

**TENDANCES DU  
DROIT FORESTIER  
EN AFRIQUE FRANCOPHONE,  
HISPANOPHONE ET  
LUSOPHONE**

**PAR  
JUSTINE TEXIER ET  
BOCAR KANTE**

***ETUDE JURIDIQUE  
EN LIGNE #47***

*Août 2005*

## La série des Etudes juridiques de la FAO en ligne

(FAO Legal Papers Online) est constituée d'articles et de rapports concernant des questions juridiques d'actualité dans les domaines de la politique alimentaire et du développement agricole et rural, ainsi qu'en matière de gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

**Les Etudes juridiques en ligne** sont accessibles sur <http://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm>. Ceux qui n'ont pas accès à Internet peuvent demander des copies électroniques ou en papier au Bureau juridique, FAO, 00100 Rome, Italie, [dev-law@fao.org](mailto:dev-law@fao.org).

Les observations et suggestions que les lecteurs souhaitent formuler sur les Etudes juridiques en ligne sont les bienvenues.

Les appellations employées dans ce document et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les opinions présentées expriment les vues des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

© FAO 2005

TENDANCES DU DROIT FORESTIER<sup>1</sup>  
EN AFRIQUE FRANCOPHONE, HISPANOPHONE ET LUSOPHONE

## Sommaire

### RESUME

#### I. INTRODUCTION

#### II. PLANIFICATION DE LA GESTION FORESTIÈRE

- 2.1 Planification forestière et développement durable
- 2.2 Vers la généralisation du plan d'aménagement forestier

#### III. GESTION FORESTIÈRE LOCALE ET PRIVÉE<sup>10</sup>

- 3.1 Mécanismes de transfert des pouvoirs de gestion
- 3.2 Outils de promotion de la foresterie privée
- 3.3 Reconnaissance des droits des populations et des communautés locales

#### IV. IMPORTANCE ENVIRONNEMENTALE DES FORETS

- 4.1 Prise en compte accrue de la dimension écologique des forêts
- 4.2 Renforcement des mesures de protection
- 4.3. Diversification des mesures de répression

#### V. CONCLUSION

#### PRINCIPAUX TEXTES JURIDIQUES CONSULTÉS

#### BIBLIOGRAPHIE

---

<sup>1</sup> Ce texte a été initialement rédigé par Justine Texier en 2001, puis mis à jour et complété par Bocar Kanté en 2005.

## RÉSUMÉ

Le présent texte passe en revue les évolutions récentes des législations forestières, en vigueur ou en projet, des Etats africains d'expression française ainsi que, subsidiairement, de langue espagnole et portugaise. Il s'agit des pays suivants: Algérie, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Centrafrique, Comores, Congo-Brazzaville, Congo-Kinshasa, Gabon, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Mozambique, Niger, Rwanda, Sénégal, Tchad, Togo, Tunisie.

Dans la première section, on constate que la planification de la gestion forestière est désormais une obligation légale dans la majorité des pays étudiés. Etant une dimension fondamentale du développement durable, les objectifs qui lui sont assignés se diversifient pour s'étendre aux questions sociales et écologiques. En règle générale, les forêts sont considérées comme un bien d'intérêt national dont la conservation et le développement doivent être assurés par une gestion rationnelle et équilibrée à même de garantir, à long terme, la satisfaction des besoins des populations et la sauvegarde de l'environnement. En conséquence, le plan d'aménagement tend à se généraliser, devenant un instrument obligatoire dans la plupart des lois forestières examinées.

Il ressort de la deuxième section que les législations s'orientent, de manière générale, vers un renforcement de la gestion locale et privée des forêts. Cette évolution se manifeste notamment par: des mécanismes de transfert plus poussés des pouvoirs de gestion, tant à des collectivités, communes ou villages, qu'à des groupes d'usagers; la promotion de la foresterie privée en vue de multiplier les moyens permettant d'obtenir, grâce à des avantages financiers ou matériels, de meilleurs résultats en matière de production ligneuse et de conservation des forêts; et une reconnaissance plus explicite de droits sur les forêts au profit des populations et des communautés locales.

Enfin, la troisième section examine les mesures visant à assurer la préservation des forêts. Celles-ci sont axées sur la maîtrise des facteurs de déboisement (défrichements et feux de brousse) et sur la création de forêts de protection et d'aires protégées, en plus du traitement parfois novateur du régime des infractions et des sanctions. L'importance environnementale plus nettement reconnue aux forêts se manifeste en particulier par une prise en compte accrue de la biodiversité, notamment à travers les inventaires forestiers, par l'intégration plus forte des facteurs écologiques dans les plans d'aménagement, ainsi que par le recours croissant aux études d'impact sur l'environnement dans le secteur forestier.

## I. INTRODUCTION

Dans le passé récent, et plus particulièrement au cours des quinze dernières années, presque tous les pays africains ont entrepris des réformes législatives en vue de se doter d'un cadre juridique – loi ou code forestier, nouveau ou rénové – relatif à la gestion des ressources forestières. Ces processus réformateurs ont suivi l'évolution des idées et des connaissances, des politiques et des réglementations, tant nationales qu'internationales, qui ont marqué le secteur forestier, en particulier, et l'environnement global en général. La raréfaction des ressources naturelles et l'érosion de la diversité biologique qui affectent le continent africain ont conduit à la mise en place d'instruments de planification et d'outils de gestion plus diversifiés, en vue de mieux assurer la conservation et l'utilisation durables du patrimoine forestier et de mieux satisfaire les besoins socio-économiques des populations en produits et services forestiers.

Les traits majeurs des législations africaines récentes peuvent être dessinés autour de trois idées maîtresses: une gestion forestière planifiée reposant sur les principes de durabilité et sur le recours aux plans d'aménagement; une gestion forestière dont la dimension locale et le caractère privé sont de plus en plus marqués; et une prise en compte plus nette des fonctions environnementales des forêts, l'Etat gardant le rôle principal à travers ses organes chargés des forêts. A l'évidence, ces différents aspects sont difficilement dissociables les uns des autres: il va de soi qu'une forêt sera d'autant mieux protégée qu'elle sera gérée durablement, selon des méthodes planifiées et participatives. L'analyse de ces législations doit également permettre d'apprécier dans quelle mesure elles prennent en compte les principes énoncés dans les instruments internationaux se rapportant aux forêts. Ce faisant, elle se référera aux principes issus de la Conférence de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement et à ceux résultant de leur évolution. Elle essaiera ainsi de mesurer le degré de leur prise en compte par les législations nationales, notamment en considération de la Déclaration de Rio, de l'Agenda 21, de la Déclaration de principes non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la

gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêts, et de la Convention sur la diversité biologique. Ces instruments internationaux n'ont pas manqué d'infléchir l'évolution des textes forestiers nationaux. Ils ont contribué à créer, de manière directe ou indirecte, "une dynamique de réflexion et d'action assez remarquable dans le secteur forestier, tant au sein des instances nationales que dans le cadre des enceintes internationales"<sup>2</sup>. Cela est d'autant plus remarquable qu'il s'agit d'un domaine marqué par l'absence d'un instrument conventionnel mondial et par la rareté des mécanismes régionaux<sup>3</sup>. Dans le continent africain, la Convention d'Alger de 1968 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, révisée à Maputo en 2003, fournit un régime juridique de protection globale du milieu naturel, mais les forêts n'y occupent qu'une place mineure<sup>4</sup>. A côté de la mesure de l'influence des principes forestiers internationalement consacrés, l'étude contribue à dégager les orientations particulières des législations nationales en matière de lutte contre l'exploitation illégale des ressources forestières et à examiner le rôle de la société civile et des opérateurs économiques dans la mise en oeuvre des nouvelles normes forestières.

On retrouve ces orientations législatives dans la plupart des textes en vigueur ou en projet dans différents pays africains d'expression française et, subsidiairement, de langue espagnole et portugaise, dont la liste est donnée à la fin du texte<sup>5</sup>. Au nombre de ces textes, on mentionnera notamment ceux des pays suivants: Algérie (1984), Bénin (1993, 1996), Burkina Faso (1997), Burundi (1985), Cameroun (1994, 1995, 1999), Cap-Vert (1998), Centrafrique (1990), Comores (1995), Congo-Brazzaville (2000), Congo-Kinshasa

---

<sup>2</sup> M. A. Mekouar, "Rio et les forêts: de la déclaration à la convention?", in M. Prieur et S. Doumbé-Billé (sous la direction de), *Droit, forêts et développement durable*, Bruxelles, 1996, p. 488.

<sup>3</sup> S. Doumbé-Billé, "Le cadre juridique international relatif aux forêts - Etat de développement", in M. Cornu et J. Fromageau (sous la direction de), *Le droit de la forêt au XXI<sup>ème</sup> siècle. Aspects internationaux*, Paris, L'Harmattan, 2004, p. 126.

<sup>4</sup> *Idem*, p. 130.

<sup>5</sup> Les pays maghrébins (Algérie, Maroc, Mauritanie, Tunisie), bien que de langue arabe, sont aussi inclus dans cette étude parce que leurs lois forestières sont d'inspiration française.

(2002), Gabon (2001), Guinée (1999), Guinée-Bissau (1991, 2001), Guinée équatoriale (1997), Madagascar (1997), Mali (1995), Maroc (1998), Mauritanie (1997), Mozambique (1999), Niger (1993, 2004), Rwanda (1989), Sénégal (1998, 1999), Tchad et Togo (1998), Tunisie (1988).

L'analyse qui suit s'articule autour de l'identification des orientations de la planification de la gestion forestière (I), de la gestion forestière locale et privée (II) et de l'importance accordée aux questions d'environnement en la matière (III).

## II. PLANIFICATION DE LA GESTION FORESTIÈRE

La planification de la gestion constitue une dimension importante du développement durable du secteur forestier. Comme le soulignent les Principes forestiers de Rio, elle permet une approche intégrée de tous les aspects de la protection de l'environnement et du développement socio-économique liés aux forêts et aux terres forestières (principe 3-c). Partant de là, les objectifs assignés au processus de planification se diversifient et s'étendent, du moins dans les textes, aux aspects de durabilité et aux questions sociales et écologiques. Parallèlement, l'instrument fondamental de planification que constitue le plan d'aménagement forestier tend à se généraliser. Un tel plan requiert aussi l'inventaire des ressources forestières. Conçu comme un instrument de gestion, il fournit les directives à suivre par les différents intervenants et prévoit les moyens de contrôle de son application effective.

### 2.1 Planification forestière et développement durable

L'un des traits communs des lois et codes forestiers africains est qu'ils prescrivent l'adoption de plans d'aménagement des forêts, consistant en une programmation de la gestion de celles-ci aux fins de rationaliser leur exploitation et d'assurer leur protection. La nouveauté en la matière tient moins au principe même de la planification qu'aux buts qui lui sont assignés. A cet égard, les textes juridiques forestiers font de plus en plus référence aux forêts en tant que biens d'intérêt national dont la conservation et le développement doivent être assurés au

moyen d'une gestion rationnelle et équilibrée, de nature à garantir la satisfaction des besoins socio-économiques des générations présentes et futures, conformément au principe 2.b de la des Principes forestiers Rio. Bien qu'énoncée dans un instrument juridiquement non obligatoire, cette disposition se retrouve dans plusieurs textes nationaux, à l'exemple de la loi guinéenne de 1999 (art. 1). Ainsi, le cadre juridique défini par la loi 16-2000 portant code forestier de la République du Congo a spécifiquement pour but d'assurer la gestion durable des forêts sur la base d'un aménagement rationnel des ressources qui concilie l'exploitation des produits forestiers avec les exigences de la conservation du patrimoine forestier et de la diversité biologique dans un but de développement durable (art. 1). De même, au Sénégal l'aménagement forestier doit tenir compte des conditions écologiques et socioéconomiques (décret de 1998, art. R.12). Le code forestier gabonais (2001) souligne aussi les fonctions socioéconomique et écologique des forêts et prescrit leur gestion rationnelle du point de vue de la biodiversité. A cette fin, il traite de l'aménagement des forêts autant que de la faune sauvage.

Une autre innovation de la plupart de ces textes examinés réside dans la référence à la notion de durabilité en matière planification forestière. Dans le cas du Niger, cette référence est l'une des nouveautés apportées par la loi de 2004 par rapport à l'ordonnance de 1993: la politique forestière doit être fondée sur les principes de durabilité et tenir compte des aspects sociaux et environnementaux (art. 10). La notion de durabilité apparaît aussi dans la loi de 2002 portant code forestier de la RD Congo (art. 2), où elle se combine avec celle de gestion rationnelle. Il s'agit là d'une orientation très nette, clairement perceptible à travers l'ensemble des textes récents. Le projet de code forestier togolais inscrit la protection et le développement des ressources forestières dans le cadre d'une gestion équilibrées et durable, qui réponde aux besoins actuels et futurs des populations (équité intergénérationnelle) et qui contribue à la préservation de l'environnement et à la conservation de la diversité biologique (art. 2). Des dispositions similaires figurent également dans plusieurs autres textes, tels le projet de loi forestière du Maroc (art. 5).

Quant à la loi mozambicaine, elle se distingue en outre par le fait qu'elle définit de manière assez précise les notions de développement et d'exploitation durables, ainsi que le concept de gestion intégrée, appliqués aux forêts (art. 1).

Et l'on pourrait allonger la liste des textes consacrant ces principes. Sans être exhaustif, on notera que le mouvement semble avoir été amorcé avec l'ordonnance guinéenne de 1989 (art. 1)<sup>6</sup> puis le décret-loi bissau-guinéen 4-A/91 de 1991 (art. 1-1), qui ont prescrit la gestion rationnelle des ressources forestières en vue d'améliorer le développement économique, social, culturel et scientifique du pays, au profit des générations présentes et futures et dans le respect des équilibres écologiques. La loi camerounaise 94-01 de 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche confirme cette tendance en faisant obligation aux propriétaires des forêts privées d'élaborer un plan simple de gestion en vue d'un rendement soutenu et durable des forêts (art. 39-1). Dans le même sens, le décret béninois de 1996 portant modalités d'application de la loi de 1993 dispose que les forêts doivent être aménagées, exploitées, protégées et valorisées de façon durable, équilibrée et participative, aux fins de satisfaire les besoins socioéconomiques, culturels et écologiques, actuels et futurs du pays (art. 26). Ce lien entre gestion rationnelle des ressources et satisfaction des besoins socioéconomiques répond à une forte préoccupation des pays en développement, exprimée lors de la rédaction de la Déclaration de Rio, qui s'est traduite par la consécration du droit au développement (principe 3).

