

CHAPITRE 20 :

L'ENCADREMENT JURIDIQUE D'UN PHÉNOMÈNE NOUVEAU – LES CONVERSIONS DE FORÊTS EN AFRIQUE CENTRALE

Samuel NGUIFFO & Marie-Madeleine BASSALANG

1 Introduction

Les textes en vigueur en matière de gestion forestière dans les pays du Bassin du Congo (Cameroun, République du Congo (RDC), Gabon et République Centrafricaine (RCA)) sont tous postérieurs au Sommet de la terre de Rio de Janeiro tenu en 1992, dont les conclusions en ont été l'une des sources d'inspiration. Ces nouvelles législations ont été conçues sous l'ajustement structurel, et à une période où le discours sur la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles était à la mode, et irriguait les politiques publiques des pays en développement, par le biais des agences internationales de coopération.

À partir du Cameroun, pays ayant fait figure de laboratoire pour ces nouvelles normes, le droit forestier de la nouvelle génération s'est progressivement étendu aux autres pays du Bassin du Congo. Le nouveau droit forestier de ces pays reposait sur trois piliers principaux ; (i) la poursuite de l'exploitation du bois d'œuvre et de sa rentabilité pour le trésor public, (ii) l'amélioration de la participation publique notamment dans la gestion des espaces et d'une portion des ressources¹ et, (iii) la protection de la biodiversité (espaces et espèces). Le pari était ici d'assurer, par le droit, la préservation de la forêt sur le long terme, afin de maintenir ses principales fonctions et ses usages pour les communautés locales, l'économie nationale et l'humanité dans son ensemble. Ce schéma prévoyait également une affectation des terres forestières nationales en diverses catégories (exploitation du bois, chasse sportive, et usages multiples que l'on retrouve, sous des appellations diverses, dans tous les pays du Bassin du Congo).

Dans les premières années de la mise en œuvre de ces nouvelles législations forestières, les usages forestiers étaient rarement en concurrence avec d'autres activités

¹ Forêts communautaires et communales, territoires communautaires de chasse, redevances forestières, etc.

économiques à grande échelle sur les mêmes espaces.² Cette situation a bien évolué depuis les années 2000, la plupart des forêts d'Afrique centrale suscitant un intérêt croissant des investisseurs pour la construction des grandes infrastructures (barrages, ports, routes, chemin de fer, etc.), l'exploitation minière, et l'agro-industrie. La montée en puissance de la Chine et d'acteurs de nouveaux pays industrialisés dans la liste des principaux investisseurs de la sous-région, due à la hausse de la demande mondiale en matières premières a bouleversé le schéma initial de l'organisation spatiale de la forêt, en augmentant les sollicitations d'autres acteurs économiques sur des espaces n'ayant initialement pas été prévus pour abriter leurs activités. On a ainsi assisté à une augmentation sensible des attributions de terres forestières pour des projets de natures diverses, conduisant à un nombre croissant de cas de conversions des forêts.

Pour le Dictionnaire Larousse, la conversion est « le changement de quelque chose en quelque chose d'autre », une mutation. Appliquée à la forêt, la conversion de forêts peut se définir comme étant le défrichement³ total ou partiel d'un espace forestier en vue de lui apporter une affectation différente de sa nature précédente. On distingue au moins deux cas de figure : dans le premier cas, la forêt naturelle défrichée est transformée en une plantation d'arbres, généralement en monoculture (hévéa et palmier à huile notamment) ; dans le second cas, aucune activité de plantation n'a lieu, et l'espace défriché accueille soit un chantier d'extraction minière, soit un projet d'infrastructure (barrage, port, route, chemin de fer, etc.). Des études récentes montrent que les superficies des forêts concernées par ce phénomène sont en nette croissance et varient d'un pays à l'autre.

Le débat sur la conversion des forêts en Afrique centrale est donc aujourd'hui d'actualité en raison de la conjonction d'au moins trois facteurs : d'abord la croissance démographique, qui augmente les densités de populations dans les zones rurales abritant les projets considérés ; la convergence, sur une période réduite, des activités sollicitant des terres agricoles et enfin ; le lien établi entre la forêt et le climat, dans le cadre du processus REDD. Le débat s'apparente souvent à celui de l'opportunité du développement, provoquant des protestations justifiées des pays de la région contre la volonté de mettre la forêt, et plus généralement la nature, sous cloche. L'ambition semble être moins d'arrêter le 'développement' que de bien comprendre la nécessité de l'optimisation des décisions d'attribution des terres fores-

2 La RCA connaissait l'exploitation de l'or et du diamant, mais à petite échelle, la RDC exploitait de l'or et du diamant, y compris de manière industrielle, mais la compétition avec la gestion des forêts restait faible, au moins en raison de l'insécurité à laquelle faisait face ce pays.

