère législatif et institutionnel qui correspondent à des préoccupations communes à l'ensemble des Etats d'Afrique Noire francophone confrontés à des problèmes et à des exigences similaires (cf. *doc. précit.*) (3). Et ce quant à la formulation de principes généraux, aussi bien que pour des secteurs particuliers tels que ceux de l'exploitation forestière, des aires protégées, de la faune et de la flore, ou de la conservation des écosystèmes, conjointement dûment complétées et actualisées pour chaque Etat.

ii) Quelques brefs exemples peuvent illustrer la nécessité et/ou l'esquisse d'une démarche que les décideurs aussi bien que les acteurs du procès foncier paraissent appeler de leurs vœux.

Dans un pays comme le *Mali*, la refonte de la législation foncière et forestière doit s'accompagner d'un remodelage du dispositif institutionnel de leur gestion, qu'il s'agisse d'institutions coutumières dont le rôle et la portée sont limités mais difficilement réductibles ; ou d'institutions modernes, parties intégrantes d'une administration classique essentiellement centralisée et principalement répressive. Au *Sénégal*, on sait que la conservation du couvert végétal, face aux destructions pouvant être causées par les troupeaux

(3) Cf. Doc. U.I.C.N. précité, pp. 38 à 46. Entre autres :

– quant aux *institutions* : éviter une trop grande dispersion des responsabilités entre divers services, les services forestiers et de conservation devant relever du même ministère, afin de mieux coordonner les actions et de faciliter la mise en œuvre d'une exploitation et d'un aménagement intégrés des ressources ; établir des mécanismes pour permettre aux ONG d'agir en tant que responsables des projets, et leur fournir l'appui technique et financier dont elles ont besoin ; prendre en considération les initiatives individuelles, tout autant que les entreprises communautaires, dans les actions de développement rural et de conservation du potentiel forestier ;

– quant à la *législation* : élaborer une stratégie nationale de conservation de la nature, pour chaque Etat, et la mettre rapidement en application ; adopter une législation générale d'aménagement du territoire énonçant de grandes orientations et établissant les structures et institutions de base nécessaires à leur mise en œuvre ; adopter et mettre en œuvre une législation appropriée tant en matière forestière que de conservation de la nature ; réviser le régime foncier, afin de favoriser le développement d'initiatives individuelles et communautaires en matière de développement rural et de conservation du potentiel forestier ; mettre en place des fonds forestiers autonomes, sous forme de comptes spéciaux où seraient versées les recettes provenant de l'exploitation forestière et à partir desquels seraient financés les investissements forestiers ; mieux préciser par la législation forestière la définition des différentes catégories de forêts et les régimes juridiques qui en découlent, et ne pas limiter le classement des forêts de protection aux seuls parcs et réserves ; rechercher un cadre juridique qui permette de concilier les intérêts des populations locales avec les intérêts nationaux de conservation des aires protégées et notamment des parcs nationaux, afin que les activités économiques compatibles avec leur conservation puissent se poursuivre à leur périphérie.

itinérants, peut faire l'objet, sous un angle normatif, de contrats de culture spécifiques.

L'étatisme institutionnel de principe continue également à largement prévaloir en *Guinée*, sans que les insuffisances dénoncées il y a quelques années aient jusqu'à présent reçu de réponses adéquates. Il va de soi, comme cela a été souligné (A.M. MEKOUAR, *doc. cit.*), qu'il serait inopportun d'en proposer la remise en cause plus ou moins radicale tant que les choix institutionnels opérés il y a peu restent inchangés, l'adoption de nouvelles dispositions réglementaires ne s'avérant pas justifiée à l'égard de l'organisation, du fonctionnement et des attributions des institutions forestières. Ceci n'obère pas pour autant la nécessité d'actualisation et d'application d'une législation encore largement perfectible.

La nomenclature des points sur lesquels devrait porter, dans les pays considérés, la réforme du droit de la conservation et de la gestion des milieux forestiers pourrait être empruntée au document intérimaire rédigé fin 1993 pour le *Burkina* (A. Tavares de Pinho). Ce sont principalement : le régime juridique et fiscal de l'exploitation des essences forestières, la protection forestière et les feux de brousse, la police forestière, la protection des milieux naturels, la gestion et la protection de la faune, les activités de chasse traditionnelle et sportive, la police de la faune et de la chasse.

Au *Congo*, le rapport général établi à la fin du premier semestre 1994 en vue de l'élaboration du P.N.A.E. a abouti à la constatation d'une carence structurelle, en matière d'organisation aussi bien que d'attribution et de coordination, et d'une inadaptation fonctionnelle quasi générale des administrations et services en charge de la foresterie et de l'environnement. Il a donc mis en évidence la nécessité de formuler des propositions fiables et constructives en ce domaine, à partir de la détermination d'un nouvel organigramme susceptible d'en renforcer les capacités conceptuelles et opérationnelles.

De manière générale, comme cela a été souligné il y a quelques mois à propos de la refonte de la législation et de la fiscalité forestières en *Guinée Equatoriale* (N. EGLI, *doc. cit.*), il convient de trouver un moyen terme, à partir de formules juridiques adéquates, au maintien des actions conjointes et complémentaires dans le secteur forestier qui sont celles des institutions publiques (aux niveaux central, régional et local), des opérateurs industriels, des communautés villageoises, et même des organisations non-gouvernementales et/ou d'institutions et organismes autonomes spécialisés ou instaurés à cet effet, bénéficiant le cas échéant de financements internationaux.

L'objectif fondamental est donc de parvenir à une gestion reproductible du secteur forestier, en cohérence avec les stratégies nationales de développement durable et de protection de l'environnement. Dans ce but, outre le principe – généralement déjà acquis – d'une classification en forêts de production, forêts protégées et aires protégées, le principal souci est de per-

mettre le renforcement de la capacité du système institutionnel, à la fois par la restructuration et la rationalisation de l'organigramme gouvernemental, et par l'intervention d'agences dotées d'attributions autonomes et de responsabilités accrues, sous la tutelle de l'Etat et le cas échéant des bailleurs de fonds concernés. Ceci appelle bien entendu un certain nombre de mesures spécifiques d'accompagnement, à caractère administratif, financier, technique et humain (4).

## 2. *La gestion renouvelable des ressources du milieu forestier*

### a) *Les formes classiques d'exploitation*

i) On ne les rappellera que pour mémoire, tout en sachant que dans la quasi totalité des cas (qu'elles revêtent une *forme* traditionnelle ou présentent un caractère commercial et/ou industriel) elles ont jusqu'à présent engendré des conséquences essentiellement négatives, sinon catastrophiques, pour les milieux forestiers. Aucune expérience nationale ne présente véritablement d'originalité à cet égard.

Outre la persistance plus ou moins bien contrôlée ou opportune des droits d'usage traditionnels et/ou institutions coutumières de gestion (dont les rapports *camerounais* et *malien*, entre autres, dénoncent l'inadaptation, l'incohérence ou même « l'anarchie »), la production forestière moderne a surtout revêtu la forme de concessions de type minier, trouvant leur origine dans le cadre économique-administratif colonial. Elle s'est ainsi caractérisée par son caractère très sélectif, itinérant et dépourvu de retombées significatives pour l'économie nationale (C.M. Bomba).

On a dit combien sont traditionnellement complexes et chargées de connotations irrationnelles les relations de l'homme avec la terre en général et l'arbre en particulier. Elles expliquent la pérennisation d'attitudes et de comportements dont on a également souligné le caractère difficilement réductible par voie unilatérale et exclusivement autoritaire, même s'ils sont souvent en contradiction radicale avec les exigences actuelles de protection et de gestion durable fondées sur une approche nouvelle et qualitative du développement. On n'y reviendra pas, sinon pour rappeler leur nécessaire intégration ou prise en compte, sous une forme ou sous une autre, par la

(4) « Institutional strengthening of responsible agencies through allocation of resources, manpower planning, education, training and redeployment of staff in the field » (p. 17), i.e. : « allocation by government of an appropriate fraction of forest revenues to reinvestment in forest administration, forest stewardship and forest renewal ; establishment of a competent administrative structure for National Forest Reserve, including the staffing of cadres at central, regional and field posts ; preparation of staff of all cadres through appropriate programs of training and education ; provision of suitable logistical facilities and support services to enable responsible staff members to effectively plan, manage and monitor activities and operations in the forest » (p. 20).

législation moderne, sauf à se condamner à son rejet et donc à la persistance de sa portée seulement aléatoire.

Outre les droits d'usage, pris ou non en compte de manière explicite par le droit forestier actuel, les règles relatives à l'exploitation commerciale et industrielle des produits forestiers, bien qu'en partie tributaires des statuts fonciers fixés par le régime domanial, doivent surtout être recherchées dans les dispositions du code forestier. Elles déterminent, selon les cas, les conditions d'attribution des concessions, de passation des contrats de gestion forestière, de délivrance des permis d'exploitation ou des autorisations de coupe (dans les forêts domaniales et non domaniales) ; les certificats de qualité de sciage ; la classification des essences, et leur éventuelle protection partielle ou totale ; les permis de défrichage et les obligations de reboisement ; les permis de transport et de dépôt ; les conditions et le régime de circulation, de commercialisation et d'exportation des produits.

S'y ajoutent généralement un certain nombre de mesures spécifiques, à caractère directif ou incitatif (réglementation des feux de brousse, par exemple), mais aussi fiscal (taxes et redevances) et pénal (détermination légale des infractions et des sanctions). Ces dernières peuvent en outre faire l'objet de textes législatifs et/ou réglementaires spécifiques, ou s'insérer dans une codification particulière. Toutes ne se retrouvent pas pour autant, dans l'intégralité de l'énumération retenue ci-dessus, dans toutes les législations nationales. S'y ajoutent parallèlement les réglementations minière et cynégétique, ainsi que celles qui portent plus spécialement sur la protection des ressources naturelles de faune et de flore qui, bien que connexes, ne sont pas sans incidences juridiques (seraient-elles indirectes) sur les conditions d'exploitation des produits forestiers.

ii) Les *conséquences* du contenu actuel du dispositif législatif et de ses modalités d'application (ou d'inapplication) sont connues. Tous les rapports disponibles s'en font plus ou moins largement l'écho. Les remarques rédigées à propos du *Cameroun* les résument assez exactement dans leur ensemble. Les effets gravement perturbateurs des normes en vigueur se manifestent, schématiquement, d'une part, dans la modification des composantes de biodiversité des milieux et donc des écosystèmes forestiers ; d'autre part, dans l'accessibilité au développement humain (exploitation, défrichement, habitat) de forêts qui jusqu'alors ne l'avaient jamais été. Ceci est en totale contradiction avec les exigences de conservation des équilibres et de pérennisation des ressources naturelles, fondées sur un aménagement associant étroitement et obligatoirement exploitation, conservation et régénération. L'itinérance chronique de l'exploitation industrielle n'est en outre pas de nature à favoriser l'obtention de revenus stables et substantiels au profit des populations rurales.

On se trouve donc confronté à une situation paradoxale, dans laquelle une législation d'apparence stricte et directive n'a pas été en mesure d'atteindre

ses objectifs, en favorisant la dégradation des milieux, l'instabilité des exploitations, et la relative anarchie des implantations et des activités humaines. S'y est ajoutée la faible intégration des populations dans l'exécution des programmes de conservation et de mise en valeur. Parallèlement, la définition souvent extensive (et controversée) de la forêt elle-même, résultant de textes anciens mais souvent reproduits sur ce point par certains des plus récents, a pu conduire, dans des cas de figure limites mais très fréquents de plantations arborées tout à fait symboliques ou clairsemées, à un assujettissement automatique et immédiat des paysans à un régime forestier à caractère dérogoire, plutôt qu'au statut foncier de droit commun, leur imposant par là des contraintes de toute nature largement injustifiées.

b) *La gestion étatique*

i) A l'origine, la gestion des espaces forestiers constitue un monopole de la puissance publique, dans la mesure où pour l'essentiel elle met en cause des dépendances du domaine de l'Etat ou des collectivités territoriales. Par définition, elle présente un caractère directif, qui ne laisse que peu de place à la participation des utilisateurs locaux du milieu forestier. La majorité des dispositions normatives octroie en ce sens un monopole d'intervention à l'Etat. Celui-ci mettra directement en œuvre les prérogatives qui y sont attachées, par le canal de ses départements et services spécialisés, ou par celui des autorités décentralisées qui, par délégation, en assurent la représentation et en exercent les compétences aux niveaux régional (ou provincial) et départemental.