Dans cette perspective et au titre de la planification, plusieurs législations prévoient la mise en place de politiques forestières nationales, qui donnent lieu à l'établissement de plans forestiers nationaux, parfois relayés par des plans forestiers régionaux ou locaux, comme dans la loi guinéenne (art. 5 et suiv.). Destinés à organiser et orienter les activités forestières, ils ont trait notamment à l'évaluation de l'état des ressources forestières et des besoins en produits forestiers, à la protection et la mise en valeur

des forêts, aux aménagements et traitements sylvicoles, etc. (loi guinéenne, art. 3 et suiv.; loi nigérienne, art. 9; projet de loi togolais, art. 4 à 7). Au Burkina Faso, par exemple, la politique forestière doit être fondée sur la conservation de la diversité biologique, la valorisation des ressources forestières pour le développement économique et l'amélioration du cadre de vie, sur la création d'emplois et la génération de revenus au profit de la population, ainsi que sur la participation et la responsabilisation de cette dernière (code forestier, art. 7). Dans ce sens, l'arrêté 2001-043/MEE/CAB portant cahier des charges pour la gestion de la forêt classée et réserve partielle de la Comoe-Lerabe prévoit la mise en place d'un dispositif de suivi écologique et socio-économique de la forêt/réserve (art. 20). Les législations forestières adoptent ainsi une approche prenant en compte la plurifonctionnalité des forêts, comme l'observe Michel Prieur<sup>7</sup>.

## 2.2 Vers la généralisation du plan d'aménagement forestier

Le plan d'aménagement étant l'un des instruments fondamentaux de planification de la gestion forestière, il traduit dans les faits les principes de conservation et d'utilisation durable. Pratiquement tous les textes étudiés s'y réfèrent d'une manière ou d'une autre. La plupart l'exigent surtout pour la gestion des forêts classées (qu'elles soient concédées ou non – loi gabonaise, art. 20), d'autres le requièrent aussi pour l'exploitation du domaine forestier de l'Etat (loi malienne 95-004, art. 47), des forêts des collectivités territoriales (loi malienne 95-004, art. 54) et même des forêts appartenant aux particuliers (loi burundaise, art. 65; loi camerounaise, art. 39-1).

Le plan d'aménagement forestier est rarement défini en termes précis et concrets. Les législateurs qui s'y essaient versent parfois dans des formules abstraites ou laconiques qui manquent de clarté (loi centrafricaine, art. 14). D'autres, plus prudents, se gardent de le définir (loi malienne 95-004, art. 37; loi burundaise, art. 11). La solution, si l'on veut éviter de renvoyer complètement le problème au règlement,

<sup>6</sup> L'ordonnance du 20 décembre 1989 portant code forestier a ensuite été remplacée par la loi du 22 juin 1999.

<sup>7</sup> M. Prieur, "Conclusions générales", in M. Prieur et S. Doumbé-Billé (sous la direction de), *Droit, forêts et développement durable*, Bruxelles, 1996, p. 508.

consiste à faire suivre la définition d'une liste, ouverte, des éléments formant le contenu minimal du plan d'aménagement, comme le font par exemple les lois rwandaise (art. 46), tunisienne (art. 16) et gabonaise (art. 21). Cependant, l'aménagement lui-même est parfois défini par le législateur. Ainsi, la loi camerounaise de 1994 le définit comme étant "la mise en oeuvre sur la base d'objectifs et d'un plan arrêtés au préalable, d'un certain nombre d'activités et d'investissements, en vue de la production soutenue des produits forestiers et de services, sans porter atteinte à une valeur intrinsèque ni compromettre la productivité future de ladite forêt, et sans susciter d'effets indésirables sur l'environnement physique et social" (art. 23). De plus, elle précise que le plan d'aménagement constitue un préalable à toute exploitation et un élément obligatoire du cahier des charges devant accompagner toute convention d'exploitation.

On notera cependant que certains textes réglementaires récents procèdent par paliers: le plan d'aménagement fait d'abord l'objet d'une définition de portée générale, puis celle-ci est suivie par une liste des éléments qu'il doit comporter. Ainsi, le décret sénégalais 98/164 précise-t-il que le plan est une programmation de l'aménagement dans le temps et dans l'espace visant à maximiser les profits pouvant être tirés des forêts du point de vue économique, social, culturel ou environnemental (art. R.11). Il comprend au moins deux parties: la première analyse les conditions administratives, écologiques et sociales, en s'appuyant sur des cartes ayant une échelle comprise entre 1/10 000 et 1/50 000; la seconde, appelée plan de gestion, fixe le découpage de la forêt en unités de gestion et le calendrier des coupes et travaux (art. R.16)<sup>8</sup>.

Sans entrer dans le détail de la réglementation du plan d'aménagement, eu égard notamment à sa durée et à la procédure de son approbation, il convient

---

<sup>8</sup> Pour les forêts dont la superficie est comprise entre cinq et vingt hectares, un plan simple de gestion suffit. Ce dernier se compose de trois parties: la définition des objectifs; le programme des coupes à exploiter (nature, assiette, périodicité et quotité en volume ou en surface); et le programme des travaux d'amélioration sylvicole (nature, assiette, importance, estimation et époque de réalisation). En annexe, y est joint un plan de localisation, un plan de la forêt et le parcellaire (art. R.11).

d'évoquer deux aspects essentiels le concernant: la création d'unités de gestion pour l'exploitation du domaine forestier et la valeur juridique de l'instrument d'aménagement.

Sur le premier point, la majorité des législations examinées ajoute à l'obligation d'établir un plan d'aménagement celle de diviser la forêt à aménager en unités de gestion<sup>9</sup>. Celles-ci constituent des unités de base pour l'exécution des tâches d'aménagement, d'exploitation et de conservation des forêts. Les unités forestières sont créées par un acte réglementaire et dotées d'un plan d'aménagement. La création de ces unités tend à favoriser une gestion de type sylvicole. Si l'on organise le domaine forestier en unités aménageables, on est logiquement conduit à désigner un responsable de la gestion, à le doter d'une équipe de travail et à tenir une comptabilité propre à l'unité pour évaluer les résultats de l'exploitation. Progressivement, cette forme de gestion se rapproche de l'exploitation agricole, l'objectif recherché étant d'améliorer les rendements de façon soutenue (Du Saussay, 1995). La loi gabonaise prévoit deux types d'unités forestières: l'unité forestière d'aménagement et l'unité forestière de gestion (art. 42) qui constitue une subdivision de la première et sur laquelle s'applique un plan de gestion (art. 28 et 29). Ce document est complété par un plan annuel d'opérations (PAO). Le système de comptabilité mis en place dans ce pays se présente sous forme d'un carnet de chantier ou sont reportées les mentions du carnet journalier d'abattage (art. 49). Le système de l'unité de gestion forestière n'est pas spécifique au Gabon. Le Mali a aussi institué un tel système (loi 96-016) et l'a réglementé (décret 96-083).

En dépit de l'importance grandissante du plan d'aménagement forestier, les législateurs africains lui confèrent rarement, de manière explicite, un caractère juridiquement obligatoire. Néanmoins, certaines lois limitent les possibilités d'exploitation aux indications du plan, leur donnant ainsi un certain poids

---

<sup>9</sup> C'est notamment le cas des lois du Bénin (art. 38 pour le domaine de l'Etat, art. 39 pour les forêts privées), du Cap-Vert (art. 5 et 12), du Cameroun (art. 29), du Congo-Brazzaville (art. 53), du Gabon (art. 29), de la Guinée (art. 41), de la Mauritanie (art. 36) et du Rwanda (art. 35 et 45).

juridique. Ainsi, la loi guinéenne requiert que l'exploitation soit toujours conforme aux prescriptions du plan d'aménagement (art. 42)<sup>10</sup>. De plus, lorsque les arbres destinés à la coupe sont couverts par un plan d'aménagement, le permis ne peut être délivré que si la coupe se fait dans le respect des indications du plan correspondant (art. 59). Le code gabonais précise que toute forêt domaniale doit faire l'objet d'un plan d'aménagement intégrant les objectifs d'une exploitation rationnelle non seulement de la forêt, mais aussi de la faune sauvage et des ressources halieutiques (art. 3 et 20).

Mais à côté du souci de freiner les coupes inconsidérées, on trouve aussi la préoccupation, d'une part, d'éviter l'inexploitation prolongée des peuplements arrivés à maturité, qui entraîne un manque à gagner par perte de la matière exploitable (risque d'incendie ou de maladie) ; d'autre part, de procéder aux coupes d'éclaircie ou de dépressage, pour ne pas ralentir ou diminuer la production. L'application du plan d'aménagement devrait donc être obligatoire dans les deux sens: ne pas couper avant ou plus qu'il ne prescrit, mais aussi exploiter ce qu'il prévoit, aux endroits et périodes qu'il indique. Cela peut cependant s'avérer inopportun dans la pratique: par exemple lorsque le marché du bois est saturé, il vaut mieux différer la coupe pour vendre le bois à meilleur prix. Aussi est-il souhaitable de laisser au responsable de l'exécution du plan d'aménagement une certaine marge de liberté concernant le moment et les volumes (Du Saussay, 1995).

Exceptionnellement, il arrive que certains textes, comme le décret sénégalais de 1999, spécifient les sanctions encourues pour manquements aux plans d'aménagement. Dans les forêts relevant de leur compétence, les collectivités locales désignent des adjudicataires ou affectataires de parcelles, qui doivent les exploiter conformément aux prescriptions du plan d'aménagement. En cas de violation de celles-ci, le service forestier propose au représentant de l'Etat la fermeture temporaire des chantiers d'exploitation forestière (art. R.21). De même, la loi forestière du Congo-Brazzaville sanctionne

d'une lourde peine d'amende le non-respect du plan d'aménagement par les titulaires de conventions forestières (art. 156). Le code gabonais, de son côté, réprime les opérations d'exploitation en dehors de la période fixée par le plan d'aménagement (art. 275).

Au-delà de la valeur juridique des plans d'aménagement, il reste l'épineuse question de leur application effective. En Afrique, généralement ni l'Etat ni les exploitants privés ne disposent de moyens suffisants pour doter toutes les forêts de plans d'aménagement. Si bien que ceux-ci sont en pratique peu nombreux. Ainsi, dans un pays disposant d'importantes forêts comme le Congo-Brazzaville, pendant les années 90, les plans d'aménagement ne couvraient que les zones méridionales et demeuraient largement inappliqués. Sans compter que la plupart d'entre eux étaient lacunaires: axés surtout sur la réglementation des coupes, ils négligeaient les mesures de conservation et d'aménagement (Adouki, 1996). Par ailleurs, la pratique témoigne d'une application souvent difficile des dispositions relatives à l'aménagement forestier. Les inventaires des ressources, lorsqu'ils existent, sont incomplets ou non actualisés. Il en résulte une méconnaissance de l'état des ressources forestières conduisant à des abus dans leur exploitation. En outre, les procédures d'approbation des plans d'aménagement sont parfois à l'origine de retards qui retardent leur adoption. Ainsi, au Cameroun, la procédure comprend l'avis obligatoire d'un comité d'approbation<sup>11</sup> mais ne fixe pas le délai dans lequel la décision doit être prise; le comité pourrait ainsi rester un ou deux ans sans étudier un dossier. Ce risque existe aussi au Burkina Faso, où l'avant-projet de plan d'aménagement doit faire l'objet d'un examen par différentes commissions et du Comité national d'aménagement des forêts avant d'être soumis à l'approbation de l'autorité compétente, sans qu'aucune condition de délai ne soit fixée<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Articles 22-33 de l'arrêté 00222/A/MINEF du 25 mai 2001 fixant les procédures d'élaboration, d'approbation, de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des plans d'aménagement des forêts de production du domaine forestier permanent.

<sup>12</sup> Arrêté conjoint 01-047/MEF/MATD/MEE portant procédure d'approbation des plans d'aménagement des forêts de l'Etat et des collectivités locales (art. 3).

<sup>10</sup> On trouve la même exigence dans les textes burkinabé (art. 41), togolais (art. 33), tchadien (art. 72), etc.

Si l'on ajoute à ces contraintes les faiblesses institutionnelles (déficit en ressources matérielles et humaines) et l'insuffisante implication des populations, on comprend pourquoi, finalement, le plan d'aménagement forestier a plus progressé dans le discours juridique qu'il ne s'est réellement concrétisé sur le terrain, même s'il est sans doute appelé, à terme, à se développer progressivement. La place toujours plus grande que les législations récentes accordent à la gestion forestière privée et locale est peut-être de nature à favoriser cette évolution.

### **III. GESTION FORESTIÈRE LOCALE ET PRIVÉE**

Conscients de la nécessité de mettre un terme au monopole de l'Etat sur les forêts dans l'intérêt même de celles-ci, les législateurs africains tendent de plus en plus à promouvoir des formes de gestion forestière locale et privée. L'intervention directe des services publics, centraux et déconcentrés, n'a généralement pas suffi à mettre en oeuvre des politiques de gestion rationnelle des ressources forestières. Il s'est donc imposé un changement dans les schémas institutionnels traditionnellement fondés sur la primauté des services publics centraux, aux dépens des collectivités locales et des acteurs privés. Désormais, on opte de plus en plus pour un transfert de pouvoirs de gestion aux communautés locales et aux groupes d'usagers, parallèlement à la promotion de la foresterie privée et à la reconnaissance de droits sur les forêts en faveur des populations et des communautés locales. La diversification des techniques de gestion des forêts à laquelle on assiste depuis quelques années n'a cependant pas entraîné la suppression des gestions en régie, même si celles-ci sont moins pratiquées qu'autrefois. On ne les examinera donc pas ici car elles constituent, comme les ventes de coupe ou les permis de coupe, des modes d'exploitation classiques qui n'ont presque pas été modifiés par les lois forestières récentes.