3 Selon l'article 26 de la loi camerounaise n° 94/01 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, « constitue un défrichement...le fait de supprimer les arbres ou le couvert végétal d'un terrain forestier, en vue de lui donner une affectation non forestière, quels que soient les moyens utilisés à cet effet ».

tières, afin de réduire la taille des forêts à convertir, et les impacts des défrichements sur les fonctions de la forêt, au moins aussi importantes que le ‘développement’.

L’objectif de cette étude est de s’interroger sur la capacité du droit forestier des pays du Bassin du Congo à encadrer efficacement le phénomène de conversion des forêts en permettant, à la fois, le respect de la rhétorique de durabilité et l’aménagement d’espaces pour les nouveaux investissements. À l’analyse on constate une carence de la planification et de l’aménagement des espaces forestiers, (2), accentuée par les faiblesses du régime de l’attribution des terres forestières (3), qui constituent un défi pour le respect de la législation en cours, et appellent des réformes urgentes.

2 Une planification insuffisante de l'espace forestier

Depuis au moins la fin de la seconde guerre mondiale et les efforts de reconstruction des États affectés par ce conflit, l’aménagement du territoire est apparu comme un outil de planification du développement socio-économique. Sa mise en œuvre suppose que soient connus plusieurs paramètres tels les caractéristiques du sol et du sous-sol, les opportunités économiques qu’ils offrent pour l’État, les populations et les éventuels investisseurs, les dynamiques démographiques, les contraintes sécuritaires et de protection des espaces et des ressources, les besoins des différentes régions du pays, etc. Ces données sont mises en relation avec les moyens dont dispose l’État pour assurer l’équipement du territoire, et réparties suivant un équilibre déterminé dans le cadre d’un arbitrage réalisé en tenant compte de critères préétablis. Les résultats de l’aménagement du territoire ne sont pas destinés à rester figés dans le temps. Des révisions restent en effet toujours possibles, soit pour affiner les résultats, soit pour les ajuster, en fonction de considérations nouvelles ou de modifications substantielles dans les paramètres ayant présidé aux choix initiaux. Il est cependant important que l’exercice soit conduit de manière méticuleuse pour orienter dans la durée l’action de développement de l’État. On constate qu’en Afrique centrale les espaces forestiers ont fait l’objet d’une planification plus avancée que dans les autres secteurs, qui peinent à s’arrimer aux dispositifs embryonnaires de zonage en place.

2.1 Une planification limitée au seul secteur forestier

L'aménagement du territoire reste une quête au Cameroun⁴, en République du Congo, au Gabon et République Centrafricaine, ces États ne s'étant lancés que récemment dans la planification de l'utilisation de l'espace. Dans tous ces pays, le secteur forestier a été précurseur de ces efforts, avec des résultats d'inégale qualité.

Ainsi, au Cameroun, c'est par un décret du 18 décembre 1995 que le gouvernement a institué un plan de zonage forestier. Ce plan de zonage présente quelques caractéristiques ; (i) il s'agit d'un cadre indicatif, notamment en ce qui concerne les limites des zones de protection ou de production et celles destinées à rentrer dans le domaine privé de l'État les limites définitives devant être arrêtées au cas par cas, dans le cadre des procédures de classement ; (ii) le décret confine le zonage à la seule zone forestière du Cameroun méridional, indiquant par là-même la priorité accordée à la forêt, comme espace et comme ressource ; (iii) le zonage est destiné à servir d'outil de planification, d'orientation et d'exploitation des ressources naturelles à l'intérieur de la zone citée enfin ; (iv) le décret précise que « toute activité susceptible de rentrer en conflit avec la vocation prioritaire arrêtée pour chaque domaine forestier est interdite ». Cependant, on note au moins une contradiction dans le décret du 18 décembre 1995. En effet, alors qu'il indique, dans son article 1 (2) la vocation du texte à couvrir « les ressources naturelles » (et pas les seules ressources forestières) dans les zones considérées, allant jusqu'à y interdire toute activité contraire à la vocation prioritaire de chacune des zones de forêts identifiées, il ne tient compte, dans la carte qui l'accompagne, que des seules ressources forestières.