L'expérience montre que les interventions directes de l'Etat, aussi bien que celles d'entreprises publiques spécialisées, ont généralement échoué dans la mise en œuvre d'une politique de gestion et d'exploitation rationnelle – c'est à dire productive, rentable et reproductible – des ressources forestières. Il s'impose donc de susciter à terme une rénovation de la méthodologie interventionniste qui a jusqu'à présent prévalu dans le secteur forestier, au profit de procédés qui, peut-on penser, devront relever plus efficacement des techniques de codécision et de décentralisation, au profit de collectivités locales spécifiques ou d'entités juridiques *ad hoc*.

Les institutions de gestion sont en effet restées cantonnées dans des schémas très classiques fondés sur la seule intervention des services des départements compétents, en l'occurrence des services des Eaux et Forêts, plus rarement de l'Environnement, calquées sur l'organisation des administrations centrales de l'Etat. L'existence de services déconcentrés, au niveau des principales circonscriptions administratives (régions ou provinces) ne remet juridiquement pas en cause la centralisation de la gestion forestière, même si elle fait localement intervenir, par délégation, les autorités placées à la tête des services extérieurs desdites administrations. Le rapport *malien* rap-

pelle justement à cet égard que ce sont en tout état de cause les agents des Eaux et Forêts qui animent les institutions y assurant la gestion des forêts.

ii) Depuis peu, l'État, confronté aux difficultés d'une gestion rationnelle et reproductible des forêts à partir des techniques classiques d'action de la puissance publique dans ce secteur, a cherché à se tourner vers de nouvelles méthodologies opérationnelles, mieux à même de répondre aux objectifs ainsi redéfinis. Cette démarche ne revêt encore, sauf exceptions, qu'une portée relativement limitée ou prospective, même si, comme en *Côte d'Ivoire*, le stade expérimental a été largement dépassé au profit de formules dont l'originalité et l'efficacité pourraient avoir valeur de modèle pour d'autres États. Elle se caractérise le plus souvent soit par une différenciation accrue des régimes et des modalités de gestion, à partir d'une redéfinition des finalités de la gestion du secteur forestier ; soit par une délégation élargie des attributions traditionnelles de l'État vis à vis de celui-ci

Il convient toutefois d'éviter, dans la perspective ci-dessus, la multiplication excessive ou la prolifération anarchique des institutions étatiques intervenant dans le secteur forestier, entraînant une trop grande dispersion des responsabilités. De la même façon, le désengagement relatif et partiel de l'État vis à vis des formes d'intervention directe ne doit se faire ni au détriment de la capacité de coordination du nouveau dispositif institutionnel, envers les différents intervenants, ni à celui d'une nécessaire intégration de l'exploitation et de l'aménagement des ressources forestières. Il importe parallèlement d'encourager aussi bien les initiatives individuelles que les entreprises communautaires (cf. *infra*, c) en matière de développement rural et de conservation du potentiel forestier.

Comme l'a clairement montré le document UICN précité (cf.) – établi à propos des seuls États d'Afrique Centrale, mais largement transposable sur ces points –, des éléments essentiels de la stratégie sous-jacente devraient consister en « l'adoption d'une législation générale d'aménagement du territoire énonçant de grandes orientations et établissant les structures et institutions de base nécessaires à leur mise en œuvre », ainsi que d'une législation appropriée à l'exploitation forestière en même temps qu'à la conservation des ressources de biodiversité, dont l'effectivité de l'application s'avère tout aussi déterminante. Il conviendrait simultanément que soit révisé le régime foncier dans le but de favoriser les interventions différenciées visées ci-dessus, assorti de la mise en place de fonds forestiers autonomes destinés à permettre l'affectation directe de recettes spécifiques au financement des investissements forestiers.

Dans le cadre du projet de refonte de la législation forestière *burkinabé*, A. Tavares de Pinho propose une adaptation des règles de gestion en fonction de paramètres tels que le classement ou l'absence de classement des forêts, leur caractère domanial ou leur mise à la disposition des collectivités. Un nouveau cadre législatif devrait alors permettre de confirmer, de clarifier

et d'améliorer les solutions traditionnelles, existant d'ailleurs dans la plupart des Etats. On peut également penser qu'une évaluation réaliste des capacités techniques et matérielles des administrations et des services concernés devrait conduire à remettre en cause et à redéfinir de manière optimale, en les ressituant précisément et lucidement dans la problématique sous-jacente, les places, rôles, responsabilités, attributions et par là limites des interventions attendues de la puissance publique, vis à vis des autres acteurs (collectivités et ayant-droits) ainsi que des intervenants potentiels (organismes et institutions semi-publics ou privés, et opérateurs économiques), dans la mobilisation et la valorisation des ressources forestières au service d'un développement durable.

De façon générale, la démarche préconisée par l'auteur du rapport *camerounais* paraît de nature à recevoir une large application dans les Etats qui retiennent ici l'attention, dans la mesure où elle postule qu'une politique forestière « ambitieuse » ait pour objet premier d'intégrer efficacement les fonctions écologiques, économiques et sociales de la forêt dans une planification cohérente et durable du développement national, notamment et d'abord par la rationalisation de l'exploitation forestière et la promotion de la foresterie individuelle et communautaire. Les propositions plus concrètes qui l'accompagnent pourraient être utilement examinées et discutées à cet effet.

iii) Les projets initiés en *Côte d'Ivoire* figurent certainement pour leur part parmi les plus intéressants, en raison de l'originalité de leur conception, de leur capacité novatrice, de leur aptitude à répondre à une vision moderne et pragmatique de la gestion du secteur forestier, et de l'indéniable efficacité des solutions qu'ils proposent au vu des premiers résultats obtenus. Il n'est bien sûr pas possible de les analyser dans le détail, car ils justifieraient à eux seuls une étude approfondie. Leur valeur exemplaire tiendra probablement aux bilans qu'il sera possible d'en tirer dans les mois et les années à venir. Ils s'inscrivent, dans une perspective globale et intégrée, dans un Projet Sectoriel Forestier (P.S.F.) entré en vigueur en mars 1991 et actuellement financé avec la contribution de la Banque Mondiale, dont l'objet réside dans la rationalisation de la gestion du domaine forestier permanent de l'Etat.

Le P.S.F., qui met en cause la plupart des entités impliquées dans la gestion des forêts et de l'environnement, s'articule simultanément avec toute une série de projets/programmes visant à aménager l'espace rural et à responsabiliser en ce domaine les populations locales riveraines antérieurement détentrices des terroirs qui figurent désormais dans le périmètre des forêts classées. Il s'agit, pour ceux qui sont de nature à retenir ici l'attention, du Projet National d'Aménagement de l'Espace Rural (P.N.A.G.E.R.), du Plan Foncier Rural (P.F.R.), du Projet National d'Equipement Rural (P.N.E.R.), du Projet Régional d'Amélioration Pastorale et Agro-Pastorale (zone Nord), des projets GEPRENAF (Gestion Participative des Ressources

Naturelles de Faune et de Flore) et GEF (Fonds Global pour l'Environnement). Toutes ces opérations sont construites, à l'instar du P.S.F., sur la base des concepts d'approche participative (cf. *infra*) et de protection de l'environnement.

Les diverses composantes complémentaires de cet ambitieux projet de développement intégré s'inscrivent, pour ce qui nous intéresse ici, dans l'aménagement des forêts naturelles, l'exploitation de plantations industrielles, et la valorisation des parcs nationaux. Le volet institutionnel y occupe une place prépondérante, par la création et les interventions d'une Société pour le Développement des Forêts (SODEFOR), l'accentuation et l'optimisation de la collaboration avec le secteur privé, et la promotion des relations avec les populations riveraines, avec les Commissions Paysans-Forêts (C.P.F.) en particulier.

Bien que plus spontanée et moins formalisée, l'activité des ONG n'est pas non plus absente de ce canevas, y compris, ce qui est particulièrement intéressant, pour celles d'entre elles qui ont pu être créées localement, à l'initiative des collectivités paysannes elles-mêmes, et dont les premiers résultats, comme il nous a été donné de le constater sur le terrain, s'avèrent particulièrement encourageants dans le domaine de l'exploitation de certaines ressources naturelles du milieu forestier (5).

Le statut, les attributions et le fonctionnement de la SODEFOR sont, pour le juriste comme pour le gestionnaire ou l'écologue, du plus haut intérêt. Sa création répond également à la mise en œuvre d'une Stratégie Nationale d'Aménagement Ecologique des Forêts Classées de Côte d'Ivoire, dont elle constitue l'un des rouages essentiels, qui intègre entre autres, outre un suivi écologique permanent du milieu forestier, des volets relatifs à l'écotourisme et aux aménagements spéciaux, d'une part, à la gestion rationnelle de la faune sauvage, de l'autre. Etablissement public à caractère industriel et commercial, puis société d'Etat depuis 1993, la SODEFOR est aujourd'hui à même de réaliser une décentralisation efficace (dont le processus a été accentué par son conseil d'administration courant 1994), dans les différents secteurs de sa compétence, sur les plans budgétaire, technique et opérationnel, tout en mettant en œuvre des procédures de contrôle interne fiables, grâce au bénéfice d'une autonomie de gestion réelle vis à vis de son personnel comme de ses ressources financières.

Il revient en outre à la SODEFOR de concevoir et de réaliser un projet d'entreprise conjointement destiné à préciser ses diverses missions (patrimoniales, de service public et commerciales), à assurer la pérennité de ses actions par un financement soutenu, et, sur ce dernier point, à concevoir et à mettre en place un plan de financement combinant les apports de l'Etat,

(5) Par exemple, l'Association « Vie et Forêt », dans les districts de Gouléako, Ponan et Zaiboly, en bordure de la forêt de Tai (cf. Rapport d'activités 1993, Abidjan, 02/1994).

des bailleurs de fonds, et de la société elle-même à partir de ses propres ressources. Une activité permanente de suivi-évaluation sera également conduite par une cellule *ad hoc* du Ministère de l'Agriculture et de la Production Animale (dont relèvent les Eaux et Forêts), dans le but de finaliser les critères d'intégration au PSF afin d'en apprécier et d'en valoriser les performances. Il est enfin particulièrement intéressant de noter qu'une attention renforcée a été récemment portée aux aspects institutionnels et juridiques en matière foncière, forestière et environnementale.

c) *La gestion participative*

La réflexion relative à la refonte du régime et des modalités de la gestion forestière a progressivement accrédité l'idée qu'elle impliquait une participation et responsabilisation accrues et effectives des acteurs locaux, c'est-à-dire des collectivités, villageoises principalement, ayant les terroirs dans leur mouvance et disposant traditionnellement de la maîtrise des espaces fonciers et de droits d'usages sur les espaces boisés. L'échec des politiques forestières unilatéralement élaborées et octroyées par l'État, assises sur une détermination autoritaire des statuts fonciers en méconnaissance des réalités socio-économiques et des relations fondamentales des groupes et des individus avec la terre, en a accéléré le processus. Celui-ci a en outre été conforté par l'émergence concomitante des prémisses d'une démocratisation et d'une ouverture libérale des régimes africains.

La conjonction de ces circonstances et paramètres a engendré, à l'aube des années 90, une situation politiquement et juridiquement favorable à une réorientation fondamentale de l'approche conceptuelle et de la méthodologie opérationnelle de la gestion, protectrice et productive, des milieux boisés et des ressources des écosystèmes forestiers. Dans un premier temps, celle-ci s'est surtout appuyée sur une amorce de *décentralisation administrative*, dont le caractère souvent encore formel ou embryonnaire a toutefois de facto limité la portée véritable. Dans un esprit comparable, on a vu se multiplier les expériences de gestion tendant à la responsabilisation, à l'association et à la *participation directe* des paysans eux-mêmes, voire même au partage sinon au transfert de compétences et de prérogatives plus ou moins larges et autonomes à leur profit, dans le cadre des communautés villageoises. Cette évolution, qui tend à bouleverser assez radicalement à terme la signification et le contenu du cadre juridique et institutionnel du procès foncier, se fonde sur une reconnaissance variable et modulée, mais désormais relativement fréquente, de leurs droits coutumiers envers les espaces fonciers. C'est là, par exemple, la ligne directrice des avant-projets de loi-cadre relative au régime domanial et foncier, et de loi agro-foncière, actuellement soumis au gouvernement *congolais*.

i) La réalité de la *décentralisation*, autre que purement optative, doit être considérée comme une condition *sine qua non* de la mise en place de struc-

tures de gestion participative et conservatoire des ressources des milieux naturels, forestiers en particulier. Faute de la voir se réaliser concrètement, c'est à dire dans toute sa dimension institutionnelle et administrative, appuyée sur une volonté politique dépourvue d'équivoque, on se condamne inévitablement à cantonner celles-ci dans un cadre purement embryonnaire et expérimental de nature à en obérer négativement les résultats et donc la portée qui peut en être attendue.

Les relations à aménager en ce sens entre d'une part les entités et/ou collectivités appelées à bénéficier de tels transferts de pouvoirs de décision comme d'exécution, en matière technique aussi bien que financière et, d'autre part, l'Etat, à travers les départements et administrations centraux compétents, butent en effet quasi inévitablement, comme le montrent actuellement plusieurs expériences en gestation (projets ECOFAC et P.N.A.E. au Congo, GEPRENAF au Burkina), sur la problématique complexe et non résolue de la détermination du champ des compétences respectives en cause, et de la définition comme de l'organisation de la ou des tutelle(s) dont elles impliquent l'articulation rigoureuse et efficiente.

Il faut se convaincre qu'il s'agit bien là d'un préalable, à tout le moins d'une exigence concomittente à la détermination et à la mise en œuvre de mécanismes et de structures locales de gestion participative, et surtout au développement et à l'effectivité de leur capacité opérationnelle. Or, le processus de décentralisation, esquissé au cours de la décennie passée et accéléré par les mutations politiques rappelées plus haut, est actuellement loin d'avoir été mené à son terme logique et nécessaire. La réflexion se fait certes plus approfondie et déterminante, conduisant le législateur à la prendre de plus en plus souvent en compte. Encore faut-il que les effets ne s'en limitent pas à la seule formulation théorique d'un dispositif institutionnel dans lequel, pour des raisons fondamentalement politiques, l'esprit de système est encore beaucoup trop enclin à valoriser les apparences au détriment des réalités.

Une intéressante réunion de concertation entre les responsables gouvernementaux intéressés, portant sur les avancées des politiques nationales de décentralisation des Etats francophones d'Afrique de l'Ouest, s'est tenue en mai dernier à Abidjan. Il sera en effet utile, à un moment ou à un autre, de confronter les expériences en ce domaine, afin de réaliser une cohérence minimale entre les différentes approches nationales. Les projets élaborés par des commissions nationales spécialisées créées à cet effet sont pour leur part plus ou moins avancés. L'objet du présent rapport n'est pas de les analyser ; on y renverra donc. Ils constituent néanmoins des éléments déterminants de la réflexion d'ensemble en cours sur les secteurs foncier et forestier. Il conviendra pour cette raison d'y demeurer attentif.

ii) On a compris que la *gestion participative* des ressources naturelles sera probablement l'un des grands défis des prochaines années, dans une double

perspective de conservation reproductible et de développement durable (voir, également, le rapport présenté par E. Le Roy, sur « *Les droits des populations autochtones et les forêts* »). Elle postule une refonte radicale, parce que qualitative, des rapports de la puissance publique et de ses partenaires, et donc un inévitable bouleversement de la conception de la place et du rôle antérieurs de l'Etat, de l'époque coloniale à la période postérieure aux indépendances, dans la problématique socio-économique nationale et dans l'équation complexe des pouvoirs et des responsabilités. Les expériences actuellement en cours en ce domaine doivent en conséquence être utilement observées, analysées et évaluées.

Cette démarche s'est depuis un certain temps inscrite en filigrane de différentes études spécialisées et faisant autorité, qui ont été conduites à en mettre plus ou moins ouvertement en évidence l'intérêt et l'opportunité. Elle n'a pas pour autant toujours suscité jusqu'à présent d'interventions législatives et réglementaires décisives. Il s'agit pourtant d'une orientation qu'ont reprise à leur compte la Banque Mondiale, l'ex-C.E.E. ou la FAO, à partir de recommandations de la Conférence de Rio et de programmes initiés par les Nations Unies (P.N.U.E.D., G.E.F.).

Elle postule fondamentalement la promotion d'actions populaires fondées sur une responsabilisation de principe et systématique des intéressés. Mais il faut souligner que les faits ont en réalité bien souvent précédé les interventions directives que l'on voit aujourd'hui se multiplier ici et là. Les exemples sont en effet nombreux (au Mali, entre autres / cf. O. TRAORE, *loc. cit.* in bibl.) de l'organisation spontanée des populations face aux nécessités de conservation de leur « environnement », c'est-à-dire de leur cadre naturel de vie. Les solidarités spécifiques, souvent anciennes, qui en sont issues pourront alors être utilement identifiées, canalisées et réutilisées comme points d'appui déterminants des expériences que l'on entend initier et mener en ce domaine.

Le principe d'une responsabilité paysanne primordiale (au sens étymologique) dans la gestion des aménagements de conservation et de mise en valeur de l'environnement, forestier en particulier, est de ce fait aujourd'hui largement admis des principaux responsables politiques, et de la plupart des bailleurs de fonds, auxquels il revient alors d'en déterminer les conditions et modalités techniques, économiques et financières de faisabilité opérationnelle.

Sur ces bases et dans cette optique, les organisations susvisées ont accentué leur action, en concertation avec les Etats intéressés et le partenariat de différentes ONG nationales et internationales, en vue de la conception, du lancement et du financement, dans le secteur des ressources naturelles comme des aires protégées, de projets intégrés et autogérés de développement, à caractère global, revêtant parfois une dimension plurinationale (notamment : GEPRENAF, au *Burkina* et en *Côte d'Ivoire*, le Mali en ayant

été écarté au moment du passage à la phase préparatoire ; PCGAP en *Côte d'Ivoire* ; VGFER au *Bénin* ; ECOFAC au *Congo* ; etc).

Le principe, plus ou moins explicitement appréhendé et formulé, en était toutefois en gestation dans des textes récents, ou dans les orientations exprimées en vue de la refonte des plus anciens d'entre eux. Différents indices peuvent en être relevés. Le processus s'en est ou non depuis lors accéléré et concrétisé. Au *Mali*, comme à peu près partout ailleurs, le principe de la gestion traditionnelle des ressources forestières du terroir a toujours été un paramètre essentiel du droit foncier coutumier. Depuis lors, la composante « gestion de terroir » est devenue dans la majorité des Etats le centre de gravité de presque tous les projets nationaux et internationaux élaborés et réalisés dans le secteur rural.

Au *Niger*, les collectivités coutumières ont toujours pu et continuent à pouvoir librement exploiter, à des fins commerciales, les produits et essences dont les récoltes leur appartiennent traditionnellement, à la condition d'assurer la conservation des ressources végétales productrices. Au *Cameroun*, la législation de 1994, issue de la politique forestière redéfinie en 1992, reconnaît désormais aux individus et aux collectivités rurales, par opposition aux contraintes et aux insuffisances des textes antérieurs, la pleine propriété des produits issus de leurs forêts. Cette même législation jette les bases juridiques d'un nouveau partenariat forestier entre l'administration et les communautés villageoises, en rendant désormais possible la conclusion de conventions de gestion forestières assorties d'obligations réciproques. La politique forestière entend en ce sens faciliter l'accès à la propriété foncière afin de sécuriser les activités agricoles et sylvicoles, tout en s'efforçant d'appuyer par diverses mesures la participation des populations à l'effort national de conservation (C.M. Bomba).

Au *Burkina* et en *Côte d'Ivoire*, le projet GEPRENAF, actuellement en phase de discussion entre la Banque Mondiale et les gouvernements des deux Etats, va plus loin encore, en franchissant, dans sa conception et dans la problématique de sa mise en œuvre, une étape supplémentaire dans l'implication et la responsabilisation des communautés villageoises. Il serait évidemment trop long d'en reprendre ici toutes les articulations. Il n'est cependant pas sans intérêt de souligner que ses objectifs, bien qu'en harmonie avec la politique globale de développement rural, sont confrontés à diverses contraintes juridiques et institutionnelles, dont la nécessaire résolution préalable conditionne impérativement le succès. Elles tiennent surtout, au *Burkina*, au maintien actuel du monopole de l'Etat en matière d'appropriation et de gestion des espaces fonciers et forestiers, et à une organisation territoriale fondée sur une décentralisation encore limitée (H. OUEDRAOGO, *doc. cit.*, pp. 13 et 24).

En *Côte d'Ivoire*, la participation des paysans peut se heurter à l'absence de personnalité morale des collectivités villageoises, nonobstant la capacité

de contracter reconnue aux communes et les prérogatives de celles-ci en matière de planification du développement communal et d'administration des affaires locales. Leur capacité juridique en est limitée d'autant, ce qui est contraire à la politique gouvernementale de responsabilisation paysanne (Ibid). On rappellera également que la mission de la SODEFOR susmentionnée (cf. *supra*) tend pour sa part, entre autres objectifs, à l'adaptation et à l'harmonisation : des dispositifs de sensibilisation-information des populations ; des assises juridiques et institutionnelles des secteurs et activités fonciers, forestiers et environnementaux ; des dispositifs de recherche-développement visant à garantir le caractère durable des activités agricoles et forestières dans un contexte de protection environnementale ; et (surtout, serait-on tenté de souligner) des structures villageoises de participation.

iii) Les politiques forestières actuelles tendent donc de plus en plus souvent dans cet esprit à s'orienter vers une participation accrue et plus active des populations rurales dans les activités de conservation et de gestion des ressources forestières. En Afrique Centrale, comme le relève le rapport UICN précité, les objectifs en sont, « outre les mesures antiérosives, l'auto-suffisance des exploitations agricoles en bois de feu, le développement de forêts villageoises ou communautaires pour la fourniture de bois de service et d'œuvre ainsi que d'un excédent en bois de feu destiné au ravitaillement des agglomérations » (*Doc. cit.*, p. 23). Il y est également recommandé de rechercher un cadre juridique apte à permettre la conciliation des intérêts des populations locales avec les intérêts nationaux tenant à la conservation des aires protégées, « afin que les activités économiques compatibles avec leur conservation puissent se poursuivre à leur périphérie » (*ibid.*, p. 41).

On soulignera, enfin, que la perspective ainsi ouverte, par la gestion participative et renouvelable des ressources naturelles de biodiversité, des écosystèmes forestiers en l'occurrence, aujourd'hui en voie de généralisation, ne pourra à l'évidence se concrétiser et acquérir à terme une dimension et une capacité opérationnelles qu'à travers une évolution en plusieurs étapes. Celle-ci, qu'elle soit linéaire ou irrégulière, rapide ou différée, exhaustive ou partielle, met en cause des procédures et des montages juridiques à la fois novateurs et pragmatiques. Un raccourci rapide conduit ainsi à penser que, d'un simple *partenariat* – déjà très en avance sur le schéma qui a pu se perpétuer depuis l'époque coloniale –, il serait souhaitable que l'on passe progressivement à des modalités spécifiques de *délégation des compétences*, puis à la consécration d'une véritable *autonomie de gestion*, administrative et même financière, au profit d'entités locales, préexistantes ou spécialement créées dans ce propos.

Au niveau national, il appartiendra au juriste de concevoir des organismes de gestion, de coordination et de suivi *ad hoc*, sous la forme par exemple d'agences spécialisées, organiquement rattachées, pour des raisons de crédibilité des arbitrages et d'efficacité des interventions, à la direction

du gouvernement ou à la tête de l'Etat. Au niveau local, outre des organismes semi-publics ou privés faisant intervenir des opérateurs directement financés par des bailleurs de fonds extérieurs, les attributions et responsabilités en matière de gestion pourront être conférées et reconnues soit à des groupements villageois traditionnels ou pré-coopératifs, soit à des associations villageoises et/ou intervillageoises inhérentes à l'organisation administrative ou spécialement constituées, soit encore à des groupements d'intérêt local *sui generis*.

Les modalités juridiques de gestion devront pour leur part faire appel à des formules *contractuelles*, ou reposant sur la technique du *mandat*, en matière de gestion comme d'exploitation, au profit des collectivités elles-mêmes, et/ou de leurs divers partenaires publics et privés. L'une des questions essentielles sera certainement celle qui tient à la résolution réaliste mais rigoureuse des problèmes de *tutelle* sous-jacents, liés à la conservation par l'Etat, en dernier ressort, de prérogatives minimales et irréductibles en matière de définition de la politique de développement, de mobilisation des espaces fonciers, et d'orientation des activités d'intérêt public, au profit des exigences supérieures de la collectivité nationale.

\*

\*   \*

Le présent rapport n'appelle que de brèves conclusions. Il s'est en effet borné à brosser un tableau général de la problématique juridique actuelle de la gestion protectrice et reproductible – au sens le plus large – des milieux forestiers dans les Etats pour lesquels les informations recueillies des spécialistes nationaux se sont avérées à la fois suffisantes et signifiantes.

i) Plus que d'une réflexion en profondeur sur une approche théorique doublée de la formulation des termes d'une praxis possible, comme cela a déjà été précisé en introduction, les remarques ci-dessus ont en effet surtout entendu dresser un « état des lieux » afin de permettre, à partir d'une meilleure connaissance de ce qui est, d'apporter les éléments d'une réflexion sur ce qui pourrait ou devrait être, compte tenu des exigences et des pesanteurs en cause.

On n'y trouvera pour cette raison ni conclusions radicales ni recommandations catégoriques. Plus modestement, le but assigné serait atteint dès lors qu'auraient pu être utilement situé le cadre et balisé le champ de la discussion. Les *options et les présupposés juridiques d'une politique foncière et forestière* au service d'un développement durable, dont procéderait une prospective cohérente et convergente, restent en conséquence à déterminer et l'argumentaire sur lequel les asseoir à élaborer.

La contribution proposée ici exigerait en outre d'être complétée par la prise en compte des rapports qui n'ont pu jusqu'à présent être disponibles, dont on ne pense toutefois pas qu'ils soient de nature à infirmer les grandes

lignes des constatations opérées ni le bien fondé des orientations que celles-ci ont permis de dégager.

ii) L'une des questions fondamentales est actuellement celle du *statut* du foncier, de la forêt et de l'environnement, à travers celle de leur *appropriation*, par référence à la notion de patrimoine, qui apparaît de plus en plus fréquemment dans la problématique de leur protection et de leur gestion. Jusqu'à présent, il n'y a pas été répondu de manière claire ni rigoureuse, en raison d'une double pesanteur politico-historique et socio-économique. L'équation complexe propriété/patrimoine, parallèlement au couple détention/utilisation, est au cœur du débat, au niveau de l'Etat et des collectivités publiques, comme à celui des particuliers et des ayant-droits privés. La marchandisation plus ou moins accentuée des terres et des ressources naturelles du sol et du sous-sol lui confère aujourd'hui une signification et une orientation particulières.

Il faut alors se demander si la propriété (publique et/ou privée) ne constitue pas un instrument privilégié de la protection des espaces naturels, à la condition toutefois d'en déterminer précisément l'objet, le(s) titulaire(s), les attributs et la fonction. Il conviendrait pour cela d'identifier et d'éclaircir la relation de l'Etat et des individus au foncier, quant à la légitimité de leurs actions et situations respectives vis-à-vis de celui-ci. La détermination du rôle des acteurs et des institutions constitue ici un axe de réflexion primordial, en termes de statut juridique comme de stratégie opérationnelle (6).

iii) On a vu que plusieurs Etats s'étaient déjà résolument engagés dans la voie d'une utile et même indispensable refonte des législations foncière et forestière. Les acquis restent en ce domaine encore partiels, et la réflexion du politique comme du juriste n'y a pas toujours été menée à son terme. Mais il est incontestable qu'une amorce de consensus implicite s'esquisse sur les buts à atteindre et les exigences à satisfaire. Restent à définir les moyens, juridiques en particulier, d'y parvenir, sur un double plan normatif et institutionnel.

Il n'y a en l'occurrence pas grand risque à affirmer que le principe même d'une actualisation/réformation du dispositif juridique et du cadre organique de sa mise en œuvre est aujourd'hui acquis. Faut-il encore établir les paramètres et réunir les conditions de tous ordres favorables à sa réalisation, autre que formelle, et, pour cela, dégager et imposer une volonté lucide et dépourvue d'équivoque de la part de l'ensemble des acteurs du procès foncier, au sens le plus large.

(6) On trouvera, *mutatis mutandis*, d'intéressantes réflexions théoriques se rattachant à cette problématique complexe dans la récente thèse de V. LABROT, *Réflexions sur une incarnation progressive du droit : l'environnement marin, patrimoine naturel de l'humanité* (Université de Brest, 09/1994, multigr.)

La mise en cohérence des régimes fonciers et des politiques forestières, loin d'être toujours réalisée ou effective, figure en ce sens au nombre des priorités. Elle repose sur l'adaptation du statut des terres aux utilisations collectives et privatives que l'on entend favoriser, sur la sécurisation des droits dont elles sont le support, et sur la limitation du caractère dérogatoire du statut des espaces forestiers vis-à-vis du régime domanial, source d'une dichotomie et d'une complexification des relations juridiques de nature à pénaliser aussi bien les activités agro-pastorales que les interventions sur les milieux forestiers

iv) Il conviendra alors de dire – et c'est en partie là l'objet du présent colloque – comment répondre aux objectifs ainsi appréhendés et définis, et prolonger la réflexion juridique seulement amorcée ici. Deux axes essentiels paraissent se dégager, quant aux lignes de force possibles de cette démarche.

Le premier met en évidence, dans le processus réformiste engagé aussi bien que dans les articulations du montage juridique à concevoir et du schéma opérationnel à mettre en place à cet effet, la *nécessaire complémentarité et donc coordination* des interventions directrices et mobilisatrices de la puissance publique et de la participation délibérée et active des populations directement ou indirectement impliquées, à divers titres, dans la conservation et l'exploitation rationnelle des milieux forestiers, ces deux approches n'étant pas contradictoires.

Le second place l'accent sur le caractère déterminant, eu égard aux résultats – en termes de crédibilité, d'applicabilité et donc d'efficacité – attendus des réformes en cours, d'une double action soutenue et permanente, de *sensibilisation/implication/responsabilisation* de ces populations, au niveau des communautés villageoises en particulier, d'une part ; de *planification/suivi/évaluation* des programmes et projets de développement susceptibles de s'y greffer, en matière de gestion participative des ressources naturelles notamment, d'autre part.

v) Il restera, enfin, à déterminer, sous l'angle juridique – mais en les situant nécessairement dans un contexte politique, social, économique et culturel global –, la portée et les limites du processus réformiste. En dépendent à terme dans une large mesure son succès et celui de la rationalisation attendue des politiques forestières (et donc en grande partie foncières) nationales.

C.M. Bomba s'est pour sa part interrogé sur les chances de réussite des réformes engagées dans le secteur de la réglementation forestière, en liaison avec la problématique du foncier. Il les estime relativement limitées, « eu égard à certaines attitudes préjudiciables, et au contexte économique actuel ». Les premières tiennent aux comportements anticipatifs des exploitants, qui, en contournant la législation, risquent de décimer les forêts exploitables avant que le futur régime forestier devienne effectif, aidés en cela par les avantages exorbitants et injustifiés accordés par l'administra-

tion. Le second met en évidence le paradoxe et l'incohérence du désengagement économique de l'Etat, de la réduction des effectifs de la fonction publique, et de l'austérité budgétaire « au moment où la loi assigne aux pouvoirs publics de nouvelles missions dans la gestion des forêts » (*ibid.*).

Il y a là matière à réflexion. Il appartient aux participants du présent colloque de s'y pencher avec attention, si l'objectif est bien de mettre les politiques susvisées au service d'un développement durable fondé sur une gestion conservatoire et reproductible des ressources du patrimoine national.

#### BIBLIOGRAPHIE UTILISÉE

- ADOUKI D.E., *Rapport national sur le Congo.*
- BOMBA C.M., *Rapport national sur le Cameroun.*
- BRETON J.M., « Réforme de la Législation Agro-Foncière/Congo » (*Rapp. final*, F.A.O., Rome, 02/1994).
- BRETON J.M., « Les aspects juridiques de la gestion des ressources naturelles et de la conservation des zones protégées en milieu forestier tropical (l'exemple du Congo) » (*R.J.E.*, 1994, 1, 37).
- DJERI-ALASSANI B.K. et TCHAKEI E., *Rapport national sur le Togo.*
- DESCARGUES J., BERRI N. et KEOU N., *Plan d'Action Forestier Tropical/Rapport Institutions et Législations/Congo (O.N.F., Paris, 02/1992).*
- DU SAUSSAY C., « Relecture des textes forestiers/Mali » (*Rapp. intérim.*, F.A.O., Rome, 09/1993).
- EGLI N., *Forestry and Environment Policy/Forest Legislation and Fiscality/Forest Concession Policy/Equatorial Guinea (First Draft, FORINDECO, 10/1993).*
- FINOANA H., *Rapport national sur Madagascar.*
- LE ROY E., *Rapport de synthèse : Les droits des populations autochtones et les forêts.*
- LY I., *Rapport national sur le Senegal.*
- MAIDOKA A., *Rapport national sur le Niger.*
- MAGNANT J.P., *Les normes foncières traditionnelles en Afrique Noire* (Perpignan, 1994, à paraître).
- MEKOUAR A.M., *Réglementation forestière/Guinee* (Rapp. final, F.A.O., Rome 09/1992 ; Compte-rendu final, F.A.O., Rome, 1993).
- OUDDRAOGO H., *REVUE DE LA LÉGISLATION DES RESSOURCES NATURELLES/BURKINAFASO* (Doc. GEPRENAF, F.A.O., 1993).
- OUEDRAOGO H., *Revue de la Législation des Ressources Naturelles/Côte d'Ivoire* (*Ibid.*).
- SANOGO T., *Rapport national sur le Mali.*
- TANGANIKI G., *Rapport général P.N.A.E. (Aspects juridiques et institutionnels) Congo, Brazzaville, 06-1994*
- TAVARES DE PINHO A., *Législation des forêts et de la faune/Burkinafaso* (Rapp. intérim., F.A.O., Rome, 12/1993).

TRAORE O., *Le foncier moteur de la décentralisation / Rapport additif sur la décentralisation opérationnelle en matière foncière en V<sup>e</sup> Région (MD/CFD/ODEM, Bamako, XI-1993).*

X..., *Plan d'Action Régional pour l'Afrique Centrale (I.U.C.N., 12/1988).*

X..., *Stratégie Nationale d'Aménagement Ecologique des Forêts Classées en Côte d'Ivoire (MINAGRA/SODEFOR, Abidjan, 12/1993).*

X..., *PROJET SECTORIEL FORESTIER/REVUE À MI-PARCOURS (BANQUE MONDIALE/M.I.G.A., ABIDJAN, 07/1994).*

X..., *PROJET FORESTIER/MISSION D'IDENTIFICATION/GUINEE (DOC. BANQUE MONDIALE, 03/1987).*

On verra également utilement, en contrepoint du présent rapport :

DUTU M., *Rapport national/Roumanie.*

PETITPIERRE A., *Rapport national/Suisse.*

DE SADELEER N., *Rapport régional/Wallonie.*

PIETTE J., *Rapport régional/Quebec.*

*N.B.* Les références formelles aux divers codes actuellement en vigueur (Code Domanial et Foncier et/ou Code Rural, Code Forestier, Code de l'Environnement, Code de la Chasse et de la Protection de la Faune, etc) figurent dans les divers rapports nationaux disponibles.

**Rapport général**  
**« Les droits des populations autochtones  
et les forêts »**  
**principalement dans certains pays francophones  
d'Afrique noire**

PAR

ETIENNE LE ROY  
UNIVERSITÉ DE PARIS I (1), (France)

« La forêt brûle, pourquoi ? »

Cette interrogation, lancinante, signe d'un échec manifeste des politiques forestières, n'est pas seulement posée à propos des forêts africaines. Les incendies qui ravagent chaque été les massifs forestiers méditerranéens, en France ou dans d'autres pays, illustrent une crise sans doute multiforme et qu'on ne peut apprécier ici, en l'absence de données spécifiques. Pour ce qui concerne l'Afrique, il s'agit d'un constat qui, par exemple, sert de conclusion à un rapport de consultation du juriste camerounais Cyprian Fisiy : « *At the end of our field trips, after visiting the various forest concessions and talking to local populations, one of the members of the mission summarized our findings by simply stating that 'la forêt brûle'* » (2). Au Sénégal en 1984, au Mali ou à Madagascar en 1991, au Tchad en 1994, partout la même constatation pouvait être faite. Elle donne à nos réflexions la portée d'un défi et désigne des enjeux que notre réseau devra aborder durant les prochaines années. Ils impliqueront de notre part la recherche de solutions innovantes à une crise des modes de gestion que notre rencontre ne peut seulement que signaler. Nous sommes, en effet tenu, par notre position à synthétiser le contenu des rapports nationaux. Dans cette perspective, l'élaboration d'un rapport général implique de justifier d'une part le corpus disponible, d'autre part la démarche adoptée.

(1) Professeur d'anthropologie du Droit, directeur du Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris, président de l'Association pour la Promotion des Recherches et Etudes Foncières en Afrique (APREFA).

(2) Cyprian Fisiy, *Socio-legal aspects of forest exploitation in Cameroon : is timber certification feasible ?*, Wageningen, Department of Agrarian Law, 1993, p. 25. Je remercie Paul MATHIEU, de l'université catholique de Louvain, de m'avoir communiqué ce rapport de consultation.

### *Le corpus disponible*

Signalons tout d'abord des absences regrettées. Il a manqué à nos analyses le rapport ivoirien alors que la nouvelle politique forestière de la Côte d'Ivoire et l'intervention de sa société gestionnaire, la Sodefor, sont un cadre important d'étude des modalités de participation des populations (3). De même, le Bénin expérimente dans le Zou un plan foncier qui a des implications forestières intéressantes. Par ailleurs, le rapport québécois aurait permis d'ouvrir la problématique vers des situations de prise en compte des populations « autochtones », comme on le comprendra mieux ultérieurement. Enfin, les rapports français ou belge auraient introduit aux origines notionnelles et institutionnelles du Droit transféré dans le cadre colonial.

Regrettons ensuite que la communication des rapports nationaux ait été si échelonnée dans le temps que la conception du présent rapport a dû être réalisée à partir de trois rapports nationaux, ce cadre ayant été progressivement enrichi par les apports des autres textes. C'est donc à partir des rapports concernant le Niger, le Togo et Madagascar, et en fonction des questions que ces textes posaient que le rapporteur a construit cette synthèse, en exploitant également les connaissances de terrain qu'il a pu accumuler par ailleurs, dans ces pays comme dans d'autres pays africains. La transmission ultérieure des rapports concernant le Cameroun, le Congo, la Roumanie et la Suisse n'a pas substantiellement modifié cet angle d'attaque, les rapports camerounais, roumain ou suisse (4) ne développant pas de manière spécifique ce domaine. Les rapports du Mali et du Sénégal nous ont été communiqués tardivement et ont été exploités pour cette version imprimée.

### *L'angle d'attaque*

Dans l'esprit de cette « recherche partagée » qui caractérise la démarche de l'AUPELF-UREF, le rapporteur considère qu'il doit relever ces difficultés (I), proposer ensuite certaines solutions sous la forme d'un paradigme alternatif (II), pour enfin exploiter les données disponibles en identifiant les réponses qui paraissent aller dans le sens d'une prise en compte écologique des aspirations des populations (III). Cette démarche devrait permettre d'identifier les difficultés qui restent à circonscrire et à approfondir dans le cadre des travaux ultérieurs du réseau.

(3) Claude GARRIER, *Forêt et institutions ivoiriennes*. Thèse pour le doctorat en droit de l'Université de Paris I, 2 volumes, 1995.

(4) Le rapport suisse indique en effet que « cette question (des droits des populations autochtones) ne se pose pas dans l'application du droit interne suisse ». On suggérera cependant au lecteur de se référer au rapport qui développe deux points : la structure de la propriété dans ses relations avec la nationalité et l'attitude du public à l'égard des forêts. Le rapport roumain n'envisage le domaine qu'en relation avec la constitution des aires protégées du delta du Danube et la protection des droits coutumiers de ses populations.

I. – PROBLÈMES DE MÉTHODE :  
CONTRIBUTION À UNE ÉPISTÉMOLOGIE  
DES RAPPORTS FONCIERS FORESTIERS

Il n'est pas de démarche scientifique qui ne se préoccupe, en toute première approche d'un sujet, du sens des termes utilisés pour le qualifier. Il convient en effet de réduire l'incertitude quant à l'emploi de certains mots polysémiques et d'identifier le contexte méthodique et épistémologique en fonction duquel cette terminologie sera traitée : quel cadre théorique est-il ainsi référé ; quelles préoccupations et quels usages sont-ils privilégiés ?

*Le langage*

Ces questions de méthode, qui tendent à se généraliser dans les sciences juridiques deviennent incontournables en situation de pluridisciplinarité. Lorsque le Droit rencontre la science de l'environnement et l'écologie puis fait appel à d'autres sciences sociales comme l'anthropologie et la sociologie pour traiter des relations à établir ou à approfondir, l'exigence d'un langage précis, sur la base de définitions préalables ou de la postulation est donc requise.

Dans l'intitulé qui a été donné par les organisateurs de cette rencontre à notre thème de travail (« Les droits des populations autochtones et les forêts »), chaque terme est polysémique et leur emploi peut se révéler ambigü si on n'y prend garde. Illustrons schématiquement ces difficultés.

« *Les droits de* » réfèrent-ils à la notion de « systèmes juridiques » dont on est amené à confronter les solutions particulières ou à celle de « droits subjectifs », essentiellement des droits réels (de propriété ou d'usage) reconnus à ces sujets de droit particuliers que sont les « personnes juridiques », appartenant aux « populations » entrant dans le champ de notre étude ?

Sans doute est-ce le second sens qui l'a emporté dans le texte des rapports nationaux pré-cités mais cela ne réduit l'incertitude que pour les juristes positivistes car la notion de droits subjectifs n'est pas aussi généralisable qu'il n'y paraît. D'insertion récente dans les droits anglo-saxons (5), cette notion est malaisée à traduire dans les droits coutumiers africains dont elle ignore – nous y reviendrons – la logique propre. Elle ne peut être tenue pour une catégorie du langage naturel car son équivalent le plus proche dans le contexte des « droits originellement africains » (6) est celui de « maîtrise » (7)

(5) Stewart R. SHACKLETON, « La pensée juridique de Michel Villey dans le monde anglophone », *Michel Villey et le droit naturel en question*, Paris, l'harmattan, 1994, p. 108.

(6) Au sens de Jacques VANDERLINDEN, *Les systèmes juridiques africains*, Paris, PUF, 1983, « Que-sais-je ? », 121 p.

(7) Sur ces questions, voir, entre autres, *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, sous la dir. de E. LE BRIS, E. LE ROY et P. MATHIEU, Paris, Karthala, 1991, p. 34.

au titre d'une fonction ou d'un statut, donc au regard d'un certain type d'organisation sociale et d'une forme particulière d'institutionnalisation des rapports juridiques des populations.

« *Populations* » a le sens générique de « l'ensemble des individus qui peuplent un territoire », le dictionnaire Robert réduisant la portée de cette première définition en remplaçant individus par « *personnes* » et territoire par « *un espace, une terre* ». Au singulier, la notion de population fait généralement référence à celle de l'Etat si elle n'est pas accompagnée d'un qualificatif, comme c'est le cas ici. Mais, ce faisant, la définition précédente sous-entend l'adjectif « humaine » car pour les écologistes, d'autres types de populations doivent être également pris en compte : les populations animales ou végétales. Au pluriel et en restant dans l'hypothèse de « populations humaines », le terme suggère que la diversité des types de groupements doit être associée aux espaces pris en considération, c'est-à-dire, dans le cas, les forêts. Il s'agit donc des populations vivant dans les forêts (sociétés forestières) ou de la forêt (sociétés sylvicoles, agro-sylvicoles ou agro-pastoralosylvicoles). Dans les textes introductifs qui nous sont soumis, seul le rapport malgache évoque la diversité des situations écologiques des couverts « forestiers » mais n'induit pas de relations avec des modes de production particuliers, donc fondant des systèmes juridiques propres à ces populations. Le rapport congolais, quant à lui, indique que la législation forestière autorise, dans le cas des « *forêts de développement communautaire* », des « *programmes de développement économique, notamment de type sylvo-agricoles ou sylvo-pastoraux* ». Mais, ajoute le rapport, « *cette disposition du code forestier n'a pas, néanmoins, débouché sur la création de forêts de développement communautaire* ». La prise en compte de la spécificité des besoins de certaines populations n'a donc pas été concrétisée.

« *Autochtone* » est un terme qui reçoit actuellement une attention plus grande dans le contexte du droit international, spécialement dans le domaine des droits de l'homme, sous la responsabilité de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de l'Organisation des Nations-Unies. La « déclaration et programme d'action », adoptée à Vienne en juin 1993 dans le cadre de la conférence mondiale sur les droits de l'homme, y consacre des développements importants qui, malheureusement, ne concernent que très indirectement notre sujet (8). De manière significative, dans ce document de l'ONU, le traitement de la situation juridique des populations autochtones est abordé dans le cadre des « *personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* » et vise par une « discrimination positive » à modi-

(8) Le document de l'ONU A/CONF.157/23 du 25 juin 1993, page 19 pose dans son point 31 le principe suivant : « *La conférence mondiale sur les droits de l'homme demande instamment aux Etats d'assurer la libre et pleine participation des populations autochtones à la vie de la société sous tous ses aspects, spécialement s'agissant des questions qui les concernent* ».

fier une situation particulière. Dans la mesure où cette conception est généralisable, elle permet de mieux appréhender l'objet de ce domaine de la recherche. Il s'agit d'étudier un régime juridique original destiné à pallier certaines déficiences et au profit de certaines minorités identifiables par leur ancienneté de l'occupation de l'espace, comme le révèle l'étymologie. Au sens originel, le mot désigne « les seuls à être originaires du lieu », « *qui est censé n'y être pas venu par immigration* » précise le Robert. Or, les pays sur lesquels nous travaillons n'ont pas constitué durant ce dernier siècle (et à la différence de colonies de peuplement comme l'Afrique du sud, le Zimbabwe...) des zones de migrations de populations étrangères auxquelles auraient été reconnues des droits particuliers sur les forêts. Même en prenant en compte la situation dramatique des populations déplacées (et la période nous en offre de nombreux exemples, du Rwanda au Libéria), la distinction entre « autochtones » et « allochtones » n'est pertinente que dans quelques pays, tel la Côte d'Ivoire et avec des conséquences essentiellement politiques. Car, dès lors qu'on est convaincu que l'histoire de l'Afrique est, depuis des millénaires, celle d'une migration continue de l'ensemble des populations dans ce qui apparaît comme un véritable « maëlstrom », il n'est plus possible de définir, sauf de manière raciste comme au Rwanda ces derniers mois, qui est « autochtone » ou « allochtone ». Le qualificatif est donc peu pertinent dans le contexte africain (à la différence de situations américaines ou asiatiques) et devra être utilisé comme désignant des populations vivant « traditionnellement » des ressources forestières. On en exclut les populations urbaines et les formes modernes ou capitalistes d'exploitation forestière. Il s'agit d'une partie toujours importante des populations d'un pays bien que l'impact économique de leurs activités soit marginal et que leur portée soit marginalisée, spécialement par les législations foncières ou forestières.

« *Forêt* » dans le contexte africain, est enfin un de ces faux amis qui méritent également un détour par l'étymologie. Au sens premier, le terme ne désigne pas un couvert arboré ou un ensemble ligneux (9). Venant du latin « forum », lieu « public » de réunion et tribunal, le terme « forestis » apparaît au douzième siècle comme un adjectif pour désigner les portions du domaine qui restent sous le contrôle direct du seigneur et dont l'accès est interdit aux serfs. La traduction la plus simple de « forestis » est donc « ce qui est interdit », l'interdiction couvrant les garennes (pour la chasse aux lapins), les friches (pour les autres gibiers) et les chênaies (dont les glands nourrissent les troupeaux de porcs). Ainsi a été introduite une relation entre des espaces arborés et un régime juridique particulier fondé sur l'interdiction et l'exclusion et qui s'est retrouvé dans le droit colonial français lors de la constitution du domaine privé de l'Etat colonial et des forêts classées par la règle-

(9) L'appropriation de la terre en Afrique noire, *op. cit.*, p. 97.

mentation de 1935 en AOF. Or ces populations avaient un usage socio-économique des couverts forestiers qui déterminait, et souvent détermine toujours, leur reproduction. La chasse, la pêche, la collecte des produits alimentaires, l'élevage plus ou moins sédentaire, le ramassage du bois de chauffe, l'abattage du bois de construction, l'extraction de matériaux ou de minerais sont autant d'activités indispensables (10) à des sociétés rurales. A ces activités économiques, il faut y ajouter les activités religieuses, par exemple au sein de ces bois sacrés dont nous reparlerons.

En soulignant l'origine particulière de la politique forestière des pays d'Afrique francophone, on ne fait pas œuvre de linguistique mais on met le doigt sur un aspect essentiel des politiques de développement que l'on s'efforce de corriger actuellement : l'exclusion des populations soit de l'usage des forêts soit des politiques présidant à leur exploitation, ceci au nom de l'intérêt général mais en fait au seul profit des exploitants forestiers (souvent d'origine étrangère) et des budgets de l'Etat colonial puis post-colonial (cet Etat étant perçu également comme extérieur, voire étranger aux populations locales, comme on le constatera ultérieurement).

Le prise en considération de ces difficultés conceptuelles doit donc nous conduire à mieux préciser le contexte théorique et pratique des recherches menées.

*Le cadre théorique : la notion de développement durable et ses implications pratiques*

Depuis la fin des années « 80 » et le rapport Brundtland (11), les politiques nouvelles prenant en compte la bio-diversité et le respect des équilibres écologiques majeurs s'articulent autour de la notion de « *sustainability* », venant de « *to sustain* » qui, d'un point de vue juridique, est associé à trois situations : *to carry on*, *to support* et *to suffer* (12). Sous forme adjectivale et associé à « *development* », *sustainable* désigne un processus de changement à la fois reproductible et durable en intégrant ses propres coûts de reproduction ainsi que les externalités qui interfèrent dans sa reproduction et dans son adaptation aux modifications de son environnement.

Depuis le sommet de la terre de Rio de 1992, l'expression a été si bien popularisée qu'elle est devenue l'acronyme de base de tout projet ou programme de développement, comme si son emploi était également non ambigu. Or, depuis au moins la conférence de l'Association européenne des Instituts de recherche et de formation en matière de développement, tenue

(10) Cette liste n'étant naturellement pas exclusive d'autres activités et d'autres droits qui sont abordés dans les chapitres spécialisés de *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, précité, 98-103.

(11) Présidente de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement.

(12) *Black Law Dictionary*, 4<sup>e</sup> ed. révisée, 1974, p. 1617.

à Oslo en juin 1990 (13), nous savons que le paradigme qui fonde le développement reproductible et durable n'est pas spécialement différent des conceptions antérieures et qu'en particulier le point de vue des acteurs non dominants (les populations « autochtones » au sens précédent) est plus ou moins systématiquement exclu (14). L'agenda 21 qui en systématise les principes énonce que « *la croissance économique, le développement social et l'élimination de la pauvreté constituent dans les pays en développement les priorités absolues et sont en eux-mêmes essentiels à la réalisation des objectifs de viabilité aux échelons national et mondial (...) il est de l'intérêt commun des pays développés et des pays en développement, et de l'humanité en général, y compris des générations futures, de doter les pays en développement des moyens efficaces, notamment des ressources financières et des technologies sans lesquels il leur sera difficile de s'acquitter pleinement de leurs engagements* ». Mais, comme le remarque un document du CRID (15) auquel nous empruntons cette citation, ce faisant l'agenda 21 reste « *pleinement fidèle aux préceptes libre-échangistes (et) recommande à la fois 'une liberté de commerce et d'accès aux marchés ainsi qu'une mobilisation accrue d'investissements directs étrangers et de transferts technologiques' (...)* ». Mais « *peut-être encore faudrait-il que les investisseurs étrangers trouvent un intérêt à investir dans des pays très pauvres* » souligne le CRID et, ajoutons-nous, au profit de leurs populations les plus marginalisées dans le domaine peu rentable de la foresterie.

Le paradigme fondamental fondant la conception actuelle du développement reste ainsi entâché d'un ethnocentrisme qui, d'une part, considère que les causes du sous-développement sont dans la démographie ou dans la pauvreté, alors que certains analystes commencent à mettre en cause un environnement institutionnel inadéquat. D'autre part, ce paradigme considère que les solutions aux problèmes de développement sont une fois pour toutes disponibles dans la panoplie de l'économie marchande, ce qui fonde un universalisme auquel les sociétés en développement doivent accéder en récusant tout ce qui, dans leurs propres cultures, peut y faire obstacle (16). Une telle approche, qui porte au plus haut degré les conceptions développementalistes, est d'une terrible naïveté. En outre, elle interdit de prendre en considération le point de vue des acteurs marginalisés et, pour ce qui nous concerne, celui des populations autochtones dans la gestion et l'exploitation des forêts.

(13) *Lettre d'information de l'EADI*, « Spécial Oslo », n° 2, déc. 1990. Voir également le numéro spécial de la *Revue Tiers-monde*, Tome XXXV, n° 137, janvier-mars 1994, avec une introduction de Jean MASINI sur la notion de développement durable.

(14) Voir *La culture, obstacle au développement ?*, sous la dir. de G. RIST, Paris, L'Harmattan, 1994.

(15) Note du *Centre de recherche et d'information pour le développement (CRID)*, « Financement du développement durable où en est le débat international ? », Paris, juillet 1994, 5 p.

(16) Pour une analyse plus détaillée, E. LE ROY, « Land tenures systems » *Encyclopedia of Sub-Saharan Africa*, New York, à paraître.

Si donc, du point de vue politique, un tel paradigme est incontournable, il est scientifiquement illusoire et doit être remplacé par des propositions plus euristiques.

Il va de soi qu'un tel déplacement implique de renoncer à toutes les conceptions pseudo-scientifiques qui l'accompagnent ainsi qu'au langage juridique qui y est associé depuis l'émergence de ce que l'économiste américain Polanyi appelle « la grande transformation » (17) (capitaliste), en particulier la terminologie propriétaire qui est utilisée dans certains rapports introductifs mais qui est contradictoire avec les données collectées (18), comme le suggèrent implicitement les rapports congolais et malien.

## II. – UN PARADIGME ALTERNATIF POUR FONDER UNE ANALYSE DES MODALITÉS DE PARTICIPATION ET DE RESPONSABILISATION DES POPULATIONS AUX POLITIQUES FORESTIÈRES

La critique du paradigme dominant que nous venons d'esquisser et qui se caractérise par un universalisme fondé sur une approche libre-échangiste et capitaliste justifiant la démarche uniformisante du Droit en relation avec la philosophie dominante des juristes occidentaux, l'idéalisme (19), doit être au moins amendée si elle ne peut être directement et immédiatement remplacée.

De la manière la plus simple et en recourant à la postulation pour réduire l'ampleur de ce rapport, on peut concevoir trois propositions qui, en se conjuguant, permettent de fonder un paradigme alternatif, même s'il reste limité au contexte d'énonciation de la science occidentale du Droit.

D'un point de vue épistémologique, notre démarche devrait être interculturelle, et donc prendre en considération les différentes manières d'énoncer les rapports juridiques des populations relativement aux espaces forestiers et les logiques qui les justifient, ce que nous appelons en anthropologie juridique les « topo-logiques ». Bien que ces démarches commencent à être illustrées au sein de l'AUPELF-UREF, en matière de droits de l'homme par

(17) Titre d'un ouvrage traduit en français aux éditions Gallimard en 1983.

(18) Grégoire MADJARIAN, *L'invention de la propriété, de la terre sacrée à la société marchande*, Paris, L'harmattan, 1991.

(19) On se reportera en particulier aux travaux réalisés dans le cadre de l'UNESCO par le réseau international de recherche sur les transferts de modèles juridiques à la fin des années soixante-dix et dont les résultats ont été partiellement publiés dans *Domination ou partage, transfert des connaissances et développement endogène*, Paris, UNESCO, 1980, collection actuel n° 5.

exemple (20), les connaissances disponibles restent bien limitées, tant théoriquement que pratiquement. Mais, dans notre contexte, on se limitera à signaler la difficulté car le recours à la postulation présente cet avantage de ne pas nous obliger à justifier « en vérité » nos choix mais seulement à en apprécier les conséquences, positives ou négatives, pour la compréhension des problèmes que nous sont posés.

Ces problèmes peuvent être synthétisés de la manière suivante : pour assurer un développement durable, il faut associer l'ensemble des populations à une nouvelle politique que, dans une contribution française du Ministère de la recherche et de l'espace à la conférence de Rio, nous appelions « *la gestion patrimoniale des terres, des ressources naturelles et des territoires* ». Nous affirmions dans ce texte qu'« *un développement fondé sur des valeurs endogènes et, souvent, communautaires, peut devenir durable et reproductible* » (21).

Pour cela, trois propositions peuvent structurer notre démarche :

– *Toute société dispose d'un ensemble de savoirs – savoir-faire et savoir-penser – qui expliquent sa manière particulière d'organiser son rapport à son environnement* et de le gérer selon une logique qui, pour n'être ni cartésienne ni marchande, n'en a pas moins une certaine rationalisation qui doit être prise en considération. Il est bien évident que parmi l'ensemble de ces savoirs et des techniques qui les accompagnent, le « Droit » a une place incontournable puisqu'il faut rendre opposable à « l'autre » les solutions mises en œuvre. Mais, ce « Droit » n'est pas nécessairement réductible à la conception qu'en ont actuellement les sociétés occidentales. Pour saisir le « droit de l'environnement » de chaque société, il convient d'identifier la logique qui fonde les modes de régulation de la société, en particulier dans le contexte de l'usage et de l'exploitation des ressources naturelles. Les travaux du CIRAD-forêt, en particulier ceux d'Alain Bertrand auxquels nous avons été associé au Mali, au Niger ou à Madagascar, mais aussi au Togo ou en Côte d'Ivoire, illustrent ainsi une diversité de situations et de logiques selon qu'on analyse le « foncier de l'arbre » ou « les fonciers des couverts forestiers », le pluriel impliquant des relations juridiques différentes selon qu'on se situe dans la « forêt noire », dans des plantations villageoises, dans des reboisements programmés par l'État... donc une domestication différentielle de la nature par l'homme (22). Le rapport malien en expose certaines applications à propos de l'appropriation de

(20) E. LE ROY, « Les droits de l'homme entre un universalisme hâtif et le ghetto des particularismes culturels », *L'effectivité des Droits fondamentaux*, Paris, AUELF-UREF, 1994, pp. 59-69.

(21) Ministère de la recherche et de l'espace, *Environnement et Développement durable ; Contribution de la Recherche Française dans les Pays en Développement*, Paris, 1991, p. 6.

(22) Alain BERTRAND, « Les fonciers forestiers » *L'appropriation de la terre en Afrique noire*, op. cit., pp. 104-108.

l'arbre qui « est, le plus souvent, liée à celle de la terre » ou à propos des modalités de gestion des plantations villageoises.

- *La logique fondant le « droit de l'environnement », est déterminée par la vision du monde inhérente à chaque société et justifiant ses particularités, donc l'identité collective du groupement. Cette vision du monde est saisissable dans des cosmologies, des cosmogonies et des récits de fondation, ainsi que dans une riche littérature orale ou plus rarement écrite. De manière pratique, c'est à travers la conception de la sacralité (23) – même dans des contextes de sécularisation, de laïcisation voire de matérialisme – qu'on peut repérer les fondements de ces visions du monde et leur extrême diversité. Selon Norbert Rouland, Michel Alliot, un des fondateurs de l'anthropologie juridique en France, formulerait synthétiquement cette relation en posant que « penser Dieu, c'est penser le Droit » (24). Ainsi lorsque Descartes considère l'homme comme « maître et possesseur de la nature » c'est en relation avec notre mythe judéo-chrétien de la création qu'on trouve dans le livre de la Genèse de la Bible. Totalement différente, parce que fondée sur l'animisme et le communautarisme, est la vision « bantou » du monde qu'évoque le rapport congolais. « La forêt constitue en effet pour les populations une source d'attraction et de répulsion. Elle est source d'attraction car elle fournit à l'homme son alimentation, les matériaux nécessaires à son habitat, ses médicaments, son énergie et parfois son habillement. La forêt est aussi une source de répulsion. Car elle est perçue comme le siège des mânes des ancêtres. Elle apparaît comme le domicile des génies. Qu'ils soient bienfaisants ou malfaisants, ils sont toujours respectés, honorés et craints. Ces croyances débouchent sur l'institution des forêts sacrées (...) ». L'incidence de ces visions du monde sur le Droit des populations autochtones s'exprime en particulier par une philosophie juridique « réaliste », communautariste, marquée par l'oralité et souvent nimbée de la sacralité du culte des ancêtres (25). Ses implications sont d'autant plus délicates à apprécier que, le plus souvent, les analyses restent caractérisées par ce que nous appelions en 1980 « le référent précolonial » (26) appliquant le principe de l'englobement du contraire que l'anthropologue Louis Dumont considère comme le fondement de l'idéologie moderne (27). Dans cette perspective, le rapport juridique entre les populations et les ressources de leur environnement est « naturellement » analysé en terme de « propriété » ou de ses démembrements (les droits d'usage ou d'usufruit) alors que la représentation de la propriété foncière, comme le montre*

(23) C'est ce que suggèrent aussi les rapports congolais et malien. Ce dernier analyse « le principe de la sacralité des formations végétales », pp. 14 et s.

(24) Norbert ROULAND, *Anthropologie juridique*, Paris, PUF, 1988, p. 401.

(25) Voir également le rapport malien, pp. 14-15.

(26) *Enjeux fonciers en Afrique noire*, sous la dir. de E. LE BRIS, E. LE ROY et F. LEIMDORFER, Paris, Orstom-Karthala, 1982, pp. 23-26.

(27) L. DUMONT, *Essais sur l'individualisme*, Paris, Seuil, 1983.

G. Madjarian dans l'ouvrage précité, doit être associée à notre conception moderne et capitaliste. Il faut donc approfondir tant les concepts que les contextes d'analyse dans un monde en pleine évolution et où toutes les formes de régulation, quelles soient « traditionnelles » ou « modernes », sont en voie de redéfinition soit par contamination interne, soit par transformation externe.

- *Apprendre à conjuguer le global et le local* par une meilleure compréhension des modes spécifiques d'articulation des rapports sociaux et juridiques dans chaque société. Il s'agit là d'une des principales conclusions d'un ouvrage collectif à l'échelle de la francophonie, *Etat des savoirs sur le développement* (28), qui illustre, dans le domaine du Droit et du développementalisme, tant une évolution dans les théories qu'une mutation progressive du contexte global. Depuis quelques années, nous entrons dans un monde nouveau que certains abordent avec le concept de post-modernité. L'uniformité du Droit y cède au pluralisme juridique, voire au multi-juridisme (29). Ainsi au lieu d'opposer les modes de régulation et de ne concevoir le Droit qu'au travers de l'Etat, on doit apprendre à conjuguer le global et le local sans sous-estimer l'incontournable médiation de l'Etat à l'échelle nationale.

Ce treizième travail d'Hercule reste encore largement spéculatif. Les efforts de théorisation sont réduits (30) et délicats à mener. Ils n'en restent pas moins incontournables en tant que rupture épistémologique à concrétiser à l'horizon du Droit du XXI<sup>e</sup> siècle.

### III. – MATÉRIAUX POUR UN DROIT AFRICAIN DE L'ENVIRONNEMENT

Dans quelle mesure les rapports introductifs contribuent-ils à l'avènement de ce nouveau Droit annoncé par Michel Alliot il y a plus de dix ans (31) : « un nouveau visage de la loi africaine se dessine progressivement au travers de certaines législations et des pratiques. On pressent à quelques indices que la loi de l'Etat n'est plus, comme dans la théorie occidentale, le fondement immédiat du Droit et qu'au système occidental du Droit étatique applicable à tous et contraignant dès sa promulgation, on préfère progressivement cantonner le Droit de l'Etat dans le rôle d'un idéal vers lequel on est seulement invité à évo-

(28) Sous la dir. de C. CHOQUET, O. DOLLFUS, E. LE ROY et M. VERNIÈRES, Paris, Karthala, 1993, pp. 213-225.

(29) *Ibidem*, pp. 75-83.

(30) G. HESSELING et E. LE ROY, « Le Droit et ses pratiques », *Politique africaine*, vol. 40, déc. 1991. A. GUICHAOUA et Yves GOUSSAUT, *Sciences sociales et développement*, Paris, A. Colin, col. Cursus, 1993, pp. 114-116.

(31) Michel ALLIOT, « L'évolution de la notion de Droit en Afrique », *Dynamiques et finalités de Droits africains*, sous la dir. de G. CONAC, Paris, Economica, 1980, p. 485.

*luer et limiter ses effets uniformisants en reconnaissant et même en organisant le Droit propre de chaque communauté locale » ?*

La lecture des rapports disponibles, avec en arrière-plan la connaissance récente des expériences de quelques autres pays, tels le Sénégal, ou la Côte d'Ivoire, pour l'Afrique de l'ouest, les Comores et Maurice pour l'Océan Indien suggèrent d'organiser nos propositions selon trois strates :

- les données juridiques obsolètes, « polluantes » et qui devront faire l'objet de transformations plus ou moins radicales ;
- les données juridiques innovantes, à développer ou à parfaire dans un contexte de plus large participation des populations ;
- les « trous noirs » et autres préoccupations dont l'absence est très présente dans les rapports et qui, ainsi, doivent faire l'objet de nouvelles recherches.

*Les approches « obsolètes » (ou « plus jamais ça »)*

Aucun rapport ne dit aussi clairement que nous que certaines techniques juridiques sont dépassées mais l'idée est exprimée dans le rapport camerounais parlant d'une nouvelle politique « ambitieuse ». Le problème est également appréhendé par le rapport congolais qui montre à juste titre que le principe du classement des forêts est celui de *l'interdiction* : « Dans certaines forêts classées et suivant certaines conditions, les droits d'usage sont strictement interdits. Il s'agit des parcs nationaux, des périmètres de reboisement et des réserves naturelles intégrales » (p. 20). Quant à lui, le rapport togolais (32) suggère le caractère impérial, dérogoratoire, arbitraire et non démocratique de la politique togolaise en matière de procédure de classement et d'extension de forêts classées. Le rapport malien, déclare que, pour ce qui concerne la gestion des forêts du Mali, « ce qui caractérise cette gestion, c'est son caractère outrancièrement répressif » (...). *Au cours de la conférence nationale d'août 1991 (...) les populations ont marqué leur total désaccord avec les méthodes de gestion étatique des ressources naturelles (terre, forêt, eau)* (c'est nous qui soulignons).

Les travaux récents réalisés au sein de la FAO, du CIRAD-forêt ou de l'UICN, souvent cités dans le numéro spécial de *Politique africaine* « l'homme et la nature en Afrique » (33), soulignent le caractère non seulement totalement inefficace de ces approches mais aussi inacceptable sur le plan de la philosophie juridique. Citons, à titre d'illustration quelques lignes de l'introduction du numéro de *Politique africaine* : « Les politiques publiques de gestion des ressources naturelles apparaissent ainsi comme des ingérences déstabilisant des conditions d'existence de groupes sociaux vulnérables au nom

(32) Rapport, pp. 32-33, à référer à Louis MERLET, « Domaine réservé ; la protection de la faune au Togo », *Politique africaine*, vol. 27, sept. 1987, 55-66.

(33) Sous la direction de François CONSTANTIN, volume 53, mars 1994.

*de priorités définies avec une large marge d'incertitudes par des acteurs extérieurs (...) Sans aller jusqu'à l'élimination physique (mais on s'en approche parfois de manière insidieuse), l'histoire récente des sociétés paysannes (celles qui vivent là où les mesures contraignantes sont mises en œuvre) est celle d'une dépossession continue et globale puisqu'à la fois économique, juridique, politique, culturelle, sinon psychologique » (34).*

Le bilan de situation juridico-foncier réalisé pour le ministère du développement rural du Mali, en 1991-92, soulignait à l'évidence que ce principe d'interdiction autorisant tous les abus de droit des services forestiers avait ruiné toute politique domaniale, renforcé la méfiance des ruraux à l'égard de l'Etat et déstabilisé une gestion raisonnable des ressources naturelles renouvelables (35). Ceci conduisait à préconiser une réforme en profondeur des services forestiers et de la législation forestière et de fonder la gestion des ressources sur les principes de participation des populations, de décentralisation et de subsidiarité.

On ne doit pas cacher que pour répondre à ces exigences, nombre de procédures juridiques sont inadaptées voire contradictoires avec les nouveaux principes de politique de conservation et de gestion. C'est toute la conception de la domanialité qui est ici en question, avec, en complément, le problème de savoir quel rôle reconnaître et faire jouer à la propriété privée en terme d'opportunités économiques, de stratégies politiques et de conséquences sur la stratification sociale...

Devra-t-on en arriver à souhaiter que « les codes brûlent » pour qu'enfin les forêts cessent de brûler ? Avec cette remise en cause des codes forestiers, c'est toute une conception de la vie juridique et du Droit qui est interpellée.

#### *Les éléments innovateurs à féconder*

Ces éléments sont « ténus » dans le rapport togolais et sont envisagés principalement à propos de l'indemnisation de l'exercice des droits d'usage à caractère commercial ou à propos de la création de zones d'environnement protégé, par reconnaissance de droits « *en vue de préserver l'avenir de la collectivité autochtone* ».

On a déjà indiqué que le code forestier congolais avait prévu (36) des « *forêts de développement communautaire* » qui n'ont malheureusement pas vu le jour, comme cela arrive fréquemment dans des situations de transition, avec une conséquence dramatique qu'indique en conclusion le rapport : « *on peut soutenir que la reconnaissance des droits des populations n'est que formelle. Elle n'a pas débouché sur une psychologie nouvelle de type consensuelle*

(34) François CONSTANTIN, « L'homme et la nature, une gestion à réinventer ? », *op. cit.*, p. 6.

(35) E. LE ROY, « Mali : La troisième République face à la méfiance des ruraux », *Politique africaine*, vol. 46, juin 1992, 138-142.

(36) Loi 32-82, article 3-6.

*dans laquelle la population exercerait des prérogatives vis-à-vis de la forêt et serait aussi soumise à des obligations ».*

La position camerounaise (confirmée sur le terrain par les premières expériences dont nous avons pu connaître l'impact (37)) est infiniment plus positive à nos yeux. Le rapport la présente ainsi : « *Sur un tout autre plan, la législation pose les bases juridiques d'un nouveau partenariat forestier entre l'administration et les communautés villageoises, en rendant désormais possible la conclusion de conventions de gestion forestière assorties d'obligations réciproques pour les deux parties* ». Il s'agit d'une approche contractuelle qui n'a sans doute pas encore pris la mesure d'une contractualisation dans un contexte de marchandisation imparfaite de la terre et des ressources naturelles mais qui a le mérite d'aborder la participation des populations dans le bon sens et dans l'esprit du paradigme que nous avons illustré dans le point II.

On relèvera enfin certains apports des rapports sénégalais et malien. Le rapport sénégalais indique que les responsables nationaux de la politique forestière sont à la recherche d'un équilibre nouveau entre les exigences « propriétaires » de la Banque mondiale et les expériences non-propriétaires développées depuis la loi sur le domaine national de 1964. Cet équilibre se traduit par la reconnaissance de la propriété sur la ressource (la plantation réalisée de main d'homme), tout en protégeant les « droits d'usage » des populations riveraines et, plus généralement, en revalorisant la philosophie juridique de la réforme foncière de 1964, une des grandes œuvres de l'époque senghorienne.

Quant au rapport malien, il rappelle un principe fondamental, celui de la complémentarité des activités, donc des droits, donc des responsables chargés de gérer les ressources naturelles, en évoquant en particulier le cas du delta inférieur du Niger. C'est un des enjeux fondamentaux dans la constitution des aires protégées ou des réserves de biosphère.

*Les « trous noirs » de la question forestière et les moyens de résoudre la quadrature du cercle*

*Le premier « trou noir » est celui des modalités de la participation des populations pour sortir de la logique d'exclusion, éviter que la recherche d'une uniformisation ne conduise au mimétisme, interdire des pratiques militaro-policieres des agents forestiers ou réduire l'exploitation des populations...*

Le rapport nigérien explique en fin du texte concernant notre domaine que « (...) le souci de préserver les droits des populations autochtones transparait à travers l'obligation faite à l'administration de respecter les droits des tiers et de consulter les populations concernées chaque fois qu'il est décidé de réaliser

(37) A. KARSENTY, *Economie, Foncier, Politique forestière. Appui au Projet d'aménagement pilote intégré (API) de Dimako (Cameroun)*, Nogent, CIRAD-Forêt, mai 1994.

*des aménagements forestiers sur des terrains domaniaux. Lorsque ces aménagements portent sur le domaine forestier réservé ou protégé, ils doivent être compatibles avec les possibilités d'accès et d'usage de la forêt coutumièrement reconnues aux communautés autochtones pour leurs besoins individuels* ». Dans le cadre du projet Energie II du Niger (38), cette approche a reçu une application remarquable sous la forme de la mise en place de marchés ruraux de produits forestiers. Cette mise en place répond à une approche contractuelle, d'esprit capitaliste tout en prenant en compte le caractère imparfait de la marchandisation des ressources ligneuses. Elle illustre également l'idée qu'on peut trouver dans une association des techniques juridiques et économiques une réponse adaptée si cette approche a su mesurer les enjeux politiques et financiers d'une politique fondée sur la participation et la responsabilisation des populations, à leur initiative et selon leurs propres formes d'organisation.

*Un autre « trou noir » correspond à la nature des droits à reconnaître et des procédures à mettre en œuvre.*

Nous avons déjà évoqué leur diversité. Le rapport malien en dresse un catalogue qui ne saurait épuiser les situations locales mais qui a le mérite d'orienter notre attention vers une identification dynamique des pratiques forestières, ce qui est trop rarement le cas.

Le rapport malgache, bien discret dans ce domaine, ne contient malheureusement aucune référence aux travaux conduits par le FOFIFA d'Antananarivo sur « La production forestière dans l'économie rurale sur les hautes terres malgaches » depuis 1989. A partir de l'observation de l'exploitation des plantations d'eucalyptus robusta dans deux zones des hautes terres, nous avons pu mettre en évidence (39) les logiques de sécurisation foncière présidant à cette économie partiellement reliée à l'économie nationale et internationale, et fonctionnant de manière parfaitement autonome. Ce qui est intéressant, c'est que cette sécurisation repose sur une combinaison de formes modernes (assurant, malgré les faiblesses des services domaniaux, une sécurité externe) et traditionnelles (intégrant toutes les dynamiques internes des unités familiales de production).

Malgré un contexte économique national défavorable, *c'est le caractère hybride et métisse de ces dispositifs* qui a évité à cette économie forestière « informelle » le naufrage qu'ont connu d'autres segments des systèmes de production à la fin de la II<sup>e</sup> République. C'est ainsi la prise en considération des logiques fondant les rapports sociaux actuels, déterminés par le local comme par le global que des réponses pertinentes sont ainsi apportées, *extra legem...*

(38) Projet Energie II, *Les marchés ruraux de bois de feu au Niger*, Groupement SEED-CIRAD-Forêt, Nogent sur Marne, 1994.

(39) *L'appropriation de la terre en Afrique noire, op. cit.*, p. 333.

*Un troisième trou noir tient à l'insuffisance des connaissances en matière de sécurisation.* S'il s'agit maintenant d'un terme à la mode, c'est trop souvent en terme de droit de propriété qu'on aborde la sécurité du producteur, donc la sécurisation de ses activités.

Les travaux récents illustrent qu'il n'existe pas de sécurisation sans un environnement institutionnel adéquat (la fameuse capacité de « *governance* » de la Banque mondiale), que le statut juridique de la terre ou de la ressource n'est qu'un élément dans le processus de sécurisation et que l'enjeu fondamental est de disposer de « forums » de négociation et de règlement des conflits avec un droit procédural pertinent.

*Enfin, un dernier trou noir est constitué par le refus de considérer la place du politique dans toute gestion des ressources naturelles.* Trop souvent, les projets forestiers se déchargent sur les autorités locales du soin d'aborder de manière paritaire l'ensemble des enjeux de gestion. De ce fait, ils se condamnent au mieux à la cécité, au pire à l'échec. Il convient donc de recentrer nos approches pour restituer au politique le rôle qu'il doit jouer, en particulier pour les nouvelles politiques juridiques du XXI<sup>e</sup> siècle qu'il convient dès maintenant de préparer.

*En conclusion,* et comme on a pu le constater dans ces dernières pages, il existe dans les expériences contemporaines des pays d'Afrique des tendances positives à trouver des solutions pour sortir des politiques forestières de type colonial et autoritaire. Ceci est de la responsabilité des citoyens africains.

En tant que chercheurs, nous pouvons contribuer à préciser les solutions possibles à condition que nous assumions trois contraintes majeures.

D'une part, nous devons intégrer la complexité comme une donnée fondamentale des situations et des analyses que nous développons. Or, nous ne savons pas traiter de manière opérationnelle la complexité.

D'autre part, nous devons être convaincus que nous sommes en face de systèmes « ouverts », en adaptabilité continue pour conformer les moyens aux fins constamment en évolution. Le titre d'un ouvrage récent de Sara Berry, « *No condition is permanent* » (40) illustre parfaitement cette approche.

Enfin, ce type d'approche doit définitivement renoncer aux schémas évolutionnistes. Dans son ouvrage, Sara Berry l'explique en ces termes à propos de la non-diffusion de la propriété privée : « (...) *when transactions in land rights have become thoroughly commercialized, they have remained tied to social identities, and claims on particular pieces of land have proliferated over time, rather than converging towards private ownership* » (1993-119).

(40) Sara BERRY, *No Condition is Permanent, the Social Dynamics of Agrarian Change in Sub-Saharan Africa*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1993.

De nouveaux programmes de recherche partagée devraient permettre d'en approfondir les virtualités, à condition de changer de paradigme et d'opter résolument pour une innovation dans les politiques et dans les pratiques juridiques.



## Synthèse des travaux de la première journée

PAR

FRANCIS HAUMONT

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE LOUVAIN EN BELGIQUE

L'intérêt du thème du colloque est apparu dès son introduction. En effet, alors qu'il est généralement de coutume que les personnalités politiques accueillant les congressistes soient relativement peu diserts sur le sujet auquel les journées qu'ils introduisent sont consacrées, Messieurs DEVALLOIS et LANDRIEU, l'un et l'autre, ont présenté la forêt, son histoire, ses mystères, ses symboles, mais aussi ses enjeux.

Cette introduction fut substantiellement complétée par un exposé abondamment illustré de Monsieur BOUTHILLIER qui, de manière extrêmement précise, a décrit la forêt, sa répartition dans le monde et par habitant, son importance économique et sociale.

C'est ainsi qu'apparaissent de manière différenciée les enjeux entre les pays développés où, du point de vue économique, la forêt est utilisée à des fins industrielles (sciage, pâte à papier,...) et les pays en développement où le bois est bien sûr un produit à vendre aux pays développés, mais aussi une source d'énergie (bois de chauffe) ou de production (fruits, huiles, caoutchouc,...).

Par ailleurs, la forêt joue aussi un rôle social au niveau récréatif et des loisirs. Elle a également un rôle climatologique et constitue en outre un agent de conservation de la biodiversité.

Comme la forêt est convoitée, elle tend à s'affaiblir surtout dans les pays du sud. Il faut donc s'efforcer de combiner les enjeux apparemment inconciliables ou contradictoires pour non seulement maintenir la forêt, mais aussi, dans la mesure du possible, la reconstituer. Ce qui rentre parfaitement dans le concept de développement durable.

Après cette première partie non juridique, il appartenait à Monsieur LAGARDE d'ouvrir le feu de l'analyse juridique. Son rapport, présenté en son absence par S. DOUMBE-BILLE, portait sur le rôle du droit national dans la protection de la forêt sachant qu'une protection de la forêt n'a de sens que si cette politique est accompagnée de mesures permettant sa valorisation.

Selon le rapporteur, le droit national peut porter sur deux pôles d'action : un premier sur les structures, l'autre sur le droit des biens. En ce qui

concerne les structures, le droit national peut régir les structures étatiques telles que les structures administratives, de gestion ou encore de formation. Mais il peut aussi régir les structures privées soit des propriétaires, soit des utilisateurs (promeneurs, chasseurs,...). Au niveau du droit des biens, le droit national sert essentiellement à identifier les sols soumis à tel ou tel régime juridique.

Et de conclure à l'utilité d'une définition par le législateur soit sous forme d'un corps unique de textes, c'est-à-dire un code, voire un « mégacode », soit sous forme de législations spécifiques selon l'objet sur lequel elles portent (incendies, défrichement,...).

Il revenait à Monsieur KAMTO de présenter la manière dont la forêt doit être abordée en droit international.

Certes, qualifier la forêt de « patrimoine commun de l'humanité » est tentant. Et pourtant, mais cette question reviendra dans la suite des travaux, cette proposition, selon le rapporteur, ne résiste pas à l'analyse : ce patrimoine commun, au profit de qui ?, comment faire accepter la supranationalité dans ce domaine ?,...).

Conscient du fait que la forêt reste perçue par les Etats comme avant tout une richesse nationale, Monsieur KAMTO propose plutôt de qualifier la forêt de « patrimoine national d'intérêt écologique commun ».

Ces deux rapports juridiques introductifs étant faits, les travaux de cette première journée se sont poursuivis avec l'analyse des différentes questions abordées dans les rapports nationaux.

Madame ULIESCU avait la tâche fastidieuse de décrire les institutions qui, au sein, de chaque pays, s'occupent, pourraient s'occuper ou devraient s'occuper de la forêt et de sa gestion. De telles institutions sont multiples et diversifiées. Elles se structurent, en premier lieu, selon l'organisation institutionnelle d'un pays et le partage des compétences entre l'Etat et les autorités locales d'une part, et, pour les Etats fédérés, entre l'autorité fédérale et les entités fédérées d'autre part.

Par ailleurs, comme des débats l'ont précisé, ces institutions se rattachent le plus souvent au Ministère de l'agriculture, plus rarement à celui de l'environnement. En outre au sein du même ministère, il n'est pas rare d'observer l'existence de plusieurs services qui se partagent les compétences, mais qui sont aussi parfois concurrents sans que les arbitrages nécessaires à la cohérence des actions soient systématiquement mis en place.

En ce qui concerne les aspects financiers et fiscaux, Monsieur SCHMITT, dans son rapport de synthèse, n'a pas manqué de souligner comment le fisc a rapidement vu dans la forêt une source de recette fiscale importante. Dans ce contexte, en vue de maximiser la recette, le fisc adopte, en tout cas dans les pays du nord, une politique fondée sur la patience. Cette patience, les

pays du sud ne l'ont pas ; la taxation devient alors un incitant au déboisement.

Par ailleurs, à côté de la politique fiscale, se développe une politique d'incitants financiers en vue d'une meilleure gestion de la forêt et d'un reboisement, cette politique s'avérant, mais ce n'est pas une surprise, plus efficace dans les pays du nord que dans ceux du sud.

Le dernier rapport de la journée était consacré à l'importante question des instruments de gestion et d'aménagement de la forêt en vue de la protéger et de la valoriser. Le rapport de synthèse d'E. ORBAN DE XIVRY a conduit les participants dans les méandres de la politique de gestion forestière. Classant ces instruments entre ceux relatifs à la lutte contre l'incendie, les instruments de planification (plans d'action forestière, plans d'aménagement forestier, planification d'aménagement du territoire) ou encore ceux relatifs à la protection des espaces et des espèces, son constat, s'il est encourageant au niveau théorique, est en revanche plutôt pessimiste au vu de la pratique, surtout dans le sud comme les débats l'ont confirmé. Mais même au niveau théorique parfois les réglementations posent problème comme c'est le cas du code malien du feu qui instaure un curieux mécanisme de responsabilité des collectivités villageoises.