#### **3.1 Mécanismes de transfert des pouvoirs de gestion**

Les pouvoirs publics tendent à confier la gestion et la conservation des forêts autant à

des services publics qu'à d'autres catégories d'acteurs, comme les communautés locales et les agents économiques. La mise en place d'un tel partenariat entre l'administration publique et les opérateurs privés rentre dans le cadre de nouvelles politiques forestières. Au Cameroun, par exemple, la législation forestière favorise ce type de partenariat entre l'administration et les communautés villageoises, en rendant possible la conclusion de conventions de gestion forestière assorties d'obligations réciproques pour les deux parties.

##### **3.1.1 Gestion confiée à des collectivités**

Les mouvements de démocratisation qui ont marqué les pays africains au début des années 90 ont favorisé la responsabilisation et l'implication de la société civile dans les processus de décision. Sur le plan forestier, une telle évolution impliquait naturellement une participation accrue des communautés villageoises à la gestion des forêts, en particulier celles situées dans leur sphère traditionnelle d'influence. C'est ainsi que des expériences de gestion tendant à la responsabilisation et à la participation directe des paysans au sein des communautés villageoises ont été mises en oeuvre dans différents pays. Il en est résulté des ajustements du cadre juridique et institutionnel forestier, ainsi que la reconnaissance de droits coutumiers sur les espaces et les produits forestiers. C'est l'un des principes directeurs de la loi camerounaise de 1994 en vertu duquel: "L'Etat, les communes, les communautés villageoises et les particuliers exercent sur leurs forêts [...] tous les droits résultant de la propriété, sous réserve des restrictions prévues par les législations foncière et domaniale" (art. 7).

##### **(a) Gestion communale ou villageoise**

Le dualisme des institutions locales est le principe en Afrique. Seuls quelques pays, tels le Cap-Vert, les Comores ou le Rwanda, y échappent par un hasard de l'histoire. Ailleurs coexistent, plus ou moins difficilement, d'une part les collectivités dites locales, territoriales ou décentralisées qui émanent du droit écrit, de l'autre les communautés villageoises qui tirent leur légitimité de la coutume.

Plusieurs textes opèrent au bénéfice des communes un transfert de la gestion des forêts, voire même leur propriété. Certains consacrent des dispositions particulières aux communes, comme les lois du Burundi (art. 46 et suiv.), du Cameroun (art. 30 à 33) et du Rwanda (art. 51 à 60) ou encore le décret sénégalais (art. R.9). D'autres visent plus largement le domaine forestier des collectivités décentralisées, dont les communes font partie (loi guinéenne, art. 42 et suiv.; projet de loi togolais, art. 23 et suiv.). De même, la loi nigérienne dispose que les collectivités territoriales peuvent acquérir des forêts par voie de concessions octroyées sur le domaine protégé de l'Etat (art. 18)<sup>13</sup>.

S'agissant des communautés villageoises, quelques législations récentes leur attribuent également un pouvoir d'administration sur des forêts voisines. L'étendue et la nature des droits transférés aux communautés villageoises sont variables d'un pays à l'autre, le transfert de la propriété entière restant rare. A titre illustratif, la loi guinéenne reconnaît le domaine forestier des collectivités décentralisées, qui comprend non seulement celui des communes et des districts, mais également celui des villages et des groupements forestiers (art. 19). Il peut s'agir en l'occurrence d'une pleine propriété forestière accordée aux collectivités.

En revanche les Etats ayant transféré la gestion des forêts sont plus nombreux. La législation sénégalaise reconnaît l'existence de forêts communautaires comprises dans les limites administratives de la communauté rurale qui les gère (art. R.9). Dans le même esprit, le code forestier gabonais envisage la possibilité d'affecter aux communautés villageoises, sous forme de forêts communautaires, des portions du domaine forestier rural qu'elles doivent gérer conformément aux indications d'un plan de gestion simplifié (art. 156 et suiv.). De même, en Guinée-Bissau, la loi permet l'attribution aux communautés villageoises (tabancas) de forêts aux fins de leur gestion sous le contrôle technique du service forestier (décret-loi, art.

---

<sup>13</sup> La requête en vue de l'octroi d'une concession doit comprendre, notamment, une demande de la collectivité concernée signée les chefs des villages, tribus, cantons et groupements directement concernés par la gestion de la forêt à concéder (art. 3 du projet de décret).

22 à 24)<sup>14</sup>. Pour leur part, les textes comorien (art. 16 et suiv.) et capverdien (art. 30) autorisent la conclusion de contrats de concession forestière avec des villages ou des communautés rurales<sup>15</sup>. Quant à la loi béninoise, elle institue des contrats de gestion forestière aux fins d'exécution des plans d'aménagement, que l'administration forestière est habilitée à conclure avec les collectivités riveraines (art. 44 et suiv.). Cette possibilité a été mise à profit pour l'élaboration et la mise en oeuvre, selon des méthodes participatives, du plan d'aménagement d'un important massif forestier au Nord du pays<sup>16</sup>. La législation camerounaise prévoit, de son côté, des conventions de gestion par lesquelles l'administration forestière confie à une communauté villageoise une portion de forêt du domaine national en vue de sa gestion, sa conservation et son exploitation à son propre profit (loi, art. 37; décret, art. 3-16). Dans le même sens, en Mozambique, l'Etat peut conférer aux communautés locales des pouvoirs de gestion de terres forestières à des fins de repeuplement en espèces forestières et fauniques, sans préjudice du contrôle exercé par les autorités compétentes (art. 33).

Enfin, le législateur autorise parfois les collectivités locales à constituer elles-mêmes des forêts villageoises en concédant à cet effet des portions de leur domaine forestier. C'est par exemple le cas des lois guinéenne (art. 45), sénégalaise (art. L.16) et malienne, cette dernière précisant que la "concession est accordée en priorité aux organisations riveraines" (art. 56). De même, en vertu du code forestier burkinabé, les collectivités décentralisées peuvent transférer, par contrat, l'exploitation de leurs forêts aux communautés villageoises ou inter-

---

<sup>14</sup> La nouvelle loi forestière (2001) reconnaît aux tabancas des pouvoirs encore plus étendus sur les forêts communautaires, dont notamment celui de les exploiter entièrement à leur profit (art. 35 et 36).

<sup>15</sup> En Mauritanie, l'Etat ou les collectivités locales peuvent passer des contrats de gestion d'unités forestières avec des associations riveraines de la forêt (art. 38), à charge pour celles-ci d'en assurer la mise en valeur suivant les indications du plan d'aménagement et du cahier des charges y annexé (art. 40).

<sup>16</sup> *Plan d'aménagement participatif des forêts classées de Tchaourou et Toui-Kilibo*. Projet de gestion des ressources naturelles. Ministère du développement rural. Mai 1996.

villageoises relevant de leur ressort, en fixant l'étendue des pouvoirs de gestion qu'elles leur confèrent (art. 68 et 69). En Mauritanie, l'Etat ou les collectivités locales peuvent passer des contrats de gestion d'unités forestières avec des associations riveraines de la forêt (art. 38), qui en assurent leur mise en valeur suivant les indications du plan d'aménagement et du cahier des charges y annexé (art. 40).

En dépit des progrès de la décentralisation en matière de gestion des forêts, l'Etat reste encore le principal acteur dans ce domaine. Définissant légalement les modalités et conditions d'exercice des pouvoirs de gestion, l'Etat se réserve souvent le droit de reprendre le contrôle ou la propriété du domaine forestier, au nom de l'intérêt général. Dans la mesure où les ressources forestières représentent, pour bon nombre de pays, une source importante de devises, les gouvernements sont soucieux d'assurer leur exploitation rationnelle en vue de garantir des rentrées fiscales régulières.

#### (b) Modalités des transferts de gestion

Le transfert des pouvoirs de gestion de l'Etat aux collectivités territoriales, villages ou communautés, que celles-ci soient qualifiées de riveraines, locales ou limitrophes, est de plus en plus consacré par les lois forestières. En outre, dans la majorité des cas examinées, les collectivités locales peuvent à leur tour déléguer des pouvoirs de gestion à des tiers, qui peuvent être des communautés villageoises ou des particuliers.

Les transferts de gestion soulèvent de multiples questions. L'une d'elles est relative à l'identité de l'entité gestionnaire et à sa compétence territoriale. Les problèmes sont en général plus complexes dans le cas des villages que dans celui des communes. Pour ces dernières, en effet, la relative uniformité de leur organisation et la netteté de leurs contours géographiques tempèrent les problèmes qui, de toutes façons, peuvent être résolus dans le cadre général des pouvoirs de tutelle. Cependant, certaines lois prévoient également la possibilité de déléguer des pouvoirs de gestion aux communautés villageoises. Or celles-ci peuvent ne pas avoir un statut juridique ou administratif précis. Se pose alors un double problème: celui de définir les limites territoriales exactes des villages concernés et celui d'établir les

modalités d'appartenance au groupe villageois.

La reconnaissance de droits et de responsabilités aux communautés villageoises dans la gestion des forêts soulève diverses interrogations. D'abord, les communautés villageoises seront-elles aptes à gérer les forêts qui leur seront confiées? Ensuite, comment résoudre les conflits d'intérêt pouvant surgir entre communautés villageoises ou entre celles-ci et l'Etat? Enfin, quels peuvent être la portée et le but d'une telle gestion communautaire?

Les lois forestières mettent généralement les communautés villageoises en position de demandeurs et réservent le droit à l'administration de rejeter les candidatures ne présentant pas un minimum de garanties. Ainsi, le projet de loi comorien dispose-t-il à cet égard: "Pour obtenir la concession, le village intéressé doit constituer un groupement forestier de manière à être en mesure de désigner un responsable de la gestion, un trésorier et une équipe de personnes pour travailler en forêt. Le directeur des forêts peut refuser de conclure une concession avec un village dont le groupement n'offrirait pas les garanties minimales d'une bonne gestion" (art. 25-1°). Dans le même sens, selon le décret camerounais de 1995, la communauté désireuse de gérer une forêt communautaire doit, au cours d'une réunion de concertation, désigner un responsable de la gestion et définir les objectifs et les limites de la forêt en question (art. 28).

Dans le but de prévenir les conflits entre villages, le texte comorien réserve la faculté d'obtention de concessions aux unités forestières situées à proximité immédiate des villages (art. 24). De la même manière, le décret camerounais prévoit que toute forêt susceptible d'être érigée en forêt communautaire doit être attribuée en priorité à la communauté riveraine la plus proche; lorsqu'une forêt est limitrophe de plusieurs communautés, elle peut faire l'objet d'une convention de gestion collective (art. 27).

L'orientation de la gestion est principalement donnée par les documents contractuels opérant le transfert de gestion. Au contrat ou à la concession s'ajoute soit un plan simple de gestion (loi camerounaise, art. 37), soit un plan d'aménagement (projet de loi comorien, art. 17; code gabonais, art. 22; loi guinéenne, art. 42; loi mozambicaine, art. 16; loi de la RD Congo, art. 25). L'important est que ces documents ne soient pas imposés aux communautés ou villages, mais négociés avec elles. La loi camerounaise précise qu'ils sont établis "à la diligence des intéressés" (art. 37), le texte comorien requiert le "commun accord des parties" (art. 18) et la loi guinéenne indique qu'ils sont élaborés par l'administration forestière avec le concours éventuel du gestionnaire de l'unité d'aménagement (art. 40). Quelle que soit leur dénomination, ces documents doivent fixer des objectifs que la communauté ou le village se sent en mesure d'atteindre et qui sont réellement à sa portée. Ils doivent aussi respecter leur autonomie de gestion car, dans la mise en oeuvre de la politique forestière, les communautés et les villages sont des partenaires du service forestier, non ses auxiliaires. Parfois, les communautés locales chargées d'aménager des forêts communautaires peuvent recevoir à cet effet une assistance technique de l'administration<sup>17</sup>.

Le contrôle de la gestion communautaire des forêts est confronté au dilemme de la recherche d'un équilibre entre l'autonomie de gestion et l'obtention des résultats escomptés. Le texte comorien prévoit à ce propos la désignation d'un agent contrôleur qui, "une fois par an, après inspection de l'état de la forêt et évaluation de ses possibilités [...] délivrera en bloc et gratuitement les autorisations de coupes et d'exploitation" (art. 20). De toutes façons, le contrôle est implicitement postulé par le principe même du contrat et il est souvent évoqué de manière générale, comme le font par exemple les lois camerounaise (art. 38) et guinéenne (art. 46). En cas de mauvaise gestion, les sanctions applicables peuvent être l'exécution d'office (décret béninois, art. 32), la suspension provisoire (idem) ou définitive (décret camerounais, art. 31), voire

le déclassement des forêts communautaires ou la réaffectation de leur gestion au service forestier (loi mozambicaine, art. 23). La loi béninoise dispose que le contrat de gestion forestière passé avec une collectivité riveraine peut prévoir une période probatoire d'un an renouvelable une seule fois (art. 46).

Ainsi les collectivités territoriales et les communautés villageoises disposent de pouvoirs de gestion des forêts riveraines dans la plupart des récentes lois forestières, mais le plus souvent sous le contrôle technique de l'administration. Qu'en est-il pour les personnes privées ?

### 3.1.2 Gestion confiée à des personnes privées

Les personnes privées peuvent certes agir, à titre de propriétaires, comme gestionnaires de leurs propres forêts. Cette question de la propriété forestière privée est abordée ci-dessous dans le paragraphe 3.3.

S'agissant des pouvoirs de gestion forestière des particuliers, tous les textes examinés les organisent, à l'exception de ceux de l'Algérie et du Burundi. Le transfert contractuel de la gestion d'une forêt publique – qu'elle appartienne à l'Etat ou à une collectivité territoriale – à une personne privée ne pose pas de problème juridique particulier. La majorité des textes prévoit des possibilités de gestion transférée à des tiers en général (loi nigérienne, art. 29), à des personnes publiques ou privées (loi burkinabé, art. 39; loi malgache, art. 24) ou encore à des particuliers (projet de loi togolais, art. 38 et 41). Le mécanisme contractuel est simple: l'Etat garantit la libre jouissance de l'unité forestière et la disposition de ses produits; son cocontractant s'engage à mettre en oeuvre un plan d'aménagement convenu, en principe sans sous-traiter les droits et obligations qu'il tient du contrat. Le contrat est renouvelable tant que le cocontractant le désire et s'acquiesce de ses obligations, ce qui lui assure l'indispensable durée de son entreprise. Une indemnité lui est due en cas de résiliation unilatérale du contrat pour un motif d'intérêt général. Enfin, l'administration l'exerce généralement un contrôle technique pour s'assurer du respect des engagements contractuels, notamment en vérifiant les carnets de chantier et les états de production.

<sup>17</sup> Arrêté ministériel CAB/MIN/AF.F-E.T/263/2002 du 3 octobre 2002 fixant la procédure d'établissement d'un plan d'aménagement forestier.

Les dispositions régissant les contrats d'exploitation sont assez proches de celles qui s'appliquent aux contrats de gestion. En Centrafrique, l'exploitation du domaine de l'Etat est soumise à l'obtention d'un permis d'exploitation et d'aménagement (art. 27) délivré aux sociétés qui installent des unités de transformation et qui s'engagent à participer à l'exécution d'un plan d'aménagement (art. 32). Ce permis garantit à son titulaire le droit de prélever sur la superficie accordée la quantité de bois nécessaire à une exploitation rationnelle, qui est définie dans un plan d'exploitation et d'aménagement approuvé par le ministre (art. 35). De manière analogue, la loi du Congo-Brazzaville instaure une convention de transformation industrielle garantissant à son titulaire le droit de prélever des contingents déterminés s'il s'engage à assurer la transformation des grumes exploitées (art. 65). Elle prévoit également la convention d'aménagement et de transformation, qui ajoute à la précédente l'obligation pour l'exploitant d'exécuter les travaux sylvicoles prévus au plan d'aménagement (art. 66). La société doit obtenir chaque année une autorisation de coupe pour continuer à exploiter sa concession forestière. Dans le même sens, la loi camerounaise (art. 44 et suiv.) et son décret d'application (art. 61 et suiv.) prévoient des conventions d'exploitation qui confèrent aux bénéficiaires le droit de prélever un volume de bois permettant d'approvisionner à long terme leurs industries locales de transformation du bois.

Le code gabonais prévoit divers types de permis à vocation industrielle pour l'exploitation des forêts domaniales: le permis de gré à gré pour la transformation locale d'un nombre maximum d'arbres du domaine forestier rural, accordé aux seuls nationaux (art. 95); le permis forestier associé, réservé lui aussi aux nationaux, pour l'exploitation de superficies déterminées du domaine forestier permanent en dehors des forêts classées (art. 96); et la concession forestière sous aménagement durable, permis de surface attribué à toute personne physique ou morale pour l'exploitation de forêts du domaine permanent en dehors des forêts classées, avec obligation d'aménagement et de transformation locale (art. 97)<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> D'une manière générale, divers types de permis sont requis pour le prélèvement des produits forestiers, leur circulation et leur stockage.

La gestion des forêts par des personnes privées constitue un moyen de réalisation des objectifs nationaux de croissance économique. Toutefois, la mise en place des industries forestières nécessite des moyens financiers consistants dont les nationaux ne disposent pas toujours. Se pose alors la question de savoir si la gestion des forêts par les privés doit être réservée aux nationaux ou étendue aux étrangers.

Selon les pays, elle peut être réservée ou non aux nationaux. Au Niger, l'ordonnance de 1992 relative à la commercialisation et au transport de bois dans les agglomérations organise ce secteur autour de la structure locale de gestion (art. 4) et des commerçants-transporteurs (art. 5) dotés d'une carte professionnelle. Les structures locales de gestion sont chargées d'assurer l'approvisionnement d'un marché rural de bois moyennant l'exploitation d'une zone forestière qui leur est allouée. Dans la mesure où l'exploitation et la commercialisation des produits ne sont pas réservées aux nigériens, on présume que les étrangers peuvent intervenir dans les marchés ruraux. L'arrêté 0039/MHE/DE du 15 juillet 1997 fixant les redevances perçues au titre des permis requis semble le confirmer. Parmi les pièces à fournir pour obtenir la carte professionnelle de commerçant-transporteur (art. 3) ne figure aucune condition de nationalité. Il en est de même au Sénégal, où le décret 98-164 assujettit l'exploitant forestier à la détention d'une carte professionnelle (art. 26), mais sans qu'aucune condition de nationalité ne soit posée. Le Cameroun a aussi opté pour une telle position. Le décret 2000/092/PM du 27 mars 2000 modifiant le décret 95-537 a abrogé les dispositions restrictives antérieures de ce dernier en la matière. Il

---

L'autorisation de prélèvement peut prendre la forme d'un permis d'exploitation (Sénégal), de coupe (Congo), de récolte (RD Congo), etc. L'autorisation de transporter les produits forestiers correspond aux permis de circulation ou coupon de transport (Guinée, Mali). Enfin, les permis de dépôt ou bordereaux de dépôt permettent de les stocker. Ainsi, le décret malien du 17 septembre 2001 déterminant les conditions et modalités d'exercice des droits conférés par les titres d'exploitation des ressources forestières distingue trois catégories de permis: de grande coupe, de moyenne coupe et de petite coupe. En RD Congo, il existe des permis de coupe ordinaire pour les titulaires de concessions forestières, des permis de coupe artisanale pour les artisans et les permis de coupe de bois de feu et de carbonisation pour les populations rurales.

supprime l'obligation de partenariat industriel avec un exploitant camerounais ou une société dans laquelle des camerounais détiennent la totalité du capital social ou des droits de vote. En revanche, une position protectionniste subsiste en République du Congo: la loi 16-2000 réserve l'attribution des titres d'exploitation forestière aux personnes morales de droit congolais et aux personnes physiques de nationalité congolaise. Le décret 2002-437 de 2002 fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts prévoit, parmi les pièces nécessaires à la délivrance d'une carte professionnelle, la présentation d'un certificat de nationalité (art. 49) par les personnes physiques. Quant aux personnes morales, seul leur gestionnaire doit fournir cette pièce et donc avoir la nationalité congolaise. La condition est du reste expressément requise pour l'agrément d'exploitant forestier artisanal<sup>19</sup>.

Outre cette question de la nationalité, la procédure d'attribution des titres d'exploitation forestière est de plus en plus réglementée dans les pays étudiés. En cette matière, la plupart des Etats adoptent des solutions compatibles avec les principes de la concurrence, faisant souvent de l'adjudication publique le principe et du gré à gré l'exception. C'est par exemple le cas du Cameroun, où il existe une procédure de présélection à partir de quatre critères: les capacités d'investissement; la surface financière et les garanties de bonne exécution; les capacités techniques et l'expérience professionnelle; enfin, le respect des engagements antérieurs pris dans les mêmes domaines ainsi que des règlements concernant l'environnement<sup>20</sup>. Sont ainsi présélectionnés les candidats remplissant ces conditions et ayant obtenu la note minimale de 65/100 (art. 16 de l'arrêté de 2002), le soumissionnaire totalisant le plus grand nombre de points étant finalement retenu.

Dans un autre ordre d'idées, dans le souci de valoriser pleinement produits ligneux au niveau national, bon nombre de lois forestières tendent à promouvoir leur transformation en produits finis ou semi-finis. C'est orientation législative s'inscrit dans le

cadre des objectifs de développement endogène du secteur forestier<sup>21</sup> visant à augmentation de la valeur ajoutée localement au bois<sup>22</sup>. Cette tendance se manifeste parfois par l'interdiction de l'exportation des grumes ou des produits ligneux semis finis. C'est le cas du Cameroun (loi, art. 71), où cette interdiction peut néanmoins faire l'objet d'exceptions sous réserve du paiement d'une surtaxe à l'exportation (ordonnance 99/001). Un décret de 1999 prévoit à ce titre nombre d'essences dont l'exportation est permise (68), ainsi que des essences interdites d'exportation (23). La République du Congo adopte plutôt la solution de la surtaxe à l'exportation (arrêté 6383 de 2002, art. 2). En revanche l'arrêté conjoint guinéen de 2005 opte pour l'interdiction absolue de toute exportation de grumes (art. 12).

Dans tous les cas, améliorer les conditions de la foresterie privée passe par l'adoption de mesures incitatives visant à la rendre plus attractive.

### 3.2 Outils de promotion de la foresterie privée

La délégation des pouvoirs de gestion des forêts à différents acteurs vise à assurer de meilleurs résultats dans l'exploitation et la protection de leurs ressources. Il ne s'agit pas nécessairement d'un désengagement de l'Etat, mais d'une diversification des moyens permettant d'atteindre des objectifs de conservation et de production forestières. A cet effet, les législations forestières prévoient des outils financiers ou techniques, ainsi que la mise à disposition de terres forestières.

#### 3.2.1 Outils financiers, fiscaux ou techniques

A l'échelle nationale comme au niveau international, on reconnaît de plus en plus la nécessité d'accorder des aides financières pour encourager les acteurs privés à adopter des modes de gestion appropriés et efficaces. Ces incitations consistent, selon la majorité des législations récentes, dans l'octroi de

<sup>19</sup> Article 29 de l'arrêté ministériel CAB/MIN/AF.F-E.T/262/2002 du 3 octobre 2002 portant mesures relatives à l'exploitation forestière.

<sup>20</sup> Article 3 de l'arrêté 0315/MINEF fixant les critères de présélection et les procédures de choix des soumissionnaires des titres d'exploitation forestière.

<sup>21</sup> G. Kalambay LUMPUNGU, "Présentation du nouveau code forestier", in *JURICONGO*, Doctrine, p.4.

<sup>22</sup> N. Bayol, "La concession forestière Haut-Abanga (Gabon)", in *Gestion durable des forêts tropicales en Afrique centrale*. Recherche d'excellence, FAO, 2003, p.25.

prêts et de subventions liés à la réalisation d'activités bien déterminées, même si les fonds publics requis pour la mise en oeuvre de telles stratégies font souvent défaut.

Au titre des avantages fiscaux, quelques législateurs prévoient des exonérations de taxes. C'est notamment le cas de la loi malgache, qui dispense de taxes les forêts privées soumises au régime forestier (art. 27). La loi béninoise encourage quant à elle les boisements privés en exonérant de taxes l'exploitation des produits provenant des forêts appartenant aux particuliers et aux coopératives (art. 61). Toujours dans le but de promouvoir les plantations forestières, les sociétés qui entreprennent de tels travaux voient les coûts de leur réalisation soit déduits de la taxe de reboisement, soit remboursés (loi, art. 37; décret, art. 19). Il en est également ainsi au Cap-Vert, où la loi de 1998 exempte de la taxe de reboisement les personnes qui effectueraient une plantation équivalente à la parcelle déboisée au lieu indiqué par le service forestier (art. 27). Elle prévoit aussi un appui financier aux initiatives publiques ou privées de sensibilisation des populations sur la nécessité de planter des arbres ou d'utiliser des sources d'énergie alternatives au bois (art. 46).

Les mesures incitatives sont spécialement prévues en matière de reboisement et, plus largement parfois, en faveur des actions de conservation. Ainsi, la plupart des législations étudiées tendent à stimuler le reboisement par tous moyens appropriés (loi guinéenne, art. 88 et suiv.; loi tunisienne, art. 68; projet de loi togolais, art. 58). Les encouragements prévus peuvent consister dans des appuis techniques fournis par l'administration<sup>23</sup> ou dans l'octroi de subventions, primes, crédits, prêts ou bonifications de taux d'intérêt<sup>24</sup>. Au Maroc, par exemple, l'arrêté 2398-96 de 1996 fixe les limites, conditions et modalités d'octroi des subventions et les prêts accordés pour le financement de plantations d'alignement ou de travaux de reboisement. En Algérie, l'Etat peut également, lorsque le reboisement est déclaré d'intérêt public, y procéder à sa charge sur des terres à

vocation forestière appartenant à des particuliers (art. 48, 51 et suiv.).

Par ailleurs, tous les textes examinés, à l'exception des lois forestières malienne et burundaise, comportent des dispositions relatives aux fonds forestiers, à savoir des comptes dont les recettes sont spécialement affectées au financement d'actions de protection et de mise en valeur des forêts. Le statut de ces fonds diffère d'un pays à l'autre: ils peuvent être dotés de la personnalité morale, comme au Rwanda (art. 8), ou plus généralement d'une simple autonomie comptable. Ils sont généralement alimentés par une partie des recettes provenant de l'exploitation des forêts et des taxes et redevances forestières, ainsi que de dotations de l'Etat, de dons et legs de personnes publiques et privées, de concours financiers des institutions de coopération bilatérale ou multilatérale, etc. Au Burkina Faso, il existe un Fonds d'aménagement forestier destiné à financer les projets d'aménagement participatif concernant "toute exploitation à but commercial des produits forestiers ligneux dans les zones non aménagées"<sup>25</sup>.

### 3.2.2 Mise à disposition de terres forestières

La mise à disposition de terres forestières dans le cadre de la délégation des pouvoirs de gestion représente une autre forme d'incitation, surtout si elle est couplée avec l'accès à des aides financières. Au Niger, l'ordonnance de 1993 permet de confier aux particuliers, à charge pour eux de les reboiser, des terres domaniales nues ou couvertes de boisements dégradés (art. 81). Elle permet aussi de leur accorder des subventions en nature ou en espèces (art. 82). La loi de 2004 (art. 56) et son décret d'application, non encore adopté (art. 43 à 45), reprennent ces dispositions par le biais d'autorisations exceptionnelles de culture accordées pour l'enrichissement en essences de valeur. Dans le même sens, le projet de loi togolais institue un contrat de gestion forestière par lequel des portions du domaine forestier peuvent être concédées à des tiers aux fins de leur reboisement pour le compte de l'Etat ou de collectivités locales (art. 60).

<sup>23</sup> Lois d'Algérie (art. 49), du Cap-Vert (art. 47), de Guinée (art. 90), de Guinée équatoriale (art. 69) et de Mauritanie (art. 33).

<sup>24</sup> Lois du Cap-Vert (art. 47), de Guinée équatoriale (art. 72 et suiv.), du Rwanda (art. 10), etc.

<sup>25</sup> Arrêté conjoint 01-048/MEF/MADT/MEE portant institution d'un Fonds d'aménagement forestier.

Le projet de loi comorien comporte lui aussi des dispositions similaires (art. 34 et 35).