En République du Congo⁵, il n'existe pas de zonage forestier national. Le schéma national d'aménagement du territoire publié par le Ministère de l'aménagement du territoire et de la planification en 2005, donne de bonnes indications sur la gestion des forêts mais ce dernier n'a pas été suivi d'une planification spatiale. Il en va de même de la loi sur l'aménagement du territoire et le développement qui quoiqu'adoptée en octobre 2014, n'a toujours pas été suivie d'un plan national d'affection des terres. Ainsi, en l'absence de ces différents documents, la stratégie d'aménagement des forêts adoptée par l'État congolais s'est faite à travers le découpage des forêts en deux domaines ; le domaine forestier permanent (DFP) et domaine forestier non permanent (DFNP). Par ailleurs, toutes les catégories de forêts prévues dans le Code forestier ne sont pas matérialisées sur les cartes du pays. Les cartes ma-

4 Le schéma d'aménagement du territoire est présenté par le Guide méthodologique de planification régionale et locale au Cameroun comme étant « un cadre de référence pour la planification spatiale des investissements physiques à réaliser de manière à permettre le développement économique durable tout en préservant les équilibres territoriaux ». Voir MINEPAT (2010:17).

5 Sartoretto et al. (2017).

térialisent uniquement les aires protégées, les concessions forestières attribuées, et les permis miniers.

La situation au Gabon est presque identique à celle de la République du Congo, avec une absence de zonage forestier, bien que la loi forestière y décrive également les catégories d'espaces forestiers. Les cartes existantes quant à elles ne matérialisent que les permis forestiers et miniers, et les aires protégées.

En RCA, le zonage forestier reste également attendu, et les cartes publiées indiquent les concessions forestières, les aires protégées et, progressivement, quelques permis miniers.

A l'observation de la situation dans les différents pays d'Afrique centrale, on peut dresser les constatations suivantes ; (1) la volonté de procéder à une gestion des espaces forestiers sur la base d'une catégorisation stricte des zones et des usages qui y sont permis transparaît dans toutes les législations forestières, mais ne se traduit pas partout par un effort de zonage exhaustif et systématique des forêts. En dehors du Cameroun, où il existe un zonage systématique, les autres pays ont procédé à une cartographie des espaces 'utiles' (aires protégées, concessions forestières attribuées, et permis miniers), à l'exclusion des zones non encore attribuées ; (2) la forêt reste la porte d'entrée principale du processus de planification de l'utilisation des espaces forestiers, même lorsque, comme en RDC, l'initiative est prise dans le cadre du processus REDD ; (3) lorsqu'elle existe, la planification accorde très peu de place aux usages non forestiers. Et là où elle n'existe pas, les espaces prioritaires sur les cartes publiées sont surtout ceux relevant des législations forestières en vigueur (aires protégées et permis forestiers notamment).

2.2 Une difficulté à incorporer les activités non forestières sur les espaces forestiers

Les usages non forestiers des espaces forestiers présentent la particularité d'être difficiles à introduire dans le moule rigide de la planification spatiale, surtout pour des pays caractérisés par l'importance parfois démesurée des investissements étrangers dans les stratégies de développement. Les sites des permis miniers par exemple dépendent plus de la localisation des gisements viables, que des considérations d'aménagement du territoire. De même, les barrages ne peuvent être construits de manière optimale qu'à des endroits précis, en fonction du débit du fleuve, de la qualité des sols, et de critères qui ne tiennent pas forcément compte de la richesse de la biodiversité. C'est également le cas pour la construction de port, ou d'autres infrastructures de transport, pour lesquels une modification du choix du site pourrait avoir des conséquences sur l'opportunité et la pertinence même de la poursuite du projet. Les investisseurs sollicitant des concessions foncières pour le développement de plantations s'orientent quant à eux vers des sites en fonction de leur capacité à assu-

rer une production abondante et à moindre coût. Une fois le site idéal choisi, sur la base de seuls critères techniques, des mesures sont envisagées par la législation pour atténuer les impacts de la présence des compagnies sur l'environnement et les communautés.

Le secteur forestier n'a pas prévu de règles d'incorporation des autres secteurs dans le zonage forestier. En dehors du Cameroun qui prohibe formellement le développement de toute activité susceptible d'entrer en conflit avec la vocation prioritaire arrêtée pour chaque domaine forestier⁶, les autres pays ne le mentionnent pas, et le silence indique, au mieux, une simple tolérance de leur présence. Chacun des secteurs sus-cités évolue ainsi sur la base de la législation sectorielle, qui détermine les modalités de cession des droits d'exploitation, en marge des règles du droit forestier, ou en contradiction avec elles. Il résulte de cette gestion cloisonnée des ressources naturelles et des espaces qui les abritent, une généralisation des conflits entre usages forestiers et usages non forestiers des espaces forestiers, qui hypothèque fortement les efforts de planification et d'optimisation de la gestion des forêts.

À cette faiblesse de la planification se superpose le caractère sommaire des textes régissant l'attribution des terres forestières à des fins non forestières. Ceux-ci semblent obéir davantage à des logiques foncières qu'à des impératifs de protection des forêts empêchant un contrôle efficace de cette planification par l'État.

3 Un régime de l'attribution des terres forestières à parfaire

Les terres forestières présentent la particularité d'abriter une biodiversité a priori plus riche que celle des espaces non forestiers, qui justifient que des mesures strictes de protection soient prises dans leur gestion. Dans les pays du Bassin du Congo, les règles gouvernant l'attribution des terres forestières ne reflètent pas l'importance de ces espaces et l'on assiste à de nombreuses attributions de droits commerciaux susceptibles d'hypothéquer la gestion durable des forêts, soit parce qu'ils empiètent sur des aires protégées, soit parce qu'ils recouvrent des zones à très forte biodiversité destinées à être préservées, y compris dans le cadre de permis d'exploitation forestière à grande échelle.⁷ Une réforme urgente semble s'imposer pour préserver les principales fonctions et la richesse de ces forêts.

⁶ Décret du 18 décembre 1995, article 6.3.

⁷ Hoyle et al. (2012).

3.1 Le régime de l'affectation des terres forestières à des usages non forestiers

Les modalités de cession des terres forestières pour des usages non forestiers varient selon les pays et les affectations de terres considérées. Leur examen permet de voir que les conversions de terres forestières sont possibles partout dans le Bassin du Congo, et qu'y sont exposées toutes les forêts, permanentes ou non, qu'elles soient originellement destinées à la production ou à la conservation.

S'agissant des ressources extractives, les législations minières en vigueur dans ces pays sont toutes postérieures à la nouvelle génération des lois forestières, avec lesquelles elles présentent des incompatibilités. La répartition des gisements miniers ne correspond pas au zonage forestier (là où il y en a un, comme au Cameroun), et ne respecte pas les zones prévues pour abriter soit la conservation, soit l'exploitation forestière envisagée à long terme, dans le respect d'un plan d'aménagement. Au Cameroun, la loi minière du 14 décembre 2016 pose le principe de la disponibilité de l'ensemble du territoire pour les activités minières. Les espaces forestiers, sauf rares exception (« les aires protégées⁸ faisant l'objet d'un accord international »), peuvent donc, a priori, abriter des concessions minières. L'investisseur intéressé détermine lui-même les espaces sur lesquels il souhaite conduire la recherche, et l'attribution d'une concession lui est acquise s'il trouve des gisements qu'il estime rentables. L'investisseur minier a pour interlocuteur le ministère en charge des mines, et la prise en compte de la planification des espaces forestiers ne fait pas partie des critères à prendre en compte dans la décision d'attribution des permis miniers.

Au Congo, la loi prévoit que les activités minières ne peuvent être réalisées dans le domaine forestier permanent qu'après une demande préalable de déclassement de la forêt concernée. Cette mesure est cependant très peu respectée, car dans la plupart des cas, les activités minières se superposent aux activités d'exploitation forestière.

8 Voir les articles 126 (1) et (2) du Code minier du 14 décembre 2016, qui prévoit la possibilité d'instaurer des « zones de protection » à l'intérieur desquelles la prospection, la recherche et l'exploitation de substances minérales ou des carrières sont interdites. Ces zones sont destinées à assurer la protection des édifices, des agglomérations, des lieux culturels, des sépultures, des lieux d'endémisme, des sites touristiques, des points d'eau, des voies de communication, des ouvrages d'art, des travaux d'utilité publique, des sites archéologiques, des exploitations agricoles, des aires protégées au sens des lois forestières et environnementales, et de tous les points jugés nécessaires pour la préservation de l'environnement et de l'intérêt général. La loi minière n° 001 du 16 avril 2001 était moins favorable à la protection de l'environnement. Son article 62 était ainsi libellé ; « Aucun travail de prospection, de recherche ou d'exploitation ne peut être fait sans autorisation des autorités compétentes ; à la surface dans une zone de moins de cinquante mètres ; à l'entour des propriétés bâties, villages, groupes d'habitations, parcs nationaux, puits, édifices religieux, lieux de sépulture et lieux considérés comme sacrés, sans le consentement du propriétaire ; de part et d'autre des voies de communication, conduites d'eau et généralement, à l'entour de tous travaux d'utilité publique et ouvrages d'art ; dans tout parc national faisant l'objet d'une convention internationale ».

Ceci provoque des conflits d'usage entre permis miniers et forestiers et droits des populations des zones concernées, souvent surprises par le développement des activités minières dans des superficies aménagées par l'administration forestière. Au Gabon, les textes en vigueur prévoient la possibilité d'obtenir le déclassement de zones interdites aux opérations minières, lorsque « l'intérêt général » l'exige.⁹ L'article 12 de la loi du 27 août 2007 relative aux parcs nationaux confirme cette option ; « En cas de découverte minière ou pétrolière, il pourra être procédé à une exploitation, après le déclassement de tout ou partie du parc ». Ces dispositions sont contraires à l'esprit de l'article 14 du Code forestier qui interdit le défrichement en dehors d'un permis forestier.¹⁰ Enfin, en RCA, comme dans les autres pays de la sous-région, le schéma prévoit la possibilité d'octroyer des permis miniers dans des espaces forestiers. Il est cependant possible d'exclure tout terrain des recherches, de l'exploitation industrielle ou artisanale de substances minérales. La législation prévoit également la possibilité d'établir des zones de protection de dimensions quelconques à l'intérieur des sites miniers, autour de tous points jugés nécessaires pour la protection de l'environnement ou concernant tout autre site d'intérêt général, moyennant une juste indemnité payée au concessionnaire minier.

L'intérêt des investisseurs pour les terres agricoles a été tardif sur le continent, et particulièrement dans la sous-région. Les investisseurs se sont déployés en Afrique à la faveur de la crise financière de 2007-2008 et ont surtout manifesté un intérêt pour des cultures non alimentaires (palmier à huile et hévéa), qui représentent l'essentiel des demandes de terres agricoles dans la sous-région.¹¹ Ces deux cultures présentent la particularité d'avoir les écosystèmes forestiers comme zone de prédilection, et leur développement se fait dans la sous-région aux dépens de la forêt. Aucune des législations des pays d'Afrique centrale n'a prévu des zones destinées aux projets agricoles à grande échelle. Les attributions se font donc sur la base du choix des sites fait par les investisseurs, en fonction des exigences particulières de leurs projets. Au Cameroun, une fois le choix du site fait par l'investisseur, le décret n° 76-166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national prévoit que le dossier est adressé à la commission consultative locale compétente, qui a la responsabilité d'identifier les terres susceptibles d'être cédées à la compagnie.

Les textes en vigueur ne prévoient cependant pas que le représentant local du ministère en charge des forêts siège au sein de la commission. Cette absence peut s'expliquer par le fait que les textes organisant la composition et le fonctionnement

⁹ Voir l'article 254 du Code minier.

¹⁰ Article 14 ; « nul ne peut, dans les domaines des eaux et forêts, se livrer à titre gratuit ou commercial à l'exploitation, à la récolte ou à la transformation de tout produit naturel, sans autorisation préalable de l'administration des eaux et forêts ».

¹¹ Voir par exemple Hoyle & Levang (2012).

de la commission datent d'avant la création de ministères spécialement chargés de la gestion des forêts et de l'environnement. Ces compétences relevaient à l'époque respectivement des Ministères de l'agriculture (Direction des forêts) et de l'aménagement du territoire (Direction de l'environnement). La prise en compte des considérations liées à la protection de l'environnement forestier dans le processus de décision d'attribution des concessions foncières sur des terres forestières devient dès lors particulièrement difficile. De plus, la commission n'a qu'un avis consultatif, le ministre en charge des domaines et des affaires foncières disposant de la latitude de modifier les propositions de la commission. On a ainsi vu des concessions foncières chevauchant des concessions foncières (Biopalm¹² et SGSOC¹³) ou des sites écologiques sensibles (proximité immédiate de la réserve de biosphère du Dja¹⁴, ou de la forêt d'Ebo, abritant une population unique de primates¹⁵). En RDC, en dehors de celles faisant l'objet d'une immatriculation, les terres rurales relèvent toutes de la propriété étatique, qui jouit de la possibilité de les céder en concession pour l'agro-industrie. Le requérant est alors assujetti à l'obtention d'une autorisation expresse d'occuper¹⁶, délivrée par le Ministre de l'agriculture et par laquelle l'État donne à un bénéficiaire privé la jouissance de son domaine public. Les conditions de délivrance du permis d'occupation n'ont cependant pas encore été précisées par la réglementation. Au Gabon, l'aliénation du domaine forestier n'est pas permise par la législation en vigueur, et la seule possibilité offerte aux investisseurs désireux d'utiliser des terres forestières à des fins agricoles à grande échelle reste la location, dans le cadre de baux emphytéotiques¹⁷ ne pouvant dépasser 50 ans.¹⁸ En RCA, les investisseurs disposent de deux possibilités pour obtenir des superficies de terres à des fins d'agriculture à grande échelle ; soit ils s'adressent au service des domaines pour obtenir l'attribution de terres non affectées dans le domaine privé de l'État, soit ils les sollicitent de l'administration des forêts qui prépare la cession d'un espace forestier, par décret du président de la République ou arrêté du ministre en charge des forêts.

Pour les projets d'infrastructure, le choix des sites dépend de critères techniques, et une fois le site choisi, la procédure suivie est presque la même dans les pays

12 Freudenthal et al. (2013).

13 Nguiffo & Schwartz (2013).

14 Voir Greenpeace (2016).

15 Nguiffo & Sonkoué (2017).

16 La procédure d'obtention d'une autorisation expresse d'occuper est détaillée dans le décret n° 2005/515 fixant les modalités d'occupation du domaine public. Cependant, les textes d'application manquent pour ce qui concerne les conditions d'octroi de l'autorisation temporaire d'occuper des terres forestières pour les projets agricoles.

17 Article 20, décret n° 257/2012PR/MECIT du 19 juin 2012 réglementant les cessions et les locations des terres domaniales.

18 Article 2, ordonnance n° 50/70PR/MFB/DE du 30 septembre 1970, portant réglementation des baux emphytéotiques consentis par l'État sur les terrains faisant partie de son domaine privé.

LES CONVERSIONS DE FORÊTS EN AFRIQUE CENTRALE

d'Afrique centrale, qui tirent leurs solutions du droit français ; un texte déclarant le projet d'utilité publique est signé, et les terres considérées font l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique ou d'intérêt national. Au Gabon, les modalités de cession des terres pour les grands projets d'infrastructures sont négociées au cas par cas.

On constate, à l'examen des textes en vigueur dans ces pays, que l'attribution des terres forestières à des fins non forestières obéit à une logique opportuniste, qui n'aurait pas pu être perçue par les éléments de planification à long terme de la gestion des forêts adoptée dans quelques-uns des pays de la sous-région. On observe donc des conflits récurrents dans les usages des terres forestières, qui doivent abriter des droits mutuellement exclusifs sur les forêts, la mine, l'agriculture à grande échelle, les infrastructures, et la conservation.

3.2 Le défrichement, enjeu nouveau favorisant les conversions des forêts

L'analyse des législations des pays d'Afrique centrale montre que les défrichements de forêts sont autorisés. À l'analyse, on se rend compte que le dispositif législatif et réglementaire en vigueur dans la plupart de ces pays n'a pas été conçu pour encadrer des cessions de terres à très grande échelle, comme celles auxquelles on a assisté depuis 2008 sur le continent. Les expériences précédentes dans la sous-région ne concernaient que des superficies réduites¹⁹, et peu à même de modifier de manière durable le couvert forestier dans une région donnée.

Les législations nationales du Cameroun, du RDC, du Gabon et de la RCA distinguent entre deux catégories de forêts, dont la dénomination peut varier ; la première est composée de forêts dites du domaine forestier permanent (forêts de production et aires protégées), et l'autre est constituée des forêts du domaine non permanent, qui regroupe les forêts pouvant accueillir des activités forestières et non forestières.

Les forêts de cette seconde catégorie sont celles qui sont susceptibles de subir des conversions, pour divers usages. Au Gabon, la législation est muette sur la question des conversions, aucun texte n'indiquant lesquelles des forêts peuvent être converties, ni ne l'interdisant formellement.²⁰ Au Congo, la législation indique une liste d'activités susceptibles d'être conduites dans les forêts non permanentes, et d'y donner lieu à des conversions.²¹ L'administration en charge des forêts est tenue de collaborer avec les autres administrations concernées pour réduire les impacts des défrichements sur les principales fonctions de la forêt. Au Cameroun, le décret de 1995

19 FES et al. (2012).

20 Sartoretto et al. (2017:6-7).

21 Article 62, loi n° 16/2000 du 20 novembre 2000 portant Code forestier.

fixant les modalités d’application du régime des forêts prévoit la possibilité des conversions,²² mais indique aussi qu’elles doivent être conformes aux objectifs de gestion des forêts nationales.²³

S’agissant du domaine forestier permanent, le principe est que les terres qui le constituent ne peuvent faire l’objet de conversion qu’après un déclassement, qui les reversera dans le domaine forestier non permanent, ouvrant la possibilité au défrichement. Ce déclassement ne peut intervenir que si le projet envisagé revêt un caractère ‘d’intérêt public ou national’ pour le pays. Au Cameroun, la législation soumet le déclassement total ou partiel d’une forêt du domaine permanent « au classement d’une forêt de catégorie et d’une superficie équivalente dans la même zone écologique »²⁴. En République du Congo, il existe également une procédure de déclassement, bien plus rigoureuse dans sa description, bien que les critères de détermination de la pertinence de la demande de déclassement ne soient pas encore publiés.²⁵ Au Gabon et en RCA, la législation est muette sur cette question. On note cependant, dans tous ces pays, une grande tolérance dans la pratique des conversions, et le Cameroun envisage d’assouplir considérablement les règles de défrichement des forêts classées. La dernière mouture du document de révision de la loi forestière de 1994 indique en effet que l’obligation de reclassement d’une forêt de même superficie ne se fera plus que « dans la mesure du possible ».²⁶ Ce document fait également disparaître l’exigence du reclassement dans la même zone écologique, qui s’expliquait par une volonté de préservation de la biodiversité. Si elles étaient finalement adoptées, ces deux mesures constituerait une menace pour la biodiversité et pour le couvert forestier, puisqu’elles soustrairaient les investisseurs et les différentes administrations publiques de l’obligation d’inscrire leur action dans la logique de la préservation du domaine forestier permanent.

Les terres forestières concédées à des fins non forestières contiennent des volumes importants de bois, que le défrichement rendra disponibles pour le commerce. Quel est le sort de ce bois, dont la valeur peut susciter des convoitises ? Ici également, le régime varie dans les différents pays du Bassin du Congo.

S’agissant d’abord du droit de prélever le bois, au Congo le concessionnaire foncier jouit du droit de prélever le bois, du seul fait de l’obtention des droits sur les

22 Voir l’article 3 du décret n° 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d’application du régime des forêts.

23 Article 35.2, loi n° 94/01 fixant le régime des forêts, de la faune et de la pêche.

24 Article 28.2 de la loi n° 94/01 du 19 janvier 1994.

25 Voir Faure & Henriot (2015).

26 Voir l’article 36 (2) de la proposition du Ministère des forêts et de la faune pour la révision de la loi forestière, qui est ainsi rédigé : « Le déclassement total ou partiel d’une forêt ne peut intervenir qu’après classement, *dans la mesure du possible*, d’une forêt de même catégorie et d’une superficie au moins équivalente, sauf pour cause d’utilité publique ». C’est nous qui soulignons.

terres. Cette situation peut s'avérer dangereuse dans le contexte actuel des pays d'Afrique centrale, où l'exploitation illégale du bois reste un fléau permanent. La tentation est en effet forte de se servir de la perspective de projets conduisant à des conversions de forêts comme prétexte pour accéder au bois. En RDC, le concessionnaire foncier a accès au bois sans aucune autre formalité²⁷ aucune exigence d'agrément ou d'aménagement forestier, ce qui réduit considérablement ses coûts et crée une situation de concurrence déloyale avec les exploitants forestiers classiques, soumis aux exigences de compétition dans l'accès aux titres (appels d'offres publics) et à des règles strictes d'aménagement et de rotation dans l'exploitation du bois. Il est donc beaucoup plus facile, au Congo, de solliciter une concession foncière sur des terres forestières si le but ultime est l'exploitation du bois ; rien n'oblige l'investisseur, une fois les défrichements effectués, à réaliser le projet pour lequel les droits sur la terre ont été cédés.

Au Cameroun, les droits sur la terre sont dissociés, dans les textes, des droits sur le bois ; le bois doit être attribué à un exploitant forestier agréé, dans le cadre d'un appel d'offres réalisé après un inventaire du bois sur pied²⁸. Dans la pratique, de nombreuses tentatives de détournement de cette procédure ont été observées, et s'expliquent sans doute par la valeur élevée du bois, qui continue de susciter de nombreuses convoitises.²⁹ Ainsi, en 2013, les deux plus gros exportateurs de grumes du Cameroun ne disposaient pas de titre d'exploitation forestière de longue durée, et opéraient dans le cadre de forêts de conversion. Cette situation soulève le problème de l'absence d'efficacité dans le suivi et le contrôle des conversions de forêts. L'accès facile aux terres forestières pour des usages non forestiers permet ainsi à des investisseurs de solliciter des superficies plus grandes que celles dont ils ont besoin (ou à l'État de céder des espaces bien plus grands que ceux nécessaires), dans la perspective de prélever le bois, suivant des procédures généralement peu documentées, peu traçables et non publiées.

4 Conclusion

Riches d'une biodiversité forestière finalement très peu protégée, les pays du Bassin du Congo sont aujourd'hui à un tournant de leur histoire ; ils doivent renforcer le dispositif de protection de leurs forêts contre les conversions anarchiques et de com-

27 Articles 109 (1) et (2) du Code minier du 14 décembre 2014.

28 L'article 110 (2) du décret n° 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts prévoit ainsi : « la récupération des produits forestiers du domaine forestier national se fait, soit en régie, soit par vente aux enchères publiques, *sur la base des résultats d'inventaire* ». C'est nous qui soulignons.

29 Voir le rapport de Greenpeace (2014).

plaisance, ou les voir disparaître à un rythme encore plus effréné qu'aujourd'hui. Ils ont sous les yeux des exemples de pays au passé forestier radieux, que les choix de gestion suspects, hasardeux ou mal informés, ont conduit au désastre. La faiblesse du dispositif juridique relatif aux attributions de droits sur les terres forestières et au défrichement des forêts s'explique par la survenance tardive de ce phénomène de conversion à grande échelle des forêts, que le législateur n'avait pas anticipée au moment de l'adoption des législations foncières et forestières en vigueur dans les pays du Bassin du Congo. Face aux pressions croissantes sur les terres, il est urgent de légitimer, en mettant un accent sur un dispositif garantissant une véritable inclusion de toutes les administrations publiques concernées par la gestion des ressources naturelles et des espaces, et en regroupant l'ensemble des attributions de terres sur un cadastre unique qui permettra de s'assurer de l'absence de conflit d'usage avant la finalisation de toute attribution de terres. Enfin, s'agissant de manière plus spécifique des terres forestières dont l'attribution à des fins non forestières ne pourra être évitée, une révision à la hausse du prix des terres agricoles et des droits superficiaires dans le secteur des ressources extractives contribuerait à réduire les superficies sollicitées à des proportions raisonnables, conduisant à plus d'efficacité dans l'utilisation des terres forestières.

Bibliographie indicative

- Faure, N & C Henriot, 2015, *The legal framework for forest conversion in the Republic of Congo*, ClientEarth, June 2015, <https://namati.org/wp-content/uploads/2016/03/the-legal-framework-for-forest-conversion-in-the-republic-of-congo-ce-en.pdf>, consulté le 6 mars 2016.
- FES, CED & ACDIC, 2012, *Plaidoyer pour une réforme du régime juridique des cessions de terres à grande échelle en Afrique centrale*. Document cadre, Yaoundé, Presses Universitaires d'Afrique.
- Freudenthal, E, T Lomax & M Venant, 2013, The BioPalm oil palm project: a case study in the Département de l'océan, Cameroon, in: Colchester, M & S Chao (eds), *Conflict or consent? the palm oil sector at a crossroads*, Moreton-in-Marsh, FPP, Sawit Watch and TUK Indonesia, <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2013/11/conflict-or-consentenglishlowres.pdf>, consulté le 6 mars 2018.
- Greenpeace, 2014, *Permis de piller. Les forêts du Cameroun et l'APV menacées par le commerce de bois illégal d'Herakles Farms*, Amsterdam, Greenpeace, https://www.greenpeace.org/africa/Global/africa/publications/Herakles_Permis%20de%20piller_02_BD.pdf, consulté le 6 janvier 2018.
- Greenpeace, 2016, *UNESCO fails to protect Cameroon's Dja Reserve from multiple threats including the Sudcam rubber plantation*, Feature story, 23 August 2016, <http://www.greenpeace.org/africa/en/News/news/UNESCO-fails-to-protect-Camerouns-Dja-Reserve-from-multiple-threats-including-the-Sudcam-rubber-plantation/>, consulté le 6 janvier 2018.
- Hoyle, D & P Levang, 2012, *Oil palm development in Cameroon*, Yaoundé, WWF and CIFOR.

LES CONVERSIONS DE FORÊTS EN AFRIQUE CENTRALE

- Hoyle, D, B Schwartz & S Nguiffo, 2012, *Emerging trends in land-use conflicts in Cameroon. Overlapping natural resource permits threaten protected areas and foreign direct investment*, Yaoundé, WWF-CED-RELUFA.
- MINEPAT / Ministère de l'économie, de la planification et de l'aménagement du territoire, 2010, *Guide méthodologique de planification régionale et locale*, Yaoundé, MINEPAT, https://www.pseau.org/outils/ouvrages/minepat_guide_methodologique_de_planification_regionale_et_locale_au_cameroun_2010.pdf, consulté le 6 mars 2018.
- Nguiffo, S & B Schwartz, 2013, *Herakles' 13th labour? a study of sgsoc's land concession in South-West Cameroon*, Yaoundé, CED.
- Nguiffo, S & M Sonkoué, 2017, *Mortgagging apes' conservation? the challenges of ensuring the preservation of apes' habitats in the context of agri-business developments in Cameroon*, Yaoundé, CED.
- Sartoretto, E, C Henriot, MM Bassalang & S Nguiffo, 2017, *How existing legal framework shape forest conversion to agriculture*, Rome, FAO.