

Statuts fonciers et politique forestière

FAO
ÉTUDE
LÉGISLATIVE

41



ORGANISATION
DES
NATIONS UNIES
POUR
L'ALIMENTATION
ET
L'AGRICULTURE

Statuts fonciers et politique forestière

par
Christian du Saussay
pour le
Service de législation
Bureau juridique

FAO
ÉTUDE
LÉGISLATIVE

41



ORGANISATION
DES
NATIONS UNIES
POUR
L'ALIMENTATION
ET
L'AGRICULTURE
Rome, 1986

Les appellations employées dans cette publication 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.

M-30

ISBN 92-5-202511-1

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, mise en mémoire dans un système de recherche bibliographique ni transmise sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit: électronique, mécanique, par photocopie ou autre, sans autorisation préalable. Adresser une demande motivée au Directeur de la Division des publications, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Via delle Terme di Caracalla, 00100 Rome, Italie, en indiquant les passages ou illustrations en cause.

© FAO 1986

P R E F A C E

Une bonne compréhension de l'impact des différents types de statuts fonciers sur les forêts et l'aménagement des forêts revêt une importance primordiale pour les administrateurs chargés de concevoir les politiques forestières et de gérer les ressources forestières. Ces statuts fonciers, peut-être plus que tout autre facteur, détermineront la nature de la politique gouvernementale et les techniques qui peuvent être utilisées pour garantir l'exécution des objectifs de cette politique. La distinction de base est, naturellement, entre les terres publiques et les terres privées mais à l'intérieur de cette classification large existent beaucoup de variantes et facteurs qui affectent l'exercice des pouvoirs du propriétaire ce qui rend parfois la distinction moins précise. La propriété coutumière des terres de forêts telle que pratiquée dans le Pacifique sud et en Afrique et les forêts communales en constituent deux exemples. Dans bon nombre de cas le système de statut foncier, constitue non seulement le cadre d'insertion de la politique forestière, mais peut également constituer un obstacle particulier à sa mise en oeuvre rationnelle. C'est le cas, par exemple, de la fragmentation des parcelles de terres forestières.

Nous espérons que la présente étude, dont l'auteur a conseillé de nombreux gouvernements en Afrique sur ces problèmes, sera de grand intérêt et profit tant pour des étudiants en politique et législation forestière que pour les administrateurs confrontés aux problèmes pratiques de conception et de mise en oeuvre d'une politique forestière.

Francis M. Mifsud
Chef du Service de législation
Bureau Juridique

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE I - LA POLITIQUE FORESTIERE ET LA PROPRIETE DES PERSONNES PRIVEES	8
SECTION I - Les moyens de la politique forestière dans une situation foncière simple	9
1. L'orientation de la gestion privée	9
A. Le maintien des surfaces boisées	9
B. L'organisation du reboisement et l'amélioration de la gestion forestière simple	16
C. Les forêts de protection	21
2. L'intervention du service public	26
A. L'assistance aux propriétaires privés	26
B. La substitution aux propriétaires privés	28
SECTION II - Les moyens de la politique forestière dans une situation foncière complexe	29
1. Les minifundiae	29
A. Le freinage du morcellement	31
B. La reconstitution de parcelles convenables	32
C. Les cadres juridiques de la coopération des propriétaires	33
2. La propriété des groupes sociaux traditionnels	37

CHAPITRE II - LA POLITIQUE FORESTIERE ET LA PROPRIETE DES PERSONNES PUBLIQUES	42
SECTION I - Les forêts de l'Etat	42
1. Les droits fonciers s'exerçant sur le domaine de l'Etat	43
A. La propriété de l'Etat	47
B. Les droits d'usage dans les forêts de l'Etat	49
C. La protection de la pérennité des forêts de l'Etat	51
2. L'étendue des forêts de l'Etat	55
SECTION II - Les forêts communales	55
1. La pérennité des forêts communales	55
2. La gestion de la forêt communale	56
3. Les finalités de la forêt communale	57
CONCLUSION	59

INTRODUCTION

Notre espèce n'est pas forestière. Rares sont ceux d'entre nous qui s'accommodent d'une existence en parfaite intégration avec la forêt comme les Indiens d'Amazonie et les Pygmées d'Afrique. Notre progression s'est faite au dépens de la forêt. Chaque poussée démographique a entraîné, là où elle se produisait, un recul des surfaces boisées. Les grands défrichements historiques restent synonymes de mise en valeur des terres, de progrès et de santé du corps social. Inversement, si l'on excepte le cas de l'Europe occidentale contemporaine, c'est dans les périodes de régression des populations que la forêt a pu reconquérir les terrains délaissés par les agriculteurs. Toutefois, nous avons toujours ressenti notre dépendance à l'égard des arbres forestiers comme soutiens matériels de notre vie, ne serait-ce que pour le bois qu'ils nous procurent. Nous nous trouvons donc amenés à rechercher un équilibre entre le maintien du minimum de forêts dont nous avons besoin et l'espace sur lequel s'épanouit la civilisation. Or, cet équilibre sans cesse mouvant est rompu dans beaucoup de pays tropicaux par une croissance démographique sans précédent. Les populations de l'Europe occidentale ont pu s'accroître au XX^{ème} siècle sans que les forêts en pâtissent, mais dans des conditions bien différentes. Tout d'abord le phénomène y a été plus lent et plus mesuré, ensuite il s'est accompagné d'un développement général des techniques qui a permis de nourrir tout le monde sans augmenter les surfaces cultivées. Si la population a globalement augmenté, le nombre des ruraux a décliné. Enfin, les pays européens ont mené depuis la fin du XIX^{ème} siècle des politiques forestières efficaces.

Dans le Tiers Monde au contraire, le rendement des cultures ne s'est pas élevé suffisamment; parfois il a baissé. La croissance des villes n'a pas épongé le surplus démographique des campagnes. La multiplication des hommes s'est donc directement traduite par celle des surfaces cultivées ou pâturées, au détriment de la forêt (1). La part du bois dans la satisfaction des besoins fondamentaux de la vie est restée très élevée faute de la diversification des sources de matériaux et d'énergies que le progrès technique avait permis à l'Europe.

On se trouve donc devant la nécessité de concevoir des politiques forestières à la mesure du choc que l'environnement naturel a subi du fait de l'explosion démographique récente. Il s'agit de conserver le capital existant dans les pays disposant de vastes forêts et de le reconstituer dans les autres, jusqu'à équilibrer les besoins en bois et rétablir des écosystèmes favorables à la vie des hommes.

Dans cette perspective, le régime juridique des sols prend un relief particulier et ceci pour deux raisons.

(1) Selon un document de la FAO: "Ressources forestières". Rome 1985 les pertes de surfaces forestières s'élevaient pour l'année 1980 à 1.123.000 hectares en Afrique, 1.137.000 en Asie, 4.119.000 en Amérique Latine, 679.000 en Océanie.

Primo, le régime foncier détermine des types de gestion des terrains et des attitudes pesant lourdement sur le devenir de la forêt. Pour prendre des exemples, la propriété privée est plus favorable aux investissements forestiers si elle bénéficie d'une garantie de durée. Certains investissements dont les fruits ne pourront être recueillis que par les générations futures, sont plus à la portée de l'Etat ou des Eglises que des particuliers comme cela se vérifie dans le cas des plantations de chênes.

Secundo, la propriété foncière, privée ou publique, constitue le point d'application obligé des mesures d'une politique forestière. Qu'il s'agisse de simples incitations ou d'obligations de faire ou de ne pas faire, dans tous les cas c'est la volonté du propriétaire que l'on sollicite ou que l'on limite. C'est son aptitude à répondre et à mettre en oeuvre les prescriptions arrêtées qui conditionnent le succès de la politique forestière. Bien sûr celle-ci doit également considérer l'environnement naturel et économique de la forêt. La protection de celle-ci contre les pluies acides appelle des mesures concernant les émissions de gaz dans l'air, notamment par les voitures automobiles. L'importation de bois, la diffusion de nouvelles techniques, les économies d'énergie peuvent contribuer à freiner la consommation locale des arbres. Une bonne organisation des marchés de produits forestiers joue un rôle d'incitation vis à vis des propriétaires fonciers. L'accroissement des rendements agricoles permet de ménager les surfaces boisées. Bref, il y a beaucoup de domaines qui conditionnent indirectement l'équilibre forestier. Mais il n'en reste pas moins vrai que l'action directe en faveur de la forêt passe nécessairement par la propriété des sols.

Or, cette dernière n'est pas instituée en fonction de l'intérêt forestier. Le régime foncier d'un pays est le fruit de l'évolution historique des idées dominantes sur la famille, l'ordre social ou l'organisation des pouvoirs politiques. Rares y sont les aménagements qui y ont été pratiqués pour la sauvegarde des forêts.

La conception d'une politique forestière doit donc prendre en considération le régime foncier pour adapter à celui-ci ses instruments d'intervention. Le droit comparé offre, à cet égard, un éventail des solutions correspondant à la diversité des statuts juridiques des sols. C'est à la présentation de celles-ci qu'est consacrée cette étude. Partant d'un certain nombre de législations représentatives de systèmes fonciers différents nous nous efforcerons d'inventorier les réponses apportées aux problèmes que suscitent les modes d'appropriation des sols.

Cette démarche suppose que l'on se donne au préalable des notions de la forêt et de la propriété susceptibles d'être utilisées comme commun dénominateur des différentes législations analysées.

Scientifiquement la forêt est une formation végétale dans laquelle les arbres prédominent au point de modifier les conditions écologiques au sol. Pour former ainsi une communauté spécifique les arbres doivent occuper, avec un minimum de densité, un terrain suffisamment vaste. Le droit s'inspire, certes, de cette notion, mais il fait subir à son champ d'application des amputations et des ajouts.

Les amputations tiennent à la nécessité de distinguer les arbres fruitiers cultivés en vergers qui relèvent de la législation agricole et les essences dites forestières auxquelles vont s'appliquer les textes forestiers.

Certaines lois s'efforcent de donner un critère des peuplements forestiers en précisant qu'il s'agit des "formations végétales dont les produits principaux sont les bois" (1) à l'exclusion de "tous autres végétaux ne constituant pas un produit agricole" (2). D'autres, telle le Code français, sont muettes sur ce point mais leur mise en oeuvre obéit en fait à la même distinction. Il faut avouer que le critère de la finalité principale des produits, alimentaire pour les arbres agricoles, industrielles pour les arbres forestiers n'est pas très satisfaisant pour l'esprit. Bon nombre d'arbres, comme le noyer, peuvent fournir à titre principal aussi bien des fruits comestibles que du bois. Aussi bien les législateurs sont-ils parfois amenés à désigner nommément les essences ambivalentes qu'ils entendent soumettre au droit forestier. La loi suisse, par exemple, après avoir défini la forêt comme "toute surface recouverte d'arbres ou d'arbustes forestiers ..." y ajoute expressément "les châtaigneraies et les peuplements de noyer" (3). En définitive, c'est donc la finalité à laquelle on destine communément les arbres qui détermine la forêt.

A l'opposé, le droit fait entrer dans le champ d'application des lois forestières des éléments de l'espace naturel qui ne correspondent pas à la notion scientifique de forêt. Ces extensions, très variables selon les pays, sont commandées par des motifs que l'on peut ramener à cinq types.

Le souci de garantir l'assise foncière des forêts conduit, en premier lieu, les législateurs à prévoir qu'un terrain forestier conservera cette qualité, même s'il ne porte plus aucun arbre, tant qu'un acte administratif n'en aura pas autorisé le défrichement ou qu'il n'aura pas fait l'objet d'un déclassement légal. On a ainsi un moyen de lutte contre les défrichements indirects par le feu, la pullulation de rongeurs ou tout autre moyen, en vue de bâtir ou de mettre en culture.

Le second type d'extension concerne la protection des sols par la mise en oeuvre d'un régime juridique forestier. Un terrain menacé d'érosion passe sous le statut de forêt afin de permettre sa restauration ou sa conservation qui se fera le plus souvent, mais pas exclusivement, par boisement. Cette mesure peut être temporaire, comme dans le cas des mises en défens, ou définitive. Ce dernier cas se vérifie lorsque la loi inclut dans la définition du domaine forestier des terrains présentant certaines caractéristiques telles que les pentes supérieures à un pourcentage déterminé ou les rives des cours d'eau (4).

La troisième possibilité réside dans la soumission au régime forestier de peuplements d'arbres forestiers associés à des cultures en bosquets, en haies ou en lignes dans le double but de protéger les sols contre l'érosion et

(1) Mauritanie, Ord. n° 82 171, article 2.

(2) Niger, Loi n° 74-7, article 2.

(3) Suisse, Ord. du 1er oct. 1965, article 1.

(4) Par exemple, la loi nigérienne de 1974 considère comme "périmètre de restauration", entrant dans le domaine forestier "les parties de terrain nu insuffisamment boisé comprenant: 1° les versants montagneux dont la mise en réserve serait reconnue indispensable; 2° les berges sableuses ou instables des rivières et des fleuves; 3° les terrains où pourraient se produire des ravinements et éboulements dangereux", Art. 6.

d'accroître les productions forestières. Historiquement le bocage, c'est-à-dire un paysage dans lequel les cultures sont enserrées dans un maillage d'arbres en haies, est apparu comme un substitut de la forêt (1). Comme celle-ci, il est en mesure de fournir le bois nécessaire aux usages domestiques, d'abriter la terre des vents ou de régulariser les systèmes hydriques. Sous cette forme ou sous d'autres, la présence d'essences forestières au sein des surfaces en culture semble devoir se développer pour compenser la réduction des massifs boisés. Certaines législations forestières leur accorde une place distincte. Le Cap Vert, par exemple, a connu à côté du "régime forestier" un "régime d'arborisation" (2). Le cas le plus fréquent est celui du silence des textes qui équivaut à une exclusion. Parfois cette dernière est expressément prévue par le législateur (3). Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait aucune considération du droit pour ces formations végétales mais qu'elles relèveront éventuellement d'un autre secteur législatif tel que la protection de la nature ou la conservation des sols (4).

Le quatrième type d'extension de la notion de forêt par le droit est constitué par les réserves et les parcs naturels. Sur le terrain, ceux-ci peuvent être de véritables forêts, mais aussi des steppes, des savanes ouvertes ou des marais. Certains pays les maintiennent dans les lois forestières où ils apparaissent comme une catégorie de forêt dotée d'un statut particulier. D'autres, comme l'Espagne, leur consacrent des textes spécifiques tout en maintenant la compétence du Service forestier (5) pour leur gestion. La séparation est complète lorsqu'apparaît une administration qui leur est exclusivement consacrée telle le "National Park system" des Etats-Unies ou l'"Office rwandais pour le tourisme et la protection de la nature".

Enfin, en cinquième et dernier lieu, on relèvera la tendance des législations africaines à englober dans la forêt l'ensemble de l'espace naturel. Il s'agit de donner une base légale à l'administration des zones incultes par les services forestiers que celles-ci soient boisées ou pas et d'y réserver pour l'avenir les droits fonciers de l'Etat. La plupart des textes du Continent noir distinguent un domaine forestier "classé" formé des forêts reconnues comme telles par des actes administratifs et un domaine "non classé" dans lequel entrent par détermination d'un critère naturel toutes les surfaces peuplées de végétaux autres qu'agricoles et qui n'ont pas encore fait

-
- (1) C'est le cas des bocages européens. En Afrique, les bocages ont été également développés comme systèmes défensifs et pour canaliser la divagation du bétail. Cf. Chr. Seignolo, Des fortifications végétales dans la zone soudano-sahélienne, in *L'Arbre en Afrique Tropicale*, Cahiers ORSTOM N° XVII, Paris 1980, p. 192 à 222.
 - (2) Cap Vert. Diplôme Législatif n° 156 du 11 août 1928.
 - (3) Suisse. Ord. du 1er Oct. 1965 article 1 "ne sont entre autre pas considérés comme forêt les arbres isolés, les bosquets et les haies vives enclavés en terres agricoles ...".
 - (4) Par exemple, en France le décret n° 77-1295 du 25 novembre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature donne compétence aux préfets pour prescrire "la conservation des biotopes" tels que ... haies, bosquets ..." (Article 4).
 - (5) Instituto por la Conservación de la Naturaleza.

l'objet d'un classement (1). Dans le même sens, la législation espagnole retient comme critère d'application la notion de "monte" que l'on peut traduire par "terrain forestier". Or ce dernier peut comprendre non seulement les espaces boisés mais encore les maquis, landes ou prairies et même les sols agricoles en fortes pentes (2).

Au total, on voit donc que la notion commune de forêt constitue le coeur de son double juridique mais que différentes raisons conduisent parfois le droit à lui faire recouvrir des terrains peu ou pas boisés. C'est évidemment cette conception large qu'il convient de retenir ici comme limite du champ d'analyse puisqu'elle seule permet de rendre compte de la réalité législative.

La diversité du contenu, plus ou moins large, du mot forêt recoupe au demeurant la distinction très répandue entre forêts de production et de protection. Toute forêt remplit un rôle écologique mais on sait que certaines d'entre elles y sont plus spécialement affectées. Cela se traduit, pour ces dernières, par des restrictions d'exploitation qui peuvent aller de l'interdiction des coupes à blanc supprimant le couvert forestier temporairement, jusqu'à celle de la récolte de tout produit. Le classement d'un terrain en forêt de protection entraîne donc un gel ou, à tout le moins, une réduction de ses possibilités économiques. A cet égard on peut assimiler à la forêt de protection toutes les formes de végétation dotée d'un statut plus rigoureux que celui du droit commun forestier en particulier les réserves et parcs naturels ou les boisements antiérosifs. La présence de la forêt entraîne toujours une limitation des droits du propriétaire du sol, celle-ci est à son maximum dans le cas des forêts de protection.

S'il est relativement facile de suivre des élargissements de la notion de forêt par le droit pour en retenir la forme la plus compréhensive, il paraît en revanche périlleux de rechercher une définition de la propriété qui puisse convenir à tous les régimes fonciers.

La propriété a acquis dans certains systèmes juridiques une précision telle que la doctrine est parfois amenée à ne pas la reconnaître dans d'autres systèmes. C'est notamment le cas lorsque l'on considère la notion de propriété issue du droit romain avec la triade de ses attributs: l'usus, le fructus et l'abusus. Ainsi, certains auteurs analysant les droits fonciers de l'Afrique traditionnelle constatent que ceux-ci ne comportent pas la faculté de disposer des sols, donc pas d'abusus. De là, ils déduisent que ces droits ne sauraient être tenus pour une forme de propriété et s'efforcent de leur trouver une qualification convenable en utilisant les concepts de souveraineté ou de dominium (3). Sans méconnaître la rigueur logique de pareilles démarches, nous ne pouvons que les écarter ici car elles rendraient impossible

-
- (1) Cf., par exemple, la loi nigérienne n° 74-7 du 4 mars 1974, article 5 ou encore la loi mauritanienne n° 82-171 du 15 déc. 1982, articles 1 à 4.
 - (2) Ley de Montes, 8 juin 1957 article 1er, cf. également Salvador Grau Fernandez. Les forêts et le droit de l'environnement en Espagne in Forêts et environnement, Paris P.U.F. 1984, p. 41 e s.
 - (3) Cf. par exemple, Guy Adjété Kouassigan; L'Homme et la terre, Berger Levrault, Paris, 1966; Michel Bachelet: Systèmes fonciers et réformes agraires en Afrique Noire, Pichon et Durand Auzzias, Paris, 1968.

notre travail. Il nous faut absolument un dénominateur commun pour exprimer les pouvoirs que les hommes exercent sur la terre hors de tout exercice de l'autorité politique. Les discussions doctrinales de la notion de propriété avancent deux éléments majeurs pour caractériser celle-ci: la disposition et l'exclusivité.

On sait que la disposition implique une sorte de pouvoir souverain sur les choses. Mais on sait aussi qu'il s'agit d'un pouvoir limité par le droit dont le contenu fluctue au gré des lois et des coutumes.

L'exclusivité, en revanche, apparaît comme un signe universel de la propriété, reconnaissable sous toutes les latitudes et à toutes les époques. Quelle que soit, en effet, la manière dont le droit organise le contenu du droit de propriété, il en désigne toujours le titulaire. Le propriétaire est celui qui reçoit le monopole des droits constituant la propriété. Il peut toujours, et c'est là le point essentiel pour notre propos, exclure toute autre personne de l'exercice des droits qui lui sont reconnus. Il est entendu que le propriétaire n'est pas forcément un individu. Ce peut être aussi bien un Etat, des héritiers indivis, un groupe des personnes d'une même tribu ou d'un même village, etc... Point n'est besoin d'aller jusqu'à la construction de la personnalité morale, il suffit pour reconnaître la propriété communautaire de constater que le droit donne aux possesseurs d'un sol la possibilité d'en exclure les étrangers.

On définira donc, pour les besoins de cette étude, la propriété comme le titre juridique permettant à son titulaire d'exercer d'une manière exclusive les pouvoirs sur les choses que le droit y attache.

Il reste à déterminer les types de propriété que l'on doit distinguer en fonction de leur interaction avec la forêt. L'alternative entre propriété publique et privée n'est pas satisfaisante dans la mesure où des forêts des collectivités publiques sont parfois considérées comme des biens soumis au moins partiellement au droit privé. Il est donc préférable de parler de la propriété des personnes publiques et de celle des personnes privées.

Certains propriétaires exercent sur les sols les seuls pouvoirs qu'ils tiennent de leur qualité de propriétaire, tandis que d'autres cumulent entre leurs mains les pouvoirs des premiers et ceux que leur confèrent leur nature de détenteurs de compétences politiques et administratives ou, si l'on préfère, de prérogatives de la puissance publique.

Dans un cas, le bien est géré par le propriétaire dans son propre intérêt, dans d'autres au nom du propriétaire dans l'intérêt général. La liberté de gestion de la personne privée est limitée par les lois et règlements. La liberté des autorités gérant au nom de l'Etat est limitée par les règles qu'elles fixent elles-mêmes. Pour autant, ces autorités ne jouissent pas d'un pouvoir absolu puisque leur compétence réglementaire est déterminée par la loi elle-même subordonnée à la Constitution.

Reste à situer la propriété des personnes publiques subordonnées telles que les communes, régions ou agences autonomes. D'un côté elles cumulent ou peuvent cumuler, comme l'Etat, des droits de propriété foncière avec des prérogatives de puissance publique. Mais on remarquera que leurs compétences dans le second domaine sont beaucoup moins étendues que celles de l'Etat et demeurent délimitées par l'ordre administratif que celui-ci fixe et modifie.

D'un autre côté elles sont dans leur gestion tout aussi, sinon plus, subordonnées que les personnes privées aux règles et contrôles qu'établit l'Etat. A la limite, elles perdent de façon quasi complète leur autonomie de gestion. C'est, par exemple, le cas en France où les forêts des personnes publiques soumises au régime forestier sont directement gérées par une agence de l'Etat, l'Office National des Forêts. Le pouvoir des propriétaires se résume alors à décider s'ils veulent ou pas vendre les arbres que l'Office a déclaré exploitables et à quoi ils affecteront le produit de la vente.

On est donc en présence d'une propriété, certe publique, mais qui offre des caractéristiques suffisamment distinctes pour justifier qu'on lui ouvre une catégorie spécifique. De sorte que l'on est finalement conduit à retenir comme points d'application d'une politique forestière, non pas deux mais trois types de propriété: celle des personnes privées, celle de l'Etat et celle des personnes publiques subordonnées.

CHAPITRE I

LA POLITIQUE FORESTIERE ET LA PROPRIETE DES PERSONNES PRIVEES

La définition que l'on a retenue de la propriété des personnes privées recouvre des situations foncières très différentes aussi bien pour le droit que pour la formulation d'une politique forestière. Il serait donc logique de chercher maintenant à distinguer les divers sous ensembles que l'on peut reconnaître à l'intérieur de la propriété des personnes privées. Mais une telle démarche nous conduirait à retarder encore le moment d'aborder notre sujet. Aussi bien allons-nous procéder d'une autre manière. On considèrera qu'il existe une forme de propriété privée permettant la mise en oeuvre la plus aisée d'une politique forestière.

Tant que l'on n'a pas retiré au propriétaire privé la gestion de son bien c'est sur lui que repose la mise en oeuvre de la politique forestière; que les moyens de celle-ci soient incitatifs ou relèvent du commandement, il en demeure toujours de destinataire. De sa capacité de réponse aux orientations qui lui sont proposées ou imposées dépend le succès final. Or cette capacité est théoriquement à son point le plus élevé lorsque le propriétaire est une personne unique ayant la maîtrise totale de sa terre. De plus, l'incitation du propriétaire à entreprendre des travaux forestiers ou à investir dans les arbres est d'autant plus favorisée qu'il peut être assuré de retirer les fruits de ses efforts. Cela suppose d'une part, que d'autres personnes n'aient pas un droit d'accès à son domaine, par exemple pour y faire paître le bétail en dehors de son autorisation, d'autre part, que ses titres de propriété et leur transmission à ses héritiers lui soient garantis. Compte tenu de la période assez longue qui sépare, en matière de sylviculture, la plantation de la récolte, le propriétaire ne peut que travailler pour l'avenir, et à partir d'un certain âge que pour l'avenir de ses enfants ou autres héritiers. Enfin, il est évident que l'on ne peut utilement entretenir des arbres forestiers en dessous d'une certaine superficie variable selon le type de boisement et les objectifs qu'on lui assigne. C'est pourquoi nous prendrons comme modèle de la situation foncière la plus simple, celle dans laquelle des propriétaires détiennent seuls des titres incontestés et garantis leur assurant la gestion exclusive de terrains de proportions raisonnables.

On examinera en premier lieu les moyens de la politique forestière devant cette situation foncière simple. Puis en second lieu on regroupera sous la dénomination de situation foncière complexe toutes les hypothèses dans lesquelles la mise en oeuvre de la politique forestière se heurte à des difficultés tenant soit au mode de tenure des terres soit aux dimensions et à la répartition des parcelles.

SECTION I - LES MOYENS DE LA POLITIQUE FORESTIERE DANS UNE SITUATION FONCIERE SIMPLE

Dans l'hypothèse que nous nous sommes donnée, il n'existe pas d'écran entre l'organe public, Etat ou personne publique subordonnée, qui formule la politique forestière, et la réception de celle-ci par le propriétaire. Il s'agit donc d'amener celui-ci par l'incitation ou par le commandement autoritaire à adopter certains comportements et à gérer sa terre dans le sens indiqué par la politique forestière.

On observera que si les propriétaires se trouvent ainsi être les principaux agents d'exécution de cette dernière, il ne s'ensuit pas une absence complète de tâche incombant à la puissance publique. Au minimum celle-ci devra formuler les orientations nécessaires et contrôler leur respect. Par ailleurs, ce n'est pas parce qu'il est dans la position la plus favorable que le propriétaire va nécessairement assurer l'exécution optimale de la politique forestière. Son mauvais vouloir, son incompetence ou son impossibilité matérielle peuvent encore justifier la prise en charge de son terrain par le service public d'une manière temporaire ou définitive, partielle ou complète. De sorte que l'on voit apparaître une distinction majeure entre la gestion privée et la gestion publique. La première étant le principe, la seconde jouant soit un rôle d'assistance et d'encadrement, soit un rôle de substitution.

1 - L'orientation de la gestion privée

Les buts que la politique forestière est susceptible d'assigner à la gestion privée peuvent être extrêmement différents. Ils vont de la production de bois jusqu'à la constitution des réserves ou de parcs naturels en passant par la protection des sols contre l'érosion et le maintien d'espaces boisés à proximité des villes. Les moyens employés à ces fins sont fondamentalement les mêmes sans que l'on puisse établir une correspondance particulière entre certains d'entre eux et un type de finalité forestière. Dans ces conditions, le plus simple est d'étudier l'orientation de la gestion privée en fonction de trois thèmes majeurs: le maintien des surfaces boisées qui est, si l'on veut, l'aspect purement quantitatif d'une politique forestière, la production de bois et les forêts de protection.

A - Le maintien des surfaces boisées

Maintenir les surfaces boisées peut être entendu dans deux sens. Si on les considère globalement à l'échelle d'un pays ou d'une région, il s'agit d'obtenir une balance équilibrée entre les hectares déforestés et ceux que l'on a reboisés. Cette conception purement statistique ne saurait évidemment

être suffisante. Tout autant que la masse générale de la forêt compte la répartition de celle-ci. Les boisements doivent être présents pour des motifs économiques, sociaux ou écologiques sur des terrains définis. Les sols exposés à l'érosion, les abords des villes, les zones de plus grande rentabilité de l'exploitation forestière doivent avoir leur couverture arborée. Aussi bien conçoit-on également le maintien des surfaces boisées comme s'appliquant de manière individuelle aux forêts existantes. En fait, l'assise foncière de la forêt offre le plus souvent une certaine élasticité. C'est-à-dire que ce qui a été rogné en un lieu donné peut sans inconvénient être compensé par un reboisement équivalent. Les deux approches ne sont donc pas antinomiques mais complémentaires.

Il convient de rappeler que nous avons choisi de consacrer un développement particulier aux forêts de protection. Il s'agit donc ici de recenser les mesures offertes par le droit pour maintenir en leur état des surfaces boisées qui ne se trouvent pas soumises à un régime juridique spécial. Ces mesures peuvent elles-mêmes être qualifiées de directes ou indirectes. Les unes portent sur les opérations susceptibles d'entraîner un déboisement. Les autres au contraire, visent la protection des forêts mais aussi la simple prévention des vols de produits forestiers en établissant un contrôle de la circulation des bois, des viandes de chasse et des dépouilles de gibiers. Ce sont évidemment les premières que nous retiendrons ici car elles affectent d'une manière immédiate la liberté de gestion des propriétaires fonciers.

On rencontre, au titre du contrôle direct des déboisements des dispositions sur le défrichement mais aussi, dans certaines législations, des règles concernant des formes de déboisement liées aux activités agricoles et pastorales, tels que les feux de brousse ou le pâturage (1).

a) - Le défrichement

Rares sont maintenant les législations qui ne traitent pas du défrichement et encore ces dernières le vise-t-elles implicitement au travers de dispositions consacrées à la coupe. Il est généralement admis que le défrichement consiste à extirper d'un terrain les arbres et autres espèces naturelles pour en changer l'affectation, quelle que soit, par ailleurs, cette dernière. Certaines législations africaines ont maintenu une notion moins large, restreinte aux seules fins agricoles (2). Il s'agit là d'une attitude

-
- (1) Exemple: la loi gambienne de 1977 n'aborde pas la question des défrichements mais elle régleme le prélèvement des produits forestiers et les feux de brousse.
 - (2) Au passage on remarquera que c'était là la signification originelle du mot. Les européens de l'époque carolingienne, qui le forgèrent, avaient une vision peu flatteuse de la forêt. Défricher, c'est en effet nettoyer des friches une terre vaine pour la mettre en valeur par des cultures. Il est vrai que les carolingiens avaient tant de forêts!

datant d'une époque où effectivement la principale cause de défrichement était la mise en culture, notamment par des agriculteurs itinérants, et où l'emprise au sol des installations humaines restait modeste. Elle n'est pas adaptée à un mode de vie qui a vu croître l'occupation des sols par les usines, les voies de communication, les barrages et autres consommateurs d'espace. Pour prendre un exemple, l'ouverture du chemin de fer trans-gabonais aura coûté, pour une ligne de 600 kms, plus de 5000 hectares de forêt (1).

Limité aux usages agricoles ou appliqué à toute conversion des sols, le défrichement a suscité de la part des législateurs des mesures qui vont de la prohibition à la taxation, en passant par la réglementation et la soumission à autorisation. La prohibition par la loi ne peut évidemment être générale. Elle s'applique à des terrains présentant certaines caractéristiques. Il s'agit d'éviter les déboisements générateurs d'érosion sur les pentes, le long des berges des cours d'eau ou sur le rivage de la mer. Rappelons également, pour mémoire, que les terrains privés ayant fait l'objet d'un classement en forêt de protection seront mis par leur statut spécial à l'abri des défrichements.

La mesure la plus commune est de soumettre le défrichement à une autorisation administrative qui relève en principe des autorités forestières. Cette dernière peut avoir, selon les textes, un pouvoir d'appréciation inconditionné sur l'opportunité du défrichement demandé ou au contraire une compétence liée l'obligeant à refuser l'autorisation dans des cas précis énumérés par la loi. On observera toutefois qu'il est difficile de rédiger la loi de manière à ce que la compétence de l'administration soit entièrement liée. Celle-ci conserve presque toujours une part d'appréciation. Lorsque, par exemple, le code forestier français prescrit le refus d'autorisation, car le défrichement envisagé compromettrait le "maintien des équilibres biologiques d'une région (2) ou que la loi suisse subordonne la légalité de l'autorisation à la condition "que l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité ne puisse être construit qu'à l'endroit prévu" (3), l'administration est nécessairement appelée à dire si l'on se trouve dans le cas prévu et ce faisant à émettre une appréciation. Rares sont les cas dans lesquels la position de l'Administration sera entièrement dictée par la loi. Sa compétence n'apparaît liée d'une manière systématique que là où la loi a prohibé tout défrichement. Cela ne signifie pas, toutefois, que la volonté du législateur constitue pour l'administration de simples directives qu'elle interpréterait librement. Dès lors qu'il existe un contrôle juridictionnel des actes administratifs, l'inscription dans la loi des cas de refus ou d'acceptation des demandes de défrichement a pour effet de renforcer le contrôle que le juge va exercer sur la décision administrative. Et c'est en définitive ce dernier qui dira si la loi a été respectée ou pas.

Quant au contenu des conditions posées par les législateurs, celui-ci est le plus souvent déterminé par les différentes fonctions qu'une forêt peut remplir. Le défrichement devra ainsi être refusé lorsqu'il aurait pour effet de compromettre le rôle écologique de la forêt (équilibre biologique d'une

(1) Jeune Afrique, n° 1284, 14 août 1985, p. 99.

(2) Article L 311-3.

(3) Ordonnance du 1er octobre 1965, article 26.

région, régularisation des systèmes hydrauliques, protection contre l'érosion), sa fonction de production, sa fonction sociale (forêts périurbaines fréquentées par les citoyens) ou encore son intérêt pour la défense nationale. La législation suisse y ajoute l'impossibilité d'implanter ailleurs l'ouvrage pour lequel le défrichement est sollicité. On observera que pour statuer sur une demande d'autorisation de défrichement, l'Administration est amenée à se livrer à une véritable étude d'impact dès lors qu'elle doit vérifier si le défrichement ne va pas compromettre l'équilibre biologique de la région, celui des systèmes hydrauliques ou favoriser l'érosion. Le législateur franchit parfois une étape et pose explicitement le principe de l'étude d'impact préalable aux décisions concernant les défrichements comme c'est le cas d'un nouveau projet de loi au Rwanda (1).

Les règles que l'on vient d'évoquer tendent à prévenir des défrichements inopportuns eu égard à l'intérêt que présente le maintien du boisement dont la suppression était envisagée. Mais on doit se soucier également de conserver le capital forestier global du pays. Aussi trouve-t-on dans plusieurs législations comme condition de l'autorisation de défricher la réalisation d'un reboisement équivalent. La Suisse est sans doute l'un des premiers pays à avoir introduit cette condition. Au XIX^{ème} siècle son territoire était très déforesté. Cette situation fut à l'origine d'inondations catastrophiques et détermina la Confédération à adopter une législation forestière fédérale particulièrement draconienne (2). Le principe de celle-ci est que "l'aire forestière de la Suisse ne doit pas être diminuée" (3). Dans ces conditions il est logique que le défrichement qui apparaît comme une exception soit assorti de l'obligation d'afforester "une surface égale dans la même région" (4).

D'autres pays ont adopté des règles similaires. Au Rwanda, tout défrichement doit être accompagné du reboisement équivalent (5). Au Sénégal, l'obligation n'apparaît que si le défrichement a pour effet de réduire la superficie forestière totale à moins de 20 % de l'ensemble du territoire du département considéré (6). Il n'est pas opportun de faire effectuer nécessairement le reboisement équivalent par le titulaire de l'autorisation de défrichement. Celui-ci n'est pas toujours en mesure d'effectuer correctement les opérations sur le terrain et encore moins d'apporter à la croissance des arbres tous les soins voulus. Aussi est-il préférable de prévoir des solutions alternatives: ou bien le défricheur est autorisé à faire lui-même le reboisement sous le contrôle de l'Administration forestière, ou bien il s'acquitte de son obligation en finançant au moyen d'une taxe de reboisement les opérations qui seront effectuées par cette dernière. Le bon

-
- (1) Projet de Code forestier 1983, op. cit. Article 98.
 - (2) Loi référendaire du 11 juillet 1897 étendant la compétence fédérale aux forêts (Article 24 de la Constitution fédérale); Loi fédérale de 1902 sur les forêts.
 - (3) Loi de 1902, Article 31.
 - (4) Ordonnance du 1er octobre 1985, Article 26 bis.
 - (5) Projet de Code forestier FAO doc. TCP/RWA/2305. Rome 1983, Article 99.
 - (6) Décret N° 65-078, Articles D 11 et D 27.

fonctionnement de cette seconde possibilité suppose évidemment que le produit des "taxes de reboisement" ne soit pas détourné de son affectation, que la taxe soit calculée de manière à couvrir effectivement les frais du reboisement et que les travaux soient menés sans délais.

On objectera sans doute qu'à long terme l'obligation du reboisement équivalent peut devenir insupportable. Si elle est appliquée strictement elle conduit à une progression continue des surfaces forestières. En Suisse, par exemple, celles-ci sont passées de 18,6 % du territoire national en 1863 à 31,8 % en 1983 (1). En réalité, il n'est pas à craindre, dans les perspectives de l'avenir prévisible, que l'on en arrive à des excès d'afforestation. D'ici là, les générations futures auront largement le temps de modifier le droit si la nécessité s'en faisait sentir.

Une autre possibilité imaginée pour contenir les défrichements consiste à les taxer, non pour financer le reboisement mais pour accroître artificiellement le coût du terrain forestier. Ce dernier a en principe une valeur nettement inférieure à celle du terrain agricole et encore plus à celle du terrain constructible ou bâti. Il en résulte une sorte d'incitation négative à la déforestation renforcée dans les pays européens par le goût pour les résidences principales ou secondaires situées dans les zones forestières, notamment à proximité des agglomérations. Il vient donc à l'esprit qu'en taxant le défrichement on peut diminuer l'appétit pour l'espace forestier. Encore faut-il que les taxes en question atteignent des montants dissuasifs. La France a adopté cette technique en 1969, mais les taxes sont restées fixées à des taux qui n'étaient pas jugés suffisamment élevés pour être pleinement efficaces (2) jusqu'à la loi du 4 décembre 1985.

Bien entendu la finalité incitative de cette taxe n'empêche pas d'en affecter le produit au financement du reboisement en le versant dans un fonds forestier. L'ensemble des règles du défrichement que nous venons d'évoquer ne s'applique pas toujours à tout espace forestier. Les contraintes qu'elles font peser sur le propriétaire aussi bien que les charges imposées par l'administration par leur mise en oeuvre ne seraient pas justifiées en deçà d'un minimum de surface. En France, par exemple, le Code forestier laisse libre le défrichement des bois inférieurs à 4 hectares. De même, reconnaît-il aux propriétaires le droit d'extirper les arbres qu'il aura planté ou qui auront poussé par régénération naturelle tant que ceux-ci n'auront pas atteint leur vingtième année (3). Cette dernière exception doit se retrouver dans tous les pays où la pratique de la jachère conduit à laisser se développer des essences forestières sur des terrains appelés à retrouver leur vocation agricole après leur période de repos.

-
- (1) In Forêts et Environnement, op. cit. p. 125. Anne Petitpierre - Forêts et environnement en droit suisse.
 - (2) La taxe est de 1 franc par mètre carré pour des terres destinées à l'agriculture et de 3 francs par mètre carré dans les autres cas (Code forestier Article L 314-6)
 - (3) Code forestier, article L 311 - 2.

b) - Les déboisements liés au feu et aux pratiques agropastorales

Dans les pays européens les propriétaires peuvent être tentés de se soustraire à la législation sur les défrichements par divers moyens que l'on évoque habituellement sous la dénomination de défrichements indirects. Dans une forêt incendiée ou sur une coupe rase, il est possible d'empêcher la régénération naturelle des arbres en y faisant paître des animaux qui mangeront les jeunes pousses ou ce qui revient au même en favorisant le pullulement de rongeurs comme le lapin. La riposte du législateur consiste à réprimer de telles manoeuvres ou à faire obligation au propriétaire dont la forêt viendrait à périr d'une manière quelconque d'en assurer le reboisement. De plus, les terrains qui sont répertoriés comme forestiers conserveront cette qualification et resteront soumis à la législation forestière même s'ils ne portent plus d'arbres vivants (1).

Dans les pays tropicaux, les législateurs ont dû faire face à des pratiques fortement enracinées dans les usages agricoles et pastoraux. Il s'agit des feux de brousse, et de la divagation du bétail. Les premiers sont bien sûr un moyen facile, sinon économique, de préparer un terrain pour des plantations agricoles. En Afrique, ils ont longtemps été liés à un système d'agriculture itinérante qui ne présentait pas d'inconvénient tant que l'espace n'était pas mesuré. Avec la croissance démographique du continent noir, ils sont devenus une cause de déforestation ou à tout le moins de dégradation des forêts partout ailleurs que dans l'aire de la forêt dense humide. Normalement, la progression démographique devrait entraîner la fin de l'agriculture itinérante par manque de place. Mais les populations rurales continuent souvent de pratiquer les feux de brousse alors même qu'elles n'ont plus de nouveaux espaces à ensemercer. On brûle la brousse pour obtenir un regain d'herbe verte pour le bétail, pour favoriser la chasse, pour nettoyer le sol des hautes graminées qui gênent la vue et constituent un danger potentiel pour l'homme, etc ... Les législateurs ont essayé plusieurs techniques pour réfreiner les mises à feu sans beaucoup de succès jusqu'à présent. Certaines lois les prohibent et soumettent à autorisation le simple brûlage des résidus des exploitations agricoles. D'autres d'efforcent de canaliser la pratique vers des mises à feu dites précoces, c'est-à-dire en début de saison. On espère ainsi réduire les conséquences néfastes que le passage répété des incendies peut avoir sur la végétation et sur les sols. Enfin, on a également essayé de jouer sur l'engagement de la responsabilité civile lorsqu'un feu allumé sur une propriété a endommagé les biens d'autres propriétaires. Mais l'on se heurte ici, soit à l'insolvabilité du responsable, soit, surtout, aux habitudes des paysans qui préfèrent régler

(1) Exemple: Code forestier français, Article L 313 - 1.

entre eux ce genre de problème plutôt qu'en confier la solution aux tribunaux de l'Etat (1).

Si le problème des incendies de forêt occupe une grande place dans les législations africaines, il ne se pose pas hélas que sur le continent noir. Une autre zone particulièrement affectée par ce fléau est le pourtour de la Méditerranée et la péninsule ibérique dont les forêts sont tous les ans ravagées par des incendies. On a incriminé l'imprudence des touristes, les actes criminels de pyromanes, mais il est certain que de nombreux incendies ont pour origine les bergers qui veulent maintenir des pâturages pour leurs troupeaux. La difficulté d'appréhender les coupables et de faire cesser de telles pratiques par la répression est tout aussi grande qu'en Afrique. Aussi bien les administrations forestières s'orientent-elles vers le renforcement des moyens de lutte (interventions d'avions citernes - systèmes de détection rapide) et vers la prévention physique des incendies par des moyens tels que le nettoyage des sous bois ou l'établissement de bandes de culture pour cloisonner la forêt. Vis à vis des propriétaires privés cette politique se traduit par des obligations de débroussailler leurs bois pour diminuer la vulnérabilité au feu. Mais l'on se heurte au coût des opérations nécessaires surtout lorsque la forêt n'est que médiocrement rentable. Il est tout à fait significatif qu'une pinède hautement inflammable comme celles des Landes françaises n'ait pas connu d'incendie depuis des décennies. La configuration des terrains la rend facilement exploitable et permet aux propriétaires d'y financer une prévention de grande qualité. Alors que les forêts des Alpes-Maritimes peu rentables du fait des difficultés d'extraction dues aux reliefs ne bénéficient pas du même luxe préventif ... et brûlent régulièrement tous les étés. On réduirait sans doute sensiblement les incendies de forêt et les feux de brousse si l'on trouvait un moyen technique de rentabiliser les débroussailllements, soit en utilisant les plantes comme matières premières pour faire du compost par exemple, soit en les faisant brouter par le bétail.

En Afrique, la propriété forestière est parfois protégée expressément contre le bétail soit par des interdictions de pacage soit par des interdictions de récoltes du fourrage. Les législations adoptant ce type de mesures, en dehors des zones de mise en défens, sont celles de la zone sahélienne où se trouvent conjuguées la présence de troupeaux importants et la faiblesse de la végétation due à l'aridité (2).

-
- (1) La législation togolaise illustre bien les difficultés rencontrées dans la prévention des incendies de forêt. Le Code forestier de 1938 contenait une réglementation très libérale (Articles 22 à 25). Une ordonnance de 1973 est venue interdire les feux de brousse "en toute saison et en tout point du territoire" (Article 1). Pour faciliter la répression, ce texte prévoit l'engagement de la responsabilité pénale du chef de village "si l'auteur du feu n'a pu être retrouvé" (Article 6). Mais un décret du 17 octobre 1974 revient au système des feux réglementés en autorisant les feux "précoces" utilitaires. Les résultats n'ont pas été davantage satisfaisants puisqu'un décret du 23 mars 1984 a considérablement alourdi les peines encourues pour les mises à feu illégales (jusqu'à cinq ans de prison pour un incendie involontaire) et tarifé la responsabilité civile afin de faciliter sa mise en oeuvre et d'en faire ainsi un instrument de répression.
 - (2) Exemple: loi nigérienne de 1974, Articles 14, 15 et 17.

Si sévères soient-ils, les moyens offerts par le droit forestier pour contenir la déforestation, n'agissent que sur les effets d'une évolution défavorable aux forêts et non sur ses causes. Si la forêt européenne se porte mieux en règle générale aujourd'hui qu'au XIXe siècle, c'est qu'elle a bénéficié de l'absorption du surcroît démographique par les villes et d'une élévation considérable des rendements agricoles. L'Afrique, au contraire, s'est engagée dans une voie très défavorable à la forêt. Les rendements agricoles ont baissé en même temps que le nombre de bouches à nourrir augmentait avec la rapidité que l'on sait. Bien que certaines villes se soient développées d'une manière spectaculaire, la pression démographique n'a pas cessé de croître dans les campagnes. Il en résulte, tant que ces données ne seront pas corrigées, l'obligation d'étendre les surfaces cultivées pour compenser les déficits alimentaires aussi bien que pour "caser" les paysans venus à l'âge d'homme.

Le phénomène est encore aggravé par les surfaces qui sont consacrées aux cultures de rente du type thé, café, arachides ou cacao. Au Rwanda, par exemple, le gouvernement fait obligation aux paysans d'affecter un quart de leur terre au café. Il serait sans doute simpliste de penser que les productions nutritives seraient augmentées d'un quart si cette obligation était supprimée. Mais on doit tout de même admettre que les cultures de rente occupent des terres qui pourraient être affectées à l'alimentation et renforcent ainsi la pression sur la forêt. La solution de ces problèmes relève des choix de la politique économique nationale plus que du droit forestier. Celui-ci ne peut qu'ajouter aux instruments de contrôle des déboisements ceux de l'organisation du reboisement et de la gestion forestière.

B - L'organisation du reboisement et l'amélioration de la gestion forestière privée

Organiser le reboisement et améliorer la gestion forestière privée constituent à priori des chapitres distincts dans la législation forestière. En réalité, ils sont indissolublement liés dans la mesure où le reboisement ne signifie rien s'il n'est accompagné d'une bonne gestion et où cette dernière implique naturellement les reboisements nécessaires à la continuité de l'entreprise forestière. C'est la raison pour laquelle nous étudierons ensemble ces deux éléments qui relèvent tout à la fois du quantitatif et du qualitatif. Il convient en revanche de distinguer ici ces deux situations très différentes que sont les massifs forestiers et la foresterie associée à l'agriculture. Les moyens de favoriser le développement de l'une et de l'autre ne sont pas les mêmes.

a) - Les massifs forestiers

Avec les massifs forestiers, il s'agit donc de savoir comment le législateur peut amener des propriétaires à planter des forêts sur leurs terres et à bien gérer celles-ci. Le recours aux procédés autoritaires semblent de prime abord devoir jouer un rôle secondaire dans ce domaine. Evidemment la loi peut toujours enjoindre aux propriétaires de s'adonner à la sylviculture mais il y a peu de chances qu'une telle méthode donne des résultats satisfaisants. C'est donc l'incitation qui constitue l'arme principale du reboisement. Et, entre les diverses formes que celle-ci peut revêtir, c'est l'incitation économique qui prime. L'organisation d'une divulgation des connaissances sylvicoles, l'assistance technique ne peuvent venir qu'en second lieu lorsque le choix du propriétaire est déjà arrêté. Il est évident que ce n'est pas à coup de brochures sur l'art forestier que l'on décidera un propriétaire à investir dans la sylviculture plutôt que dans d'autres activités. Une forte incitation économique est absolument nécessaire pour compenser les désavantages de l'investissement forestier. Celui-ci, si l'on s'en tient à la sylviculture, doit en effet surmonter ces trois handicaps que représentent la faiblesse relative des revenus, les délais d'obtention des revenus et l'insécurité de l'investissement.

La forêt, lorsqu'elle est cultivée, rapporte en général peu. Le chiffre moyen avancé pour la France est de 3 %. Celui des peupleraies italiennes de 5 % (1). Evidemment, on aura des écarts très sensibles selon la nature des peuplements, les qualités produites ou les facilités d'extraction et de transport, mais de tels taux donnent une idée du caractère peu rémunérateur de l'investissement forestier. Ceci se vérifie d'ailleurs dans la majorité des pays industrialisés si l'on en juge par les aides que les différents Etats ont cru devoir accorder à la sylviculture.

De plus, le revenu forestier est très tardif. Le temps qui s'écoule entre la plantation et la récolte est de l'ordre du demi siècle dans les pays tempérés. Si le peuplier et le teck peuvent donner des produits en moins de 20 ans, les belles essences de l'Europe ne sont guère exploitables avant la centaine d'années. Il faut deux cents ans pour obtenir des chênes de très haute qualité. Naturellement il est possible de s'assurer des rentrées d'argent à plus court terme en ayant des peuplements d'âges différents. A la limite on doit arriver à obtenir une récolte annuelle. Mais cela suppose que l'on ait hérité ou fait l'achat d'une forêt déjà aménagée à cet effet et que l'on ait plus qu'à continuer les efforts du précédent propriétaire. La pénalisation de l'investissement par rapport à celui d'une utilisation agricole du sol, par exemple, est évidente. Pendant ces longues périodes où la forêt croît lentement, elle est enfin exposée à être détruite par de multiples agents, le feu bien sûr, mais aussi la tempête (2), les maladies, les dégradations causées par les animaux, et maintenant des pluies acides.

(1) Raymond Viney, l'Economie forestière, P.U.F., Paris 1972, p. 20 et s.

(2) En 1983, une tempête a abattu en France l'équivalent du tiers de la consommation annuelle de bois. La mise en vente massive des chablis a entraîné une chute considérable du cours des différentes qualités de bois.

Dans ces conditions, il est de l'intérêt général, si l'on veut que les propriétaires privés s'intéressent à la sylviculture de leur accorder des avantages économiques susceptibles d'atténuer les inconvénients inhérents à ce type d'activité. Dans les pays où l'impôt est généralisé, les avantages sont d'abord fiscaux. Ils consistent en des dégrèvements et exonérations de l'impôt sur le revenu, de l'impôt foncier et de l'impôt sur les mutations (1).

Une autre forme d'incitation économique réside dans les subventions qui peuvent être consenties en espèce ou en nature. Le recours aux subventions est général en Europe de l'Ouest. Celles-ci sont financées soit par le budget général de l'Etat soit par des comptes spéciaux tel celui du Fonds forestier national français ou de la Forestry Commission britannique (2).

Des précautions peuvent être prises pour garantir le bon usage des subventions accordées. Ainsi en France elles sont assorties de l'obligation pour le bénéficiaire d'atteindre des résultats déterminés. Faute de satisfaire à cette condition, il devra rembourser le montant de la subvention qui est ainsi convertie en simple prêt. Plutôt que des sommes d'argent, se sont des prestations en nature qui seront fournies, en particulier les jeunes plants provenant des pépinières de l'Etat (3).

En complément aux incitations économiques, les services forestiers peuvent apporter des conseils et garantir la qualité du matériel génétique mis à la disposition des sylviculteurs. Ce dernier point est particulièrement important dans un secteur où les erreurs ne se décèlent que tardivement et ne se laissent pas facilement corriger. De plus en plus les législations inscrivent au nombre des missions incombant aux services forestiers le contrôle des importations de matériel génétique et de la qualité des plants produits sur place.

Les incitations peuvent éventuellement porter sur les produits accessoires de la forêt, en particulier la chasse. Au Kenya, la loi institue un système d'agence tenue par les pouvoirs publics pour diriger les chasseurs vers les propriétaires qui souhaitent organiser des chasses sur leurs terrains. Une telle mesure n'aurait pas d'utilité en Europe où les chasses se sont développées spontanément en milieu forestier au point que l'on doit se soucier de "l'équilibre sylvocynégétique", les gibiers forestiers étant à partir d'une certaine densité un péril pour les arbres. En revanche, on doit considérer l'encouragement du "game ranching" comme opportun dans les espaces naturels tropicaux qui ne se prêtent ni aux cultures ni à l'élevage.

-
- (1) Ainsi en France la loi Sérot-Monichon de 1942-1959 exonère les trois quarts des droits de succession et de mutation celui qui s'engage à entretenir la forêt pendant au moins trente ans. La forêt est de la sorte constituée en "valeur refuge" d'autant plus attractive qu'elle est la seule à bénéficier d'un tel privilège et que la fiscalité française est particulièrement lourde.
 - (2) Cf. Viney, *l'Economie forestière*, op. cit. p. 109 et s.
 - (3) Code forestier, Articles R 532-7 à R 532-13.

Quant aux procédés autoritaires, les législateurs y recourent pour éviter à la gestion privée les fautes les plus graves. C'est ainsi tout d'abord que certaines lois prévoient l'obligation pour le sylviculteur de préparer un plan d'aménagement et de le soumettre à l'approbation d'organes compétents. Le but de cette mesure est de faire bénéficier, au moins une fois, le sylviculteur des conseils d'un spécialiste qualifié et de l'obliger à prendre les décisions concernant l'avenir de sa forêt d'une manière rationnelle (1). En second lieu, on notera l'institution d'un permis de coupe s'appliquant aux propriétaires privés qui se justifie dans les pays fortement déboisés comme d'ailleurs la prohibition des coupes rases. A la limite, on trouve la substitution du Service forestier au propriétaire privé pour accomplir les différentes opérations de la plantation. Ce cas extrême se rencontre au Cap Vert dans une situation où les propriétaires privés n'ont pas d'expérience forestière, le reboisement, y compris des terres privées, est une nécessité vitale pour la survie de la communauté nationale, et enfin l'aridité du climat ne laisse que quelques jours par an pour exécuter les plantations.

Là où il serait illusoire d'engager les propriétaires fonciers à développer une sylviculture en massifs suffisant à la satisfaction des besoins en bois, on tend maintenant à favoriser une foresterie associée à l'agriculture et à l'élevage.

b) - La foresterie associée à l'agriculture et à l'élevage

D'une certaine manière la forêt est toujours associée à l'agriculture et à l'élevage. Elle protège les terres agricoles des diverses formes d'érosion, quand elle ne fournit pas les surfaces qu'ensemence l'agriculture itinérante. Elle offre au bétail des pâturages ou du fourrage. Et c'est si vrai que nombre de prohibitions édictées par les législateurs des régions les plus diverses pour protéger la forêt, visent précisément les activités agricoles et pastorales. Il arrive aussi l'inverse, c'est-à-dire que des terres affectées à ces dernières activités portent des arbres forestiers en quantité significative. Cette association peut se présenter sous diverses formes. Les arbres forestiers peuvent être plantés en haie aux limites des champs comme cela se voit dans les bocages. Ils peuvent être disposés suivant les courbes du terrain, ou encore clairsemés au milieu des cultures. Enfin, on désigne sous le nom d'agroforesterie une forme élaborée d'association mêlant intimement des arbres forestiers à des bandes de plantes cultivées; les premiers étant savamment choisis, disposés et éduqués de telle sorte qu'ils laissent suffisamment de lumière et de substances nutritives aux secondes.

Indépendamment du rôle que les essences forestières peuvent jouer en milieu agricole comme brise vent ou protectrices des sols, elles sont susceptibles de fournir du bois et de constituer de ce point de vue un complément voire un substitut à la forêt. On explique d'ailleurs la naissance des bocages européens par la nécessité de s'assurer des approvisionnements en bois dans des régions où la forêt avait subi un plus grand recul.

(1) Exemple: Code forestier français, Articles L 222-1 à L 222-4.

On conçoit dès lors l'intérêt que présente une telle association pour des pays où la demande de bois à usage domestique est très forte et où, simultanément, il ne reste plus ou peu d'espaces disponibles pour des reboisements en massif. A partir d'une certaine densité humaine associée à des rendements agricoles peu élevés, il n'est pas envisageable que les propriétaires privés choisissent la sylviculture. Leur survie dépend du maintien des productions vivrières. De même l'Etat ne pourrait-il raisonnablement étendre ses forêts domaniales sans aggraver le déficit alimentaire. L'idéal, dans ce type de situation, serait que les forêts de l'Etat ou des collectivités publiques soient réservées à la production des bois d'oeuvre et des bois nécessaires aux agglomérations tandis que les paysans assureraient leur autosuffisance en bois d'usage domestique. Les moyens juridiques d'un tel programme reposent, en droit positif, davantage sur l'obligation que sur l'incitation. La nouvelle législation comporte ainsi sous la dénomination de "régime d'arborisation" une obligation de planter et d'entretenir une certaine quantité de pieds d'essences forestières définies et éventuellement disposés selon les prescriptions administratives (1). La mise en oeuvre de cette obligation doit être menée prudemment, commune après commune, dans la mesure où le Service forestier disposera des moyens suffisants pour la faciliter et la contrôler. Elle implique, en particulier, la fourniture gratuite des plants nécessaires. Dans ce système, le paysan a une obligation de résultat, il doit produire à l'inspection de l'agent forestier les arbres objets de l'obligation, mais il est également encouragé (notamment par des livraisons de plants) à dépasser celle-ci et à disposer d'un nombre de pieds excédent celui qu'il est légalement tenu d'entretenir. Libre à lui de couper selon ses besoins pourvu qu'il respecte son quota. La réussite d'un tel système suppose beaucoup de tact de la part des agents forestiers pour le faire accepter et des parcelles agricoles de dimension suffisante pour qu'il puisse entraîner un accroissement des productions alimentaires et non le contraire (2).

La législation de la Gambie offre le même type de possibilités puisqu'elle prévoit qu'"un minimum de vingt arbres adultes ou de six jeunes arbres par hectare doit être maintenu sur les terres agricoles comprises dans une zone d'érosion éolienne ..." (3).

-
- (1) Rwanda, Projet de loi de 1983, op. cit. Articles 113 à 120.
 - (2) Deux limites ont été apportées à la faculté d'imposer le régime d'arborisation. La première tient à la superficie de "terre arable" susceptible d'y être soumise et qui doit être "au moins égale à un demi hectare d'un seul tenant" (Article 114). La seconde limite réside dans le principe selon lequel les obligations mises à charge du paysan "ne pourront avoir pour effet une réduction des surfaces cultivables qui ne puisse être compensée par l'augmentation des rendements agricoles" (Article 115).
 - (3) Règlement de 1978, Article 11.

Qu'il s'agisse de développer le sylviculture ou l'agrosylviculture on peut estimer que l'incitation donnera des résultats plus durables que l'obligation. Encore faut-il pour qu'il puisse y avoir une véritable incitation que le prix du bois ait atteint un certain niveau. Cela suppose entre autres conditions qu'il ne soit plus possible de se servir gratuitement dans les forêts domaniales. Entre les diverses formes d'incitation, c'est sans doute la démonstrataion expérimentale qui correspond le mieux aux mentalités rurales. Le changement dans le monde agricole vient de quelques uns qui réussissent. Le plus grand nombre les imite lorsque l'expérience a prouvé la supériorité de la nouveauté.

Toutefois, l'efficacité de l'incitation est surtout liée à la forêt de production. Dès lors que l'on se tourne vers la forêt de protection, c'est le procédé autoritaire, la limitation du droit de propriété que l'on voit apparaître le plus souvent, mais pas exclusivement, dans les textes.

C - Les forêts de protection

Entendues au sens large, les forêts de protection sont celles dont l'intérêt ne tient pas aux récoltes qu'elles peuvent procurer mais au rôle protecteur qu'elles jouent vis à vis d'autres éléments de l'environnement. En recensant les objets de cette protection tels qu'ils apparaissent dans les textes juridiques, on en trouve trois grands types.

Le premier, celui auquel les législateurs réservent le plus ouvent l'expression de forêt de protection, est la conservation des sols. Celle-ci apporte une même solution biologique, la couverture végétale, à des problèmes aussi distincts sur le terrain que la fixation de dunes, la régularisation des cours d'eau, la fixation des terres en forte pente, la protection contre l'érosion éolienne ou celle de la mer (1).

Le deuxième type est la protection des paysages à l'entour des villes et le maintien d'espaces forestiers à portée immédiate des citoyens. Ce sont les fameuses "ceintures vertes" qui se limitent parfois plus modestement à des "tâches vertes". Leurs régimes juridiques se rapproche beaucoup de celui des forêts affectées à la conservation des sols. Ils n'ont cependant pas les mêmes sources. Les uns sont inscrits dans les législations forestières alors que les autres sont, en règle générale, prévus par le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

Le troisième objet susceptible d'être protégé par la forêt est la vie sauvage elle-même, la faune et la flore dont les existences sont liées à la forêt. Cette protection se fait soit par les instruments lourds que sont les parcs et réserves naturels, soit par des interventions ponctuelles que l'on appellera ici, à la suite du législateur français, protection de biotopes.

(1) Le recours aux végétaux coexiste avec les solutions dites mécaniques telles que les ouvrages de correction torrentielle, les brises lames ou digues qui ressortent du génie rural ou maritime.

Les parcs et réserves ont eux-mêmes des formes juridiques variées correspondant à des degrés de protection plus ou moins stricts. Il est en effet difficile dans des régions fort peuplées comme l'Europe de s'en tenir à une catégorie simple de parcs. La protection de la nature exige que l'on se dote d'une palette d'instruments adaptés à chaque situation économique et sociale. Les parcs nationaux ne peuvent guère être créés que dans les zones forestières ou montagneuses moins peuplées. Ailleurs il faut utiliser des aires de dimension plus réduites, ou de statut plus souples, les réserves naturelles, ou des aires compatibles avec le maintien d'activités économiques, les parcs naturels régionaux (1). Ces derniers sont en principe sans influence sur l'affectation forestière ou pas des propriétés foncières. Compromis se voulant équilibré entre les exigences de l'écologie et celles de l'économie, ils pèsent essentiellement sur la construction, les activités polluantes, et les implantations industrielles en général. Nous ne retiendrons au titre des parcs et réserves que les aires dont le régime juridique fait prédominer nettement la protection de la nature sur les autres intérêts. Par ailleurs, il convient de n'envisager ici que les parcs et réserves qui englobent des propriétés privées sans transfert du droit de propriété ni expulsion des habitants. C'est-à-dire en fait les parcs et réserves européens. Eux seuls, en effet, peuvent être assimilés à un "classement de la propriété privée en forêt de protection", alors que les parcs nationaux américains ou africains vont constituer des propriétés publiques.

Quant aux biotopes protégés, qui correspondent à ce que les législations de langue anglaise appellent des "wildlife sanctuaires", ils constituent un outil de protection de la nature hors des parcs et réserves. De dimensions modestes, ils ont pour objet la protection d'un habitat localisé tel que bosquet, haie vive ou marais. Leur mise en oeuvre dans le droit français est laissée à la compétence des autorités locales. Etant donné leur taille ils peuvent tout au plus constituer une gêne pour le propriétaire obligé de laisser en l'état le bosquet ou la haie qu'il eut souhaité raser. Mais ils s'analysent juridiquement comme une servitude comportant une obligation de ne pas faire à l'instar des parcs et réserves (2).

Dans tous ces types de forêts le procédé autoritaire est toujours présent. Il laisse cependant place à une protection volontaire de la nature pour laquelle le droit peut prévoir des incitations.

(1) La notion de réserve naturelle ne se réduit pas à celle d'un micro parc national. D'ailleurs aucune législation ne prescrit une dimension minimale pour l'un ou l'autre. La caractéristique essentielle de la réserve naturelle tient surtout à la souplesse de son statut dans la procédure de création, dans l'organisation administrative et dans les normes de protection. En particulier elle peut, à la différence des parcs nationaux, ne pas être ouverte au public.

(2) France, Décret N° 77-1295 du 25 novembre 1977, Article 4.

a) - La forêt de protection imposée

Malgré leur diversité les forêts de protection posent relativement à la propriété privée des problèmes comparables. Elles supposent une procédure de classement qui entraîne l'application d'un régime juridique restrictif et donne lieu éventuellement à des compensations ou indemnités.

L'importance des procédures de classement est proportionnelle aux amoindrissements que va subir la propriété privée ou encore aux intérêts privés que l'on va léser. Ces procédures sont en effet le moment privilégié pour évaluer les droits fonciers qui seront mis en cause, mesurer l'ampleur des résistances auxquelles le projet pourra se heurter et trouver si possible des solutions de compromis.

Si le classement en forêt de protection entraîne seulement l'interdiction de défricher ou de procéder à des coupes rases, le propriétaire conserve les possibilités d'exploitation compatibles avec le maintien de l'état boisé. Son préjudice est réduit et l'on peut concevoir une procédure ne comportant aucune consultation préalable.

La situation n'est déjà plus la même lorsqu'il s'agit d'imposer le maintien d'espaces boisés périurbains. Le propriétaire dans ce cas peut très bien n'avoir aucun intérêt personnel à l'exploitation et ressentir en revanche l'impossibilité où on le place de tirer profit de son terrain par la construction. Aussi bien la législation française sur les "espaces boisés à conserver" prévoit-elle l'inscription de ceux-ci sur les documents d'urbanisme (Plan d'occupation des sols) après enquête publique (1). Dans le cas des parcs et réserves, la consultation des intéressés permet une certaine négociation. Les lois instituant ces aires ne peuvent pas leur imposer des régimes uniformes comme cela se fait dans le cas des parcs et réserves exclusivement créés sur des propriétés publiques. Ce sont donc les textes propres à chaque parc ou réserve qui vont définir exactement l'étendue des limitations imposées à la propriété privée et les compensations correspondantes. De là vient d'ailleurs la lenteur avec laquelle de telles procédures se déroulent dans les pays qui consultent les populations lors des créations de parcs et de réserves.

On peut bien sûr estimer ces consultations superflues, les éliminer de la procédure de création. Un certain nombre de parcs nationaux italiens ont été créés de la sorte. Mais ce faisant on se prive d'un moyen de régler au mieux sinon tous, du moins une bonne partie des problèmes que la création de l'aire va susciter localement. On aura réalisé un gain de temps. On aura peut-être mis en place une protection plus stricte que celle qui serait sortie d'une négociation. On aura aussi laissé subsister des ferments d'opposition au parc ou à la réserve que la négociation aurait permis de réduire (2).

(1) Code de l'urbanisme, Article L 130-1.

(2) La lourdeur de la procédure et la publicité donnée à ses actes constituent par ailleurs la meilleure garantie contre les déclassements hâtifs. Il faut en effet, en application du principe juridique du parallélisme des formes et sauf texte contraire, respecter la même procédure pour les déclassements. Les groupes sociaux qui ont des arguments à faire valoir contre de telles décisions ont donc le temps de s'organiser et d'exercer toutes les pressions légales.

Les régimes juridiques des forêts de protection comportent toujours des restrictions des droits du propriétaire et se traduisent par des obligations de ne pas faire. Quelquefois, ils entraînent également des obligations de faire. Ce dernier cas se vérifie lorsqu'il s'agit de restaurer des terrains dégradés comme, par exemple, dans la mise en défens. La restructuration peut être obtenue par une régénération spontanée du couvert forestier ou herbacé. Elle implique alors simplement qu'il n'y ait ni mise en culture ni pâturage dans les parcelles intéressées. Il s'agit si l'on veut d'une mise en repos de la terre pendant quelques années. Un reboisement, ou des travaux de génie rural peuvent être aussi nécessaires. Le droit devra alors désigner la personne à laquelle il incombera d'effectuer les travaux. Ce peut être le propriétaire, ou à défaut, l'Administration qui lui est substituée d'office. Ce peut être l'Administration, avec éventuellement une faculté de choix laissée au propriétaire pour faire lui-même les travaux.

Hors de cette hypothèse, les obligations de ne pas faire amoindrissent d'une manière plus ou moins étendue les droits du propriétaire. Au minimum, il ne peut ni défricher, ni procéder à des coupes rases. A l'autre extrémité de l'échelle, dans les parcs et réserves, il n'aurait plus guère qu'un droit d'accès à son bien, si des dérogations aux règles de protection n'étaient instituées en sa faveur. Variables selon chaque aire, ces dérogations portent sur la présence d'animaux domestiques, la cueillette de végétaux naturels, la chasse, la pêche, et les possibilités d'exploitation agricole, pastorale et forestière (1). En règle générale, il apparaît que ce sont les formes d'exploitation traditionnelles qui sont considérées comme compatibles avec les finalités du parc ou de la réserve. Mais, même ainsi entendu, la liberté de gestion du propriétaire sera considérablement restreinte. On lui imposera, par exemple, un nombre maximal de têtes de bétail par superficie de pâturage. On lui interdira l'emploi de certains moyens mécaniques. On subordonnera toute coupe de bois à une autorisation du directeur du parc, etc .

En définitive, les forêts de protection font peser sur les propriétés privées des charges dans l'intérêt général. Il est donc normal que l'on ait cherché les moyens de compenser celles-ci. Le plus simple est l'indemnisation, le versement d'une somme d'argent égale au montant du préjudice subi par le propriétaire. Ce n'est pas forcément le plus satisfaisant ni pour les finances publiques ni pour les propriétaires. Aussi a-t-on développé d'autres possibilités. En France, il est offert au propriétaire d'un terrain classé en espace boisé à conserver, en vertu du Code de l'urbanisme, de donner la propriété de son terrain à la commune en échange d'un terrain constructible d'une superficie égale au dixième de la forêt classée (2). Au Portugal et en Espagne, les propriétaires situés à l'intérieur de parcs nationaux peuvent être intéressés aux bénéfices réalisés par les organismes touristiques et hôteliers desservant ceux-ci ou encore se

(1) Il convient de signaler que la continuation de certaines activités peut constituer la condition de la stabilité du paysage et des équilibres naturels. Le pâturage en particulier permet le maintien des prairies alpines qui seraient sans lui reconquises par la forêt.

(2) Code de l'Urbanisme, Article L 130-2.

voir alloués un pourcentage des recettes du parc (1). Le droit offre également des exemples de compensation collective sous la forme de programmes d'équipement et d'engagement de crédits de l'Etat à la périphérie des parcs et des réserves (2).

Malgré les réactions défavorables qu'ont le plus souvent soulevé les créations de parcs nationaux ou de réserves naturelles, les propriétaires fonciers ne sont pas forcément hostiles à l'idée d'affecter leurs terres à la protection de la nature. Aussi bien n'est-il pas illusoire de prévoir dans le droit une place pour la forêt de protection volontaire.

b) - La forêt de protection volontaire

Dans la majeure partie des cas, c'est la puissance publique qui impose le statut de forêt de protection mais il arrive que le propriétaire d'un sol souhaite en