Le projet de loi tchadien semble encore plus incitatif en la matière. Il prévoit en effet que des concessions temporaires et révocables portant sur des terrains ruraux de l'Etat, susceptibles d'être transformées en titres de propriété définitifs après constatation des travaux de boisement, reboisement ou régénération, peuvent être accordées gratuitement à des particuliers (art. 88). Les particuliers devenus propriétaires des terrains boisés, reboisés ou régénérés par leurs soins y exercent alors tous les droits résultant de la propriété privée (art. 90).

### **3.3 Reconnaissance des droits des populations et des communautés locales**

La problématique de la reconnaissance des droits des populations et des communautés locales se pose en particulier en ce qui concerne le droit de propriété des particuliers et des groupements, eu égard aux droits d'usage forestiers qui leur sont reconnus et quant à leur participation aux procédures de classement et de déclasserment des forêts. A cet égard, les législateurs sont en général soucieux de concilier les droits traditionnels des usagers locaux et le système juridique formel d'accès aux ressources forestières. Ne pas tenir compte de ces droits traditionnels comporte un double risque: d'une part, celui d'une opposition entre les revendications des populations locales et les intérêts de l'Etat; d'autre part, celui d'un accroissement des actes illégaux de la part des populations dont les droits sont méconnus. Pour éviter de tels écueils, la reconnaissance des droits traditionnels doit s'accompagner de l'octroi aux communautés locales de pouvoirs pour la gestion des ressources forestières, l'Etat veillant à ce que celle-ci se fasse dans le respect des conditions de durabilité.

Il en est ainsi au Burkina Faso où l'arrêté 2001/043/MEE/CAB portant cahier des charges pour la gestion de la forêt classée/réserve partielle de la Comoe-Lerabe a transféré la gestion de ses ressources forestières, fauniques et piscicoles à l'Association inter-villageoise pour la gestion des ressources naturelles et de la faune (art. 4). Pour parer aux risques de mauvaise gestion, l'arrêté prévoit la possibilité de

suspendre l'agrément pour une durée de douze mois, voire son retrait faute de garanties pour une gestion appropriée (art. 6). C'est cette solution s'applique à des entités ne constituant pas des communautés locales, comme la Fondation des Amis de la Nature<sup>26</sup>.

Par ailleurs, la gestion communautaire des forêts est souvent tributaire de la disponibilité des ressources financières requises. Cette contrainte est plus particulièrement ressentie lorsque le transfert des responsabilités de gestion ne s'accompagne du transfert des moyens financiers correspondants. Certains pays essaient de remédier à cette carence, comme la Guinée, où un arrêté de 2005 relatif aux redevances forestières prévoit l'affectation d'une partie des recettes d'exploitation aux communautés riveraines de forêts qui participent à leur gestion (art. 7).

#### **3.3.1 Droit de propriété**

Dans son principe, la propriété forestière privée est explicitement reconnue par la majorité des législations forestières, qui distinguent en général le domaine forestier de l'Etat et celui des collectivités locales de celui des personnes privées (loi guinéenne, art. 16; loi mauritanienne, art. 4; loi tunisienne, art. 48 et suiv.). Il faut cependant préciser que, dans la pratique, les forêts privées sont généralement réduites à la portion congrue, l'Etat et ses démembrements étant propriétaires de la plus grande partie des espaces forestiers dans les pays africains.

Cela étant, les particuliers exercent en général sur leurs forêts tous les droits résultant de la propriété (loi béninoise, art. 61; projet de loi togolais, art. 27 et 28), sous réserve néanmoins des restrictions pouvant être imposées par les législations forestière, foncière et domaniale (loi camerounaise, art. 7; loi mauritanienne, art. 51). Il arrive toutefois que la propriété forestière des particuliers soit limitée aux seules forêts qu'ils plantent, à l'exclusion des formations forestières naturelles qui se trouvent sur leurs terrains. Néanmoins, en cas d'aliénation des produits naturels issus desdites formations, les particuliers bénéficient d'un droit de préemption (art. 39 de la loi camerounaise).

<sup>26</sup> Décision 2001-049 MEE/SG/DGEF/DFC portant agrément de la Fondation des Amis de la Nature en qualité de concessionnaire du Parc national de Pô, dit Parc National Kaboré Tambi.

Les forêts privées peuvent, soit être acquises conformément aux règles du droit écrit ou aux normes coutumières, soit résulter de plantations forestières réalisées par les particuliers (loi burkinabé, art. 33 et 34; loi nigérienne, art. 26). La loi sénégalaise prévoit en la matière que les formations forestières régulièrement implantées sur le domaine national sont la propriété des personnes privées qui les ont effectuées, à l'exclusion de toute appropriation du terrain utilisé (art. L.2), opérant ainsi une distinction entre propriété de l'arbre et propriété du sol. Les restrictions apportées au droit de propriété consistent en général à soumettre les défrichements et les coupes à autorisation administrative. De plus, les pratiques sylvicoles des propriétaires doivent être compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement (loi malienne, art. 61).

### 3.3.2 Droits d'usage

Avant les législations actuelles, la notion de droit d'usage n'a pas toujours été définie de façon rigoureuse. Selon un auteur, elle était précédemment entendue comme un ensemble de "droits résultant de faits matériels ancestraux par lesquels les habitants d'une collectivité rurale peuvent, dans une forêt qui ne leur appartient pas, soit prélever certains produits, soit se livrer à certaines activités productrices, mais seulement dans la limite de la satisfaction de leurs besoins réels, personnels ou collectifs"<sup>27</sup>. Le droit positif offre désormais des définitions plus explicites, comme celle contenue dans la loi guinéenne de 1999: "Les droits d'usage sont des droits coutumiers que les populations vivant traditionnellement à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier peuvent exercer en vue de satisfaire leurs besoins en produits forestiers" (art. 94).

La plupart des lois examinées reconnaissent les droits d'usage forestiers, mais les conçoivent de façon plus ou moins libérale ou restrictive<sup>28</sup>. Dans l'ensemble, ils sont

<sup>27</sup> K. Nguessan, *Commentaire du code forestier et de la législation forestière de la Côte d'Ivoire*, Paris, LGDJ, 1989, p. 211.

<sup>28</sup> Implicitement, les Principes forestiers de Rio consacrent aussi de tels droits en ces termes: "Les politiques forestières nationales devraient reconnaître et protéger comme il convient l'identité, la culture et les droits des populations autochtones, leurs collectivités et les autres collectivités, et les habitants des forêts. Des conditions appropriées doivent être

destinés à satisfaire uniquement les besoins des populations riveraines en produits et ou fruits forestiers, sans que ceux-ci puissent être commercialisés par les usagers"<sup>29</sup>. Dans la même logique, ces droits sont en principe exercés gratuitement, mais incessibles aux tiers (loi guinéenne, art. 95; loi tunisienne, art. 37). L'étendue des droits d'usage varie selon le statut de la forêt concernée. Dans les forêts dites protégées<sup>30</sup>, l'exercice des droits est en général relativement libre, tandis qu'il est rigoureusement réglementé, voire interdit, dans les forêts classées.

Ainsi, au Burkina Faso, les droits d'usage traditionnels pouvant s'exercer dans les forêts protégées portent sur la culture, le pâturage, la cueillette des produits et sous-produits forestiers (art. 57). Il en est également ainsi aux termes des lois malienne (art. 49 et 50) et mauritanienne (art. 32). Même dans les chantiers forestiers, ils peuvent parfois être exercés, mais à condition de ne pas compromettre leur exploitation (loi nigérienne, art. 54). Au Bénin, l'exercice des droits d'usage portant sur le sol forestier est libre (loi, art. 26).

Toutefois, dans la plupart des cas, l'exercice de ces droits reste subordonné à l'état et aux possibilités des forêts concernées (loi guinéenne, art. 97; loi mauritanienne, art. 46). Ils peuvent ainsi être suspendus ou même interdits, sans ou avec compensation, pour des motifs d'intérêt général (loi mauritanienne, art. 46; loi nigérienne, art. 55).

Dans les forêts classées, en revanche, l'exercice des droits d'usage constitue souvent une exception ou une tolérance. Selon les cas, il peut être strictement limité ou même prohibé. Lorsqu'ils sont admis, les

---

faites à ces groupes pour leur permettre d'être économiquement intéressés à l'exploitation des forêts, de mener des activités rentables, de réaliser et conserver leur identité culturelle et leur organisation sociale propres et de jouir de moyens d'existence et d'un niveau de vie adéquats, notamment grâce à des régimes fonciers incitant à une gestion écologiquement viable des forêts" (Principe 5-a).

<sup>29</sup> C'est ce que disposent par exemple les lois malienne (art. 19) et mozambicaine (art.1-9), ainsi que la loi du Congo-Brazzaville (art. 42) et le projet de loi tchadien (art. 65).

<sup>30</sup> C'est-à-dire celles qui n'ont pas fait l'objet d'un acte de classement suivant la procédure particulière établie à cet effet par la législation forestière (loi burkinabé, art. 16; loi camerounaise, art. 34).

droits consistent essentiellement dans le ramassage du bois mort et la récolte de fruits et de plantes alimentaires, médicinales ou à usage religieux (loi béninoise, art. 33; loi burkinabé, art. 56; projet de loi tchadien, art. 69). En Guinée-Bissau, ils sont limités au ramassage du bois mort dans les forêts soumises au régime forestier de protection (décret-loi, art. 27). Dans certaines forêts classées et dans certaines circonstances, les droits d'usage sont complètement exclus. Ainsi, les périmètres de reboisement et de restauration sont affranchis de tout droit d'usage pour la durée indiquée dans leur texte de classement (projet de loi tchadien, art. 69). C'est également le cas dans les parcs nationaux et les réserves intégrales (loi guinéenne, art. 96; loi sénégalaise, art. L.11; projet de loi togolais, art. 67). De plus, le domaine classé est en principe exempt de tout droit d'usage portant sur le sol forestier (loi béninoise, art. 32; loi malienne, art. 77).

Par ailleurs, il arrive que les droits d'usage soient assimilés aux droits conférés aux communautés villageoises. Au Cameroun, par exemple, les droits forestiers reconnus aux populations autochtones sont des droits normaux d'usage, dont elles peuvent jouir pour les besoins de leurs activités traditionnelles de collecte des produits forestiers "secondaires", notamment le raphia, le palmier, le bambou, le rotin ou les produits alimentaires. Ils s'exercent dans les espaces forestiers relevant du domaine national, à l'exception des zones mises en défens (art. 26 du décret de 1995).

### 3.3.3 Participation des populations au classement des forêts

Nombre de législations africaines associent les populations riveraines aux procédures de classement et de déclasséement des forêts. Ainsi, la loi du Congo-Brazzaville prescrit une enquête auprès des représentants des populations locales préalablement au classement des forêts. A l'issue de cette consultation, les populations sont informées du projet de classement et les personnes qui revendiquent des droits sur les terres à classer les font valoir (art. 15 à 17). Une commission de classement, comprenant des représentants des villages intéressés, des administrations et des ONG locales concernées, examine les réclamations présentées par les populations et tente un règlement à l'amiable. En cas d'échec, le

différend est porté devant le tribunal compétent (art. 18 à 20). Lorsqu'il s'agit d'un déclasséement, les personnes intéressées sont également invitées à faire connaître à la commission de déclasséement leurs objections ou suggestions (art. 25)<sup>31</sup>.

La législation sénégalaise organise aussi l'implication de la population par le biais de la commission régionale de conservation des écosystèmes. Chargée d'étudier les demandes de classement, déclasséement et défrichement, elle est présidée par le gouverneur et compte parmi ses membres des représentants des collectivités locales et des éleveurs, avec la possibilité d'y adjoindre toute personne utile à l'instruction du dossier (décret, art. R.43).

Toutes les autres lois forestières fondées sur une approche participative, en particulier les plus récentes d'entre elles, prévoient logiquement d'associer les populations aux diverses phases des procédures de classement et de déclasséement des forêts, leur reconnaissant par-là le droit d'être consultées et impliquées dans les processus de prise de décision concernant leur environnement immédiat<sup>32</sup>.

## IV. IMPORTANCE ENVIRONNEMENTALE DES FORETS

Comme dans les autres régions du monde, l'importance environnementale des forêts est de plus en plus reconnue par les législations forestières en Afrique. Outre les prescriptions classiques d'ordre répressif ou visant la protection *stricto sensu* – maîtrise des déboisements, lutte contre les incendies, création d'aires protégées –, le législateur prescrit de plus en plus le respect de la diversité biologique et la prise en compte des facteurs environnementaux dans les plans d'aménagement. De même, les études d'impact écologique ont tendance à se développer en matière forestière. La

<sup>31</sup> Le projet de loi togolais instaure une procédure similaire prévoyant la participation de la population, même s'il laisse au règlement le soin de définir la composition de la commission (art. 16 à 20).

<sup>32</sup> C'est le cas notamment des lois béninoise (art. 14 à 22; art. 16 du décret), burkinabé (art. 29), centrafricaine (art. 63 à 67), ruandaise (art. 30), ainsi que du projet de loi tchadien (art. 19).

sauvegarde des forêts est liée également à la préservation des eaux douces et à la protection du climat ainsi que, plus largement, au maintien des processus et des équilibres écologiques. Ces exigences doivent cependant rester compatibles avec le rôle vital des forêts dans le développement durable<sup>33</sup>. Un tel souci est nettement perceptible à travers les législations forestières africaines récentes, où les conditions et le régime d'exploitation des forêts sont de plus en plus imprégnés des problématiques environnementales<sup>34</sup>.

#### **4.1 Prise en compte accrue de la dimension écologique des forêts**

La dimension écologique des forêts est prise en considération par les législateurs africains de diverses manières, spécialement à travers les prescriptions se rapportant à l'inventaire et à l'aménagement forestiers ainsi qu'à celles relatives aux études d'impact sur l'environnement.

##### **4.1.1 Inventaire et aménagement forestiers**

Les objectifs poursuivis par les politiques forestières se sont diversifiés et, comme on l'a observé, intègrent davantage la préservation de la diversité biologique. Au Burkina Faso, par exemple, la politique forestière est fondée, entre autres principes, sur celui de la conservation de la biodiversité (art. 7), qu'il incombe à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux communautés riveraines de mettre en oeuvre (art. 44). Plus généralement, la majorité des lois récentes se sont fixé pour objectif la réalisation de l'équilibre entre l'exploitation des forêts et les impératifs de la protection du milieu naturel en vue d'un développement durable (loi de

<sup>33</sup> Lors de la Conférence de Rio, la difficulté de concilier les intérêts économiques et les préoccupations écologiques a empêché les Etats de parvenir à un accord sur la négociation d'une convention forestière, se limitant à adopter une déclaration de principes sur les forêts.

<sup>34</sup> Parmi les nouvelles options du développement forestier, telles qu'elles résultent par exemple de la loi camerounaise de 1994, la protection de l'environnement doit occuper une place essentielle dans la politique nationale d'aménagement du territoire, au même titre que la conservation des écosystèmes naturels par la création d'un domaine forestier permanent.

Guinée équatoriale, art. 2; loi du Congo-Brazzaville, art.1, 45 et 46; code forestier du Gabon, art. 55; projet de loi togolais, art. 2).

Ces préoccupations environnementales se manifestent spécialement à travers les *inventaires forestiers*, instruments essentiels de mise en oeuvre des politiques et des plans forestiers, dont la réalisation est de plus en plus exigée par les législateurs africains. Ainsi, la loi nigérienne prescrit l'établissement d'un inventaire forestier national et la mise en place d'un système national d'information forestière (art. 11). La loi algérienne prévoit également, dans le cadre de la politique nationale de développement du secteur forestier, la réalisation périodique d'un inventaire quantitatif et qualitatif des ressources forestières du pays (art. 39). Le décret béninois dispose aussi que le domaine forestier doit faire l'objet de prospections et d'inventaires visant à mieux connaître les ressources qu'il recèle afin de mieux les aménager (art. 28).

Le code forestier gabonais traite longuement de l'inventaire forestier, en fixant ses objectifs et en spécifiant les modalités de sa réalisation (art. 56 à 67). L'objectif recherché est d'assurer la maîtrise des ressources forestières et leur exploitation rationnelle. L'inventaire doit ainsi permettre d'évaluer, quantitativement et qualitativement, les peuplements forestiers; de localiser les ressources par l'établissement de cartes forestières; de recueillir les données nécessaires à la définition des paramètres de l'aménagement; enfin, de récolter les données environnementales permettant d'identifier les zones écologiquement fragiles ou de grande valeur biologique.

La loi mozambicaine est elle aussi assez détaillée à ce sujet. L'inventaire forestier étant l'un des outils fondamentaux d'application de la loi (art. 36-g), il est défini de façon relativement précise. Il consiste dans la collecte et l'enregistrement de données concernant la qualité et la quantité des ressources forestières, l'état de leur dynamique, la régénération et les produits pouvant être obtenus par unité de superficie, et ce afin de fournir les informations permettant d'aménager durablement une région ou une forêt déterminée (art. 1-24).

Plusieurs législations distinguent par ailleurs entre inventaire d'aménagement et inventaire

d'exploitation, en exigeant l'établissement de celui-ci sur la base de celui-là. Au Cameroun, l'exploitation de toute forêt est subordonnée à la réalisation d'un inventaire d'exploitation (décret, art. 41 et 50). La loi gabonaise a également consacré cette distinction, en faisant de l'inventaire d'exploitation une obligation juridique et en lui assignant, entre autres objectifs, celui de limiter les atteintes à l'environnement.

Pour leur part, les *plans d'aménagement* apparaissent comme des instruments permettant d'intégrer plus nettement les facteurs environnementaux. Un tel objectif ressort clairement de la loi guinéenne, par exemple, aux termes de laquelle le plan d'aménagement est destiné "à assurer une gestion rationnelle du domaine forestier de l'Etat, qui tient compte de ses fonctions de protection et de production, et qui réalise un équilibre entre les besoins socio-économiques des populations et les intérêts de conservation du milieu naturel" (art. 39). Cette prise en compte des considérations écologiques, à côté des facteurs socioéconomiques, ressort aussi du décret béninois qui prescrit une gestion forestière planifiée de manière à satisfaire les besoins sociaux, économiques, culturels et écologiques des générations actuelles et futures, d'une part; et à assurer la préservation de l'environnement et la conservation de la diversité biologique à long terme, d'autre part (art. 26). Parmi les indications qui doivent impérativement figurer dans les plans d'aménagement, on trouve notamment l'analyse des données naturelles, économiques et sociales, sur la base desquelles sont prises les décisions d'aménagement (projet de loi tchadien, art. 73).

Le modèle de cahier des charges centrafricain relatif au permis d'exploitation et d'aménagement résume bien ce que recouvre aujourd'hui le concept d'aménagement intégré en droit forestier africain. Il dispose en effet que l'aménagement "passe par la gestion rationnelle de l'écosystème forestier d'une manière qui assure sa pérennité et préserve sa diversité. Il englobe aussi bien les activités d'exploitation que celles de reboisement et la régénération naturelle. Son objectif est autant de garantir toutes les fonctions de la forêt dans le cadre d'une gestion à buts multiples, que de rechercher un équilibre bioécologique". Parallèlement,

l'élaboration de telles politiques doit s'accompagner d'une maîtrise des outils de contrôle et de gestion des espaces boisés. Le dispositif juridique doit être fondé sur la possibilité d'en assurer le respect par la mise en oeuvre des moyens techniques et humains requis.

#### 4.1.2 Etudes d'impact sur l'environnement

Permettant d'incorporer les valeurs environnementales dans le processus décisionnel, l'étude d'impact est d'une grande utilité dans le secteur forestier comme dans les autres domaines du développement socioéconomique<sup>35</sup>. La plupart des lois forestières examinées exigent désormais qu'une étude d'impact écologique soit effectuée préalablement à la réalisation de certaines activités forestières. Même lorsqu'une telle obligation ne figure pas explicitement dans les lois forestières, elle peut résulter de la législation environnementale. C'est le cas par exemple en Algérie, où la loi du 5 février 1983 relative à la protection de l'environnement contient des dispositions en ce sens (art. 130 et suiv.)<sup>36</sup>.

La loi mozambicaine, quant à elle, définit l'étude d'impact écologique comme un instrument préventif de gestion de l'environnement permettant l'identification et l'analyse préalable, qualitative et quantitative, des effets bénéfiques autant que néfastes d'une activité sur l'environnement (art. 1-2). Il est intéressant de noter que cette loi, se fondant sur le principe de "précaution" qu'elle consacre par ailleurs, subordonne l'introduction d'espèces animales et végétales ou de technologies modernes dans les secteurs forestier et faunique à la réalisation d'études d'impact en vue de garantir la durabilité de ces derniers (art. 3-c).

---

<sup>35</sup> C'est ce que les Principes forestiers de Rio rappellent en ces termes: "Les politiques nationales devraient prévoir la réalisation d'études d'impact sur l'environnement lorsque les mesures risquent d'avoir de graves conséquences pour une grande partie des ressources forestières et lorsque ces mesures sont soumises à la décision d'un organe national compétent" (Principe 8-h).

<sup>36</sup> Cette loi, qui a été complétée par le décret 90-78 du 27 février 1990, soumet à l'étude d'impact les travaux et projets d'aménagement qui, par leur dimension ou leurs incidences, peuvent porter atteinte à l'environnement.

Au Cameroun, les projets de développement susceptibles de causer des perturbations au milieu forestier sont soumis à une étude préalable de leurs impacts sur l'environnement (loi, art. 16-2). C'est également ce que prévoient, en substance, la loi et le décret sénégalais (art. L 44, art. R.12) et le projet de loi togolais (art. 232). De son côté, le code forestier gabonais prévoit que l'implantation de toute industrie forestière dans le pays doit faire l'objet d'un plan d'industrialisation comportant notamment une étude d'impact environnemental (art. 226).

Dans certains pays, l'étude d'impact écologique est aussi exigée préalablement aux grands travaux et ouvrages nécessitant des défrichements importants. C'est notamment le cas au Burkina Faso (code forestier, art. 50) et au Niger (loi, art. 37). En Guinée, cette obligation découle plus directement de la législation environnementale<sup>37</sup>.

Plus largement, l'étude d'impact est requise comme condition préalable aux opérations de déclasserement forestier, ces dernières étant presque toujours préjudiciables aux forêts. Une telle obligation est inscrite dans la loi du Cap-Vert (art. 25) et dans la loi nigérienne (art. 23). Le décret camerounais de 1995 ajoute à la condition d'utilité publique pour le déclasserement d'une forêt celle d'une l'étude d'impact sur l'environnement (art. 23). La loi nigérienne va encore plus loin en doublant l'étude de l'impact écologique de celle des implications socio-économiques, ce qui induit une analyse des retombées concrètes sur les conditions de vie des populations locales<sup>38</sup>. Parfois, l'étude doit examiner les impacts prévisibles sur l'économie forestière autant que sur les écosystèmes naturels (projet de loi comorien, art. 6). L'analyse des effets sur les productions forestières prend en considération toute la filière économique, les emplois qui y sont attachés et la satisfaction des besoins des populations. Quant aux

impacts sur le milieu naturel, ils concernent notamment la faune et la flore, les essences forestières, la conservation des eaux et des sols et les conditions climatiques locales (art. 9).

Que l'étude d'impact porte sur l'environnement naturel, sur les conditions sociales ou sur les deux à la fois, certains textes exigent en outre qu'elle propose les solutions susceptibles de remédier aux inconvénients éventuels du déclasserement. C'est en particulier le cas de la loi mauritanienne (art. 17), du décret-loi bissau-guinéen (art. 21-1) et du décret béninois (art. 15).

#### **4.2 Renforcement des mesures de protection**

Ces mesures protectrices visent à amoindrir les effets préjudiciables des boisements et consistent aussi à sauvegarder des espaces et des espèces particuliers.

##### **4.2.1 Maîtrise des facteurs de déboisement**

Bien que les facteurs de déboisement soient multiples, l'attention du législateur s'est plus particulièrement portée sur les défrichements et les feux de brousse.

##### **(a) Contrôle des défrichements**

La protection des espaces forestiers contre les défrichements abusifs est un problème qui se pose en des termes différents selon qu'ils relèvent de la propriété publique ou privée. Si les propriétaires privés sont en principe libres de déboiser leurs terrains, cette faculté est plus théorique que pratique, dans la mesure où elle est presque toujours assujettie à une autorisation administrative préalable. Des règles similaires s'appliquent également aux communes et autres personnes publiques qui possèdent des forêts, assorties le cas échéant de restrictions concernant le droit d'aliéner ces dernières.

S'agissant du patrimoine forestier de l'Etat, la protection est en général plus stricte. Dans beaucoup de pays, il n'est pas question de défricher une forêt domaniale classée, ni de la vendre ou de l'aliéner d'une quelconque manière. Toutefois, les lois prévoient presque toujours la possibilité, par une mesure de déclasserement, de faire cesser l'affectation

<sup>37</sup> Le code de l'environnement (ordonnance du 28 mai 1987) exige une étude d'impact pour les travaux – dont la liste est établie par le décret 199/PRG/SGG/89 du 8 novembre 1989 – susceptibles de porter atteinte à l'équilibre écologique. Cette liste comprend le défrichement des bois et forêts de plus de 10 ha.

<sup>38</sup> Exemples: loi rwandaise (art. 37 et 57), loi du Congo-Brazzaville (art. 25) et projet de loi du Tchad (art. 25).

forestière du sol et donc d'en disposer autrement. Cela est également vrai des législations ayant placé les forêts de l'Etat dans le domaine public, en ce sens que la domanialité publique cesse de s'appliquer lorsque les biens bénéficiant de ses règles protectrices ne le justifient plus.

Enfin, plusieurs lois forestières ont la particularité de prévoir un domaine forestier dénommé tantôt "protégé", tantôt "national", qui n'est pas clairement délimité et dont des parcelles sont fréquemment mises en culture par les paysans au titre des droits d'usage. Avec la croissance démographique et la pression corrélatrice sur la terre, ces droits s'exerçant sur le sol forestier représentent un facteur préoccupant de recul des forêts, que l'on cherche à juguler par une régulation des défrichements à finalité agricole.

Quel que soit le statut du sol forestier, il existe presque toujours un moyen légal d'opérer un défrichement, mais non sans restrictions. L'une des techniques de limitation des possibilités de défrichement tient, dans deux séries de cas, aux caractéristiques des terrains. Dans le premier cas, le législateur prohibe le déboisement de lieux désignés de manière précise, comme les berges d'un cours d'eau sur une largeur prédéterminée (décret-loi bissau-guinéen, art. 11-1-c et 14). Dans le second cas, le législateur donne une indication générale nécessitant une interprétation administrative, en utilisant des formules telle que: "...les zones de naissance des cours d'eau" (loi malienne, art. 14). La loi peut aussi habiliter l'administration à s'opposer aux défrichements de forêt répondant à certains critères (loi centrafricaine, art. 55). Dans un cas comme dans l'autre, la loi donne à l'administration une certaine marge d'appréciation et la laisse juger de l'inopportunité du défrichement.

Ainsi conçues, les restrictions aux possibilités de défrichement sont relativement anciennes en droit forestier africain. La nouveauté en la matière vient de textes qui ajoutent des conditions tenant à la nature du projet pour lequel le défrichement est envisagé. Selon la loi centrafricaine, "le déclassement des forêts du domaine de l'Etat ne peut avoir lieu que pour des raisons d'intérêt public, économique ou social", et en l'absence d'une autre superficie disponible (art. 68). La loi béninoise emploie une formule voisine qui ne diffère que par la référence à "la mise en application

de plans d'action environnementale et de développement économique et social" (art. 22).

La même observation peut être faite à la lecture de la loi mauritanienne, selon laquelle "la désaffectation doit être nécessaire pour réaliser un ouvrage ou projet d'intérêt public dont l'exécution ne pourrait être correctement faite en dehors du domaine forestier" (art. 17). Les projets de lois comorien (art. 6) et tchadien (art. 25) et la loi du Congo-Brazzaville (art. 25) vont dans le même sens. Quant à la loi malgache (art. 18) et au décret sénégalais (art. R.39), ils font tous deux référence à l'utilité publique ou à l'intérêt général. En resserrant le critère de l'intérêt général et en précisant la notion d'absence de terrain alternatif, cette évolution des textes peut aider à limiter les déboisements.

Toujours dans le souci de freiner la diminution des espaces forestiers, certaines lois disposent que tout défrichement doit être accompagné d'un reboisement, cette compensation étant destinée à maintenir la superficie forestière globale à l'échelon national. A cette fin, une première technique consiste à créer des taxes de défrichement dont le produit sert au financement de reboisements équivalents (loi guinéenne, art.76; projet de loi togolais, art. 84). La loi capverdienne (art. 27 et 28) dispense du paiement de cette taxe les personnes qui réalisent elles-mêmes des plantations équivalentes sur les terrains indiqués à cet effet par le service forestier<sup>39</sup>. Ce mécanisme suppose de sérieuses garanties pour s'assurer que le produit de la taxe couvre effectivement les coûts de reboisement et qu'il y est réellement affecté.

A défaut, il semble plus sûr d'exiger une compensation en nature, même si l'on sait bien que celle-ci ne peut guère être intégrale. En effet, une compensation intégrale serait celle qui présenterait une équivalence non seulement de superficie, mais encore de fonctions écologiques et de possibilités d'exploitation. Si l'objectif est de maintenir le

<sup>39</sup> Le bénéficiaire d'une autorisation de défrichement doit de toute façon s'acquitter de taxes ou redevances, même si la loi n'en destine pas le produit au financement des reboisements équivalents. C'est ce que prévoient, par exemple, le décret sénégalais (art. R.54), la loi du Congo-Brazzaville (art. 32) et la loi nigérienne (art. 38).

potentiel forestier d'un pays, la compensation à l'identique n'est pas une solution, car il ne s'agit pas d'une reconstitution de la ressource amputée, mais plutôt du transfert d'une parcelle d'un statut juridique à un autre ou d'un patrimoine à un autre. Les dispositions qui s'en tiennent à l'équivalence semblent par conséquent les plus adaptées (Du Saussay, 1995). Dans ce sens, le code minier guinéen prévoit des autorisations particulières pour le dégagement du sol des arbres nécessaires à la réalisation des activités minières (art. 73), mais il prescrit également la remise en état du site, par le reboisement, à la fin des travaux (l'art. 132).

A cet égard, se pose alors la question du financement des opérations de reboisement du terrain dont la charge doit, logiquement, incomber au bénéficiaire de la décision de déclassement ou de défrichement. Le législateur rwandais y a répondu en disposant que "tout défrichement doit être précédé d'un boisement de surface équivalente à la charge du bénéficiaire du permis" (art. 77). Celui-ci doit en outre préciser "la localisation et les caractéristiques telles que surface et essences des reboisements compensatoires effectués" (art. 78-8). La loi béninoise pose également le principe d'une obligation de reboisement compensatoire (art. 22) lequel doit, aux termes de son décret d'application, être effectué aux frais du bénéficiaire du déclassement, sous le contrôle de l'administration forestière (art. 17 et 18)<sup>40</sup>. Le projet de décret nigérien, quant à lui, indique que les défrichements d'une superficie supérieure à trois hectares doivent être suivis, dans les six mois, d'un reboisement à la charge du bénéficiaire de l'autorisation de défrichement. "En cas de défaillance de ce dernier, et après mise en demeure, le reboisement est effectué par l'administration chargée des forêts aux frais du bénéficiaire" (art. 34).

#### (b) Lutte contre les feux de brousse

Toutes les lois forestières étudiées comportent des dispositions relatives aux feux de brousse car, en Afrique comme ailleurs, ceux-ci représentent une menace sérieuse pour l'intégrité du patrimoine forestier. Chaque législation essaie d'adapter

ces prescriptions à la situation géographique particulière du pays concerné. On peut s'en rendre compte en examinant, à titre d'exemple, les dispositions relatives aux incendies de forêts figurant dans les textes guinéens et nigériens.

La loi nigérienne et son décret d'application (projet) posent le principe d'une interdiction générale des feux de brousse, sauf à des fins d'aménagement (loi, art. 42). Les zones à haut risque d'incendie, déterminées chaque année par arrêté du ministre chargé des forêts, doivent faire l'objet d'une surveillance particulière (décret, art. 37) et la population avoisinante des forêts peut être requise pour combattre les incendies lorsqu'ils se déclarent (loi, art. 43). L'emploi du feu pour la destruction des arbres est strictement interdit et les cultures sur brûlis sont prohibées lorsqu'il y a un risque évident de propagation du feu (loi, art. 46). Enfin, toute mise à feu est dans tous les cas entourée de précautions particulières (décret, art. 36).

La loi guinéenne pose elle aussi, en premier lieu, une interdiction générale des feux de brousse, notamment pour la pratique de la chasse (art. 81)<sup>41</sup>. Ensuite, là où les feux ne peuvent pas être totalement exclus, ils sont réglementés de façon limitative. Ainsi, les mises à feu à des fins agricoles, pastorales ou de débroussaillage, ainsi que les feux précoces, ne peuvent être pratiqués que si toutes les précautions nécessaires sont prises (art. 82). L'administration forestière et, plus largement, tous ceux qui possèdent un domaine forestier doivent prendre certaines mesures de prévention, telles que la constitution, la formation et l'équipement de brigades anti-feu, l'établissement de pare-feu et la création de postes d'observation dans certaines régions sensibles et à certaines époques critiques de l'année (art. 84). Les feux dans le domaine forestier sont interdits en dehors des habitations et des établissements qui s'y trouvent et quiconque allume un feu est tenu de prendre toutes les mesures de contrôle utiles. La population et les autorités locales doivent prêter leur concours aux agents forestiers en cas d'incendie touchant une parcelle du domaine forestier (art. 87).

<sup>40</sup> Voir, dans le même sens, la loi mauritanienne (art. 17) et le projet de loi comorien (art. 6).

<sup>41</sup> Il en va de même pour le code forestier gabonais (art. 84).

La loi fixe également les peines d'emprisonnement et/ou d'amende encourues pour infraction aux dispositions relatives aux feux de brousse. Les sanctions ainsi édictées sont portées au double lorsque les infractions sont commises dans des aires spécialement protégées et lorsque leur auteur est un agent de l'Etat, d'une collectivité décentralisée, d'un district ou d'un village (art. 124). Ce sont là des mesures qui se retrouvent, à quelques variantes près, dans la plupart des législations examinées.

Au titre des innovations, le décret malgache 2002-793 prévoit des mesures incitatives à la prévention et la lutte contre les feux de brousses à travers l'attribution d'un certificat de bonne conduite aux communes méritantes en la matière (art. 3). En outre, celles-ci bénéficient de financements accordés par des projets de développement communaux, le certificat en question étant une condition d'octroi de tels financements (art. 2-3).

#### 4.2.2 Espaces et espèces protégés

L'examen des législations objet de cette analyse montre qu'elles prévoient toutes des mesures destinées à protéger certaines catégories d'espaces boisés, sous diverses appellations: forêts classées, forêts de protection, réserves forestières, périmètres de reboisement et de restauration, parcs nationaux, réserves naturelles, réserves de faune, réserves de la biosphère, aires protégées, etc. Bien que dotés de statuts fort différents, ces espaces ont en commun de bénéficier d'un régime de protection renforcée, qui limite ou interdit les possibilités d'y avoir accès, d'en exploiter les ressources ou d'y exercer des droits d'usage.

Ainsi, la loi malgache dispose que certains périmètres, soit de par leur nature, soit en raison des objectifs qui leur sont assignés, peuvent être soumis à des régimes spéciaux exclusifs de toute exploitation, sous quelque forme que ce soit (art. 48). Les coupes rases, défrichements, mises à feu, ainsi que le pâturage, en particulier, y sont interdits (art. 51).

La loi camerounaise distingue quant à elle deux principales catégories d'aires protégées. La première comprend celles qui sont prioritairement établies dans l'intérêt de la faune, tels les parcs nationaux et les sanctuaires de faune. La deuxième inclut

celles dont l'objet premier est d'assurer la protection des forêts, telles les réserves forestières, les forêts de protection, de récréation, d'enseignement et de recherche, les périmètres de reboisement, etc., qui relèvent du domaine privé de l'Etat (art. 24). Le décret d'application restreint ou interdit les actions humaines dans ces espaces protégés (art. 3).

Dans la réalité, cependant, de tels espaces de protection existent davantage dans les lois que sur le terrain. Cette observation a été faite, par exemple, en ce qui concerne les aires protégées du Cameroun (Bomba, 1996) et du Congo-Brazzaville (Adouki, 1996)<sup>42</sup>.

Par ailleurs, la majorité des lois forestières étudiées contiennent des mesures visant à protéger, partiellement ou intégralement, certaines essences forestières rares ou menacées de disparition, en raison aussi bien de leur valeur socio-économique, médicinale ou culturelle, que de leur intérêt écologique, botanique ou scientifique. Lorsque l'exploitation de ces espèces est possible, elle est généralement assujettie à une autorisation spéciale (loi guinéenne, art. 78; loi malienne, art. 16 à 18). Ainsi, au Burkina Faso, l'article 46 du code forestier soumet à des mesures de protection particulières une série d'espèces, dont la liste est fixée par arrêté, en raison de leur intérêt ethnobotanique ou du risque de leur disparition.

Le code forestier gabonais prévoit pour sa part que, dans le cadre de l'aménagement de la faune sauvage, l'administration procède au classement des espèces animales, selon des critères bien déterminés, suivant qu'il s'agit d'espèces intégralement protégées,

---

<sup>42</sup> D.E. Adouki écrit à ce propos: "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... Certaines activités sont autorisées dans les réserves et viennent parfois remettre en cause l'essence même de la protection... 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'ensemble des populations établies dans l'aire protégée...".

partiellement protégées ou non protégées (art. 92).

#### 4.3. Diversification des mesures de répression

Toutes les lois forestières comprennent une partie pénale, en général assez consistante, consacrée aux infractions à leurs prescriptions et aux sanctions qui leur sont applicables. Ces dispositions diffèrent relativement peu d'un pays à l'autre et ont faiblement évolué dans le passé récent, si bien qu'elles ne seront évoquées ici que brièvement.

Sur le plan **procédural**, la recherche et la constatation des infractions forestières relèvent normalement de la compétence aussi bien de la police judiciaire que des agents forestiers assermentés ou habilités. Les procès-verbaux dressés par ces derniers pour constater des infractions font foi jusqu'à preuve contraire de leurs énonciations, voire parfois jusqu'à inscription de faux. Ces mêmes agents sont habilités à interpellier les personnes, à s'assurer de leur identité, à contrôler les documents administratifs (comme les permis et licences), ainsi qu'à effectuer des perquisitions. Ils peuvent aussi, en règle générale, exercer les poursuites conjointement avec les magistrats du parquet. A cet égard, ils disposent souvent du pouvoir de consentir des transactions au nom de l'Etat (loi guinéenne, art. 104 et 105; loi mauritanienne, art. 67).

En ce qui concerne les **sanctions**, la plupart des infractions sont en principe assorties de peines d'emprisonnement et/ou d'amende, le juge pouvant selon les cas soit prononcer l'une ou l'autre, soit les infliger cumulativement. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'actes manifestement antisociaux, tels que les incendies volontaires, le juge peut être tenu d'appliquer au délinquant les deux peines à la fois. Cette solution a été retenue notamment par le législateur guinéen (art. 120). Dans le même sens, la loi mozambicaine réserve à l'infraction d'incendie volontaire de forêt la sanction cumulée de l'emprisonnement et de l'amende (art. 40).

Les sanctions normalement encourues sont souvent aggravées et quelquefois portées au double dans les cas de récidive ou lorsque

les infractions sont commises dans des espaces spécialement protégés, ou encore lorsqu'elles sont le fait d'agents publics (loi algérienne, art. 88; loi guinéenne, art. 124; loi mozambicaine, art. 42).

Outre les peines principales que sont l'emprisonnement et l'amende, des peines accessoires sont aussi généralement prévues, comme la confiscation des objets ayant servi à commettre l'infraction ou l'interdiction de solliciter de nouveaux permis d'exploitation. De plus, certaines lois font obligation aux délinquants ayant endommagé des parcelles de forêt de les restaurer ou de réparer les dommages causés (loi guinéenne, art. 126; loi mozambicaine, art. 39).

De surcroît, certains législateurs donnent aux auteurs d'infractions insolvables la possibilité de se libérer de leurs amendes en fournissant des prestations en nature. Celles-ci consistent dans des travaux d'intérêt forestier, définis suivant des barèmes réglementaires et exécutés sous le contrôle des agents forestiers. Ces formes de sanctions novatrices, qui visent à diversifier les mesures répressives de manière à les rendre plus utiles pour les forêts et plus acceptables pour les délinquants, sont envisagées par quelques textes récents, comme le décret béninois (art. 89) ou la loi guinéenne (art. 128 et 129).

Enfin, la transaction est prévue par presque toutes les lois forestières étudiées. Elle permet au délinquant d'éteindre l'action publique par le paiement du montant de la transaction. Elle pose cependant des problèmes de transparence et d'intégrité. Comment s'assurer que le produit de la transaction ne soit pas détourné, par exemple?

## V. CONCLUSION

Les principaux éléments de conclusion qui se dégagent de cette analyse peuvent être brièvement résumés comme suit:

- dans le passé récent, la majorité des pays africains étudiés ont procédé à une réforme plus ou moins poussée de leur législation forestière;
- les tendances majeures qui émergent de la législation forestière africaine ainsi réformée sont essentiellement de trois ordres: (i) une gestion forestière reposant sur les principes de durabilité, avec un recours plus systématique aux plans d'aménagement; (ii) une gestion forestière dont la dimension locale et le caractère privé sont de plus en plus marqués; et (iii) une prise en compte plus nette des fonctions environnementales des forêts;
- la planification de la gestion forestière apparaît désormais comme une obligation légale et ses objectifs s'amplifient pour embrasser les dimensions sociales et écologiques. En tant que patrimoine national, les forêts doivent être gérées de façon rationnelle et équilibrée en vue de garantir, à long terme, la satisfaction des besoins des populations et la sauvegarde de l'environnement;
- l'affermissement de la gestion locale et privée des forêts se manifeste notamment par: (i) des mécanismes de transferts plus poussés des pouvoirs de gestion aux collectivités, villages et groupements; (ii) le développement de la foresterie privée moyennant des incitations financières, fiscales et matérielles; et (iii) une reconnaissance plus explicite de droits sur les forêts au bénéfice des populations et des communautés locales;
- les mesures de préservation des forêts sont axées sur la maîtrise des principaux facteurs de déboisement (défrichements et feux de brousse), parallèlement à un renforcement du rôle environnemental des forêts, qui se traduit par une prise en compte accrue de la diversité biologique forestière, une intégration plus forte des

facteurs écologiques dans les plans d'aménagement et un recours croissant aux études d'impact sur l'environnement dans le secteur forestier ;

- dans certains pays, l'exploitation forestière tient davantage compte des objectifs de développement socio-économique, notamment en termes d'accroissement du produit intérieur brut et de création d'emplois. Ainsi, plusieurs lois encouragent la création d'industries forestières et prohibent l'exportation de produits qui ne sont ni finis, ni semi-finis.

Finalement, au-delà de la nécessité d'adopter de nouvelles lois forestières, il faut avoir le souci de leur application effective. A cet égard, le respect de deux principes fondamentaux s'impose. En premier lieu, les objectifs de la loi forestière doivent être adaptés à la capacité de l'Etat et de la société à les mettre en oeuvre. Des normes forestières trop rigides ou trop contraignantes courent le risque de ne pas être appliquées et peuvent conduire à des résultats contraires à ceux escomptés. En second lieu, l'adoption de normes forestières simples facilite leur compréhension et réduit les difficultés d'interprétation. Lorsque des normes sont trop complexes et requièrent des procédures trop lourdes ou encore des réformes institutionnelles exorbitantes, elles risquent aussi de ne pas être appliquées et d'ouvrir le champ à des actes de corruption ou des activités illégales. En somme, réalisme juridique et acceptabilité sociale doivent être à la base de toute réforme législative forestière soucieuse d'effectivité.

## PRINCIPAUX TEXTES JURIDIQUES CONSULTES

### Algérie

- Loi 84-12 du 23 juin 1984 portant régime général des forêts, modifiée et complétée par la loi 91-20 du 2 décembre 1991
- Décret 90-114 du 21 avril 1990 portant création de l'Agence nationale des forêts

### Bénin

- Loi 93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts
- Décret 96271 du 2 juillet 1996 portant modalités d'application de la loi 93-009 du 2 juillet 1993

### Burkina Faso

- Loi 006/97/ADP du 31 janvier 1997 portant code forestier
- Arrêté 2004-019/MECV du 7 juillet 2004 portant liste des espèces forestières bénéficiant de mesures de protection particulières
- Arrêté 2001-043/MEE/CAB du 29 octobre 2001 portant cahier des charges pour la gestion de la forêt classée et réserve partielle de la Comoe-Lerabe
- Arrêté conjoint 01-048/MEF/MADT/MEE du 8 novembre 2001 portant institution d'un fonds d'aménagement forestier
- Décision 2001-049 MEE/SG/DGEF/DFC du 25 juin 2001 portant agrément de la Fondation des Amis de la Nature en qualité de concessionnaire du Parc national de Pô, dit Parc National Kaboré Tambi

### Burundi

- Loi 1/02 du 25 mars 1985 portant code forestier

### Cameroun

- Loi 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche
- Décret 95/531 du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts
- Ordonnance 99/001 complétant certaines dispositions de la loi 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche
- Décret 99/781/PM fixant les modalités d'application de l'article 71(1)(nouveau) de la loi 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche

- Arrêté 0315/MINEF du 9 avril 2001 fixant les critères de présélection et les procédures de choix des soumissionnaires des titres d'exploitation forestière

### Cap-Vert

- Lei 48/V/98, 6 avril 1998

### Centrafrique

- Loi n 90.003 du 9 juin 1990 portant code forestier

### Comores

- Projet de loi forestière, octobre 1995

### République du Congo

- La loi 16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier
- Décret 2002-437 du 31 décembre 2002 fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts
- Arrêté 6383 du 31 décembre 2002 fixant les taux de la taxe à l'exportation des produits forestiers bruts ou transformés des forêts naturelles ou des plantations

### République Démocratique du Congo

- Loi 11-2002 du 29 août 2002 portant code forestier
- Arrêté ministériel CAB/MIN/AFF-ET/263/2002 du 3 octobre 2002 fixant la procédure d'établissement d'un plan d'aménagement forestier
- Arrêté ministériel CAB/MIN/AFF-ET/262/2002 du 3 octobre 2002 portant mesures relatives à l'exploitation forestière
- Arrêté ministériel CAB/MIN/AFF-ET/261/2002 du 3 octobre 2002 portant organisation et fonctionnement du cadastre forestier

### Gabon

- Loi 016/01/PR du 31 décembre 2001 portant code forestier

### Guinée

- Loi L/99/013 du 22 juin 1999 adoptant et promulguant la loi portant code forestier
- Loi L/95/036/CTR du 30 juin 1995 portant code minier
- Ordonnance 045/PRG/SGG/87 du 28 mai 1987 portant code de l'environnement
- Décret 199/PRG/SGG/89 du 8 novembre 1989 codifiant les études d'impact sur l'environnement

- Arrêté conjoint  
A/05/671/MAEEF/MEF/SGG du 2 février  
2005 fixant les taux des redevances  
forestières

#### **Guinée-Bissau**

- Lei florestal, juillet 2001
- Decreto-lei 4-A/91 aprovendo a lei florestal,  
29 octobre 1991

#### **Guinée équatoriale**

- Ley 1/1997 sobre el uso y manejo de los  
bosques, 18 février 1997

#### **Madagascar**

- Loi 14/97 du 23 mai 1997 portant révision  
de la législation forestière
- Décret 2002-793 du 7 août 2002  
définissant les mesures incitatives à la  
prévention et à l'éradication des feux de  
brousse

#### **Mali**

- Loi 95-004 du 18 janvier 1995 fixant les  
conditions de gestion des ressources  
forestières
- Loi 003 du 18 janvier 1995 portant  
organisation de l'exploitation, du transport  
et du commerce du bois
- Loi 96-016 du 13 février 1996 portant  
création de l'unité de gestion forestière
- Décret n.96-083 du 20 mars 1996 fixant  
l'organisation et les modalités de  
fonctionnement de l'unité de gestion  
forestière
- Décret 404/ P-RM du 17 septembre 2001  
déterminant les conditions et modalités  
d'exercice des droits conférés par les titres  
d'exploitation des ressources forestières

#### **Mauritanie**

- Loi 97-007 du 20 janvier 1997 abrogeant et  
remplaçant l'ordonnance 82-171 du 15  
décembre 1982 portant code forestier

#### **Mozambique**

- Lei 10/99 estabelecendo os principios e  
normas básicos sobre a protecção,  
conservação e utilização sustentável dos  
recursos florestais e faunísticos, 7 juillet  
1999

#### **Niger**

- La loi 2004-040 portant régime forestier
- Ordonnance 93-015 du 2 mars 1993 fixant  
les principes d'orientation du code rural
- Ordonnance 92-037 du 21 août 1992  
portant organisation de la

commercialisation et du transport de bois  
dans les grandes agglomérations et la  
fiscalité qui lui est applicable

- Arrêté 0039/MHE/DE du 15 juillet 1997  
portant tarification des redevances perçues  
à l'occasion de la délivrance du permis  
d'exploitation, de commercialisation et de  
transport du bois

#### **Rwanda**

- Loi 47/1988 du 5 décembre 1988 portant  
organisation du régime forestier
- Loi organique 04/2005 du 8/04/2005  
portant modalités de protéger, sauvegarder  
et programmer l'environnement

#### **Sénégal**

- Loi 98-03 du 8 janvier 1998 portant code  
forestier, partie législative
- Décret 98-164 du 20 février 1998 portant  
code forestier, partie réglementaire

#### **Tchad**

- Projet de loi portant régime des forêts, de  
la faune et de la pêche, décembre 1999

#### **Togo**

- Projet de loi portant code des ressources  
forestières, novembre 1998

#### **Tunisie**

- Loi 88-20 du 13 avril 1988 approuvant le  
code forestier

## BIBLIOGRAPHIE

- Adouki D.E. 1996. "Rapport national du Congo". Dans: M. Prieur et S. Doumbé-Billé (sous la direction de). *Droit, forêts et développement durable*. Bruxelles. Bruylant, pp. 139-158.
- Bomba C.M. 1996. "Rapport national du Cameroun". Dans: M. Prieur et S. Doumbé-Billé (sous la direction de). *Droit, forêts et développement durable*. Bruxelles. Bruylant, pp. 115-137.
- Breton J.-M. 1996. "Droits fonciers, problèmes agro-fonciers, protection des forêts (principalement dans les pays d'Afrique noire francophone)". Dans: M. Prieur et S. Doumbé-Billé (sous la direction de). *Droit, forêts et développement durable*. Bruxelles. Bruylant, pp. 347-408.
- Bula-Bula S. 1996. "Rapport national du Zaïre". Dans: M. Prieur et S. Doumbé-Billé (sous la direction de). *Droit, forêts et développement durable*. Bruxelles. Bruylant, pp. 293-306.
- Djeri-Alassani K. 1996. "Rapport national du Togo". Dans: M. Prieur et S. Doumbé-Billé (sous la direction de). *Droit, forêts et développement durable*. Bruxelles. Bruylant, pp. 265-291.
- Doumbé-Billé S. 2004 "Le cadre juridique international relatif aux forêts - Etat de développement", in M. Cornu et J. Fromageau (sous la direction de), *Le droit de la forêt au XXI<sup>ème</sup> siècle. Aspects internationaux*, Paris, L'Harmattan, p. 126.
- FAO. 2003. *Tendances du droit forestier en Afrique et en Europe*. Etude législative 72. Rome.
- FAO. 2000. *République démocratique du Congo. Cadre juridique de gestion de l'environnement. Projets de lois relatifs à l'environnement, aux forêts, à l'eau et à la pêche*. Rome. DRC/99/010.
- FAO. 1999a. *République du Tchad. Appui à la révision du code forestier. Rapport final: Projets de loi portant régime des forêts, de la faune et de la pêche*. Rome. TCP/CHD/8821.
- FAO. 1999b. *République du Niger. Législation forestière. Projets de loi et de décret portant code forestier*. Rapport final, par E. Canal-Forgues. Rome. TCP/NER/8821.
- FAO. 1998a. *Royaume du Maroc. Avant-projet de code forestier. Rapport de mission d'appui technique*, par M.A. Mekouar. Rome. GCP/INT/649/ITA.
- FAO. 1998b. *République de Madagascar. Contrôle de la production et assistance à l'exportation des produits forestiers. Aspects juridiques: rapport final*, par S. Doumbé-Billé. Rome. TCP/MAG/6611.
- FAO. 1997. *République du Cap-Vert. Avant-projet de loi forestière (version finale)*. Praia. GCP/CVI/034/NET.
- FAO. 1996. *République du Bénin. Législation forestière et faunique. Rapport de mission*, par M.A. Mekouar. Projet de gestion des ressources naturelles. Rome.
- FAO. 1995a. *République fédérale islamique des Comores. Politique et législation forestières. Volume II: Avant-projet de loi*, par Ch. du Saussay. Rome. TCP/COI/4452.
- FAO. 1995b. *Burkina Faso. Avant-projet de loi relative aux forêts*, par M. Cavérvivière. Rome. TCP/BKF/2352.
- FAO/UICN. 1996. *Mauritanie. Réactualisation des législations forestière et faunique. Projets de textes juridiques annotés. Rapport final*, par D. Ly, A. Fall, S. Doumbé-Billé et M.A. Mekouar. Rome. TCP/MAU/4452.
- Finioana H., Rakotonarivo G.H. 1996. "La législation forestière à Madagascar". Dans: M. Prieur et S. Doumbé-Billé (sous la direction de). *Droit, forêts et développement durable*. Bruxelles. Bruylant, pp. 175-183.

Hammami A. 1999. *Le principe de développement durable en droit forestier tunisien*. Mémoire de DEA en droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Facultés des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis II.

Kamto M. 1996. *Droit de l'environnement en Afrique*. Paris, EDICEF/AUPELF.

Lankan Traoré M. 1996. "La législation forestière en République de Guinée". Dans: M. Prieur et S. Doumbé-Billé (sous la direction de). *Droit, forêts et développement durable*. Bruxelles. Bruylant, pp. 157-173.

Le Roy E. 1996. "Les droits des populations autochtones et les forêts (principalement dans certains pays d'Afrique noire francophone)". Dans: M. Prieur et S. Doumbé-Billé (sous la direction de). *Droit, forêts et développement durable*. Bruxelles. Bruylant, pp. 409-425.

Ly I. 1996. "Etat actuel de la législation forestière au Sénégal". Dans: M. Prieur et S. Doumbé-Billé (sous la direction de). *Droit, forêts et développement durable*. Bruxelles. Bruylant, pp. 223-244.

Maidoka A. 1996. "La législation forestière au Niger". Dans: M. Prieur et S. Doumbé-Billé (sous la direction de). *Droit, forêts et développement durable*. Bruxelles. Bruylant, pp. 201-210.

Mekouar M.A. 1989. "Droit, forêt, environnement: virtualités écologiques de la législation forestière". Dans: Société marocaine pour le droit de l'environnement. *La forêt marocaine: droit, économie, écologie*. Casablanca. Afrique Orient. pp. 17-32.

Sanogo T. 1996. "Droit, forêts et développement durable: le cas du Mali" Dans: M. Prieur et S. Doumbé-Billé (sous la direction de). *Droit, forêts et développement durable*. Bruxelles. Bruylant, pp. 185-199.

Saussay du Ch. 1996. "Evolutions récentes des législations forestières en Afrique". Dans: *Politiques forestières d'un certain nombre de pays d'Afrique*. Etude FAO Forêts 132. Rome, pp. 185-207.

Saussay du Ch. 1986. *La législation forestière au Cap-Vert, en Ethiopie, en Gambie, au Mali et en Mauritanie, au Niger, au Rwanda et au Sénégal*. Etude législative 37. Rome.

Schmithüsen F. 1986. *La législation forestière dans quelques pays africains*. Etude FAO Forêts 65. Rome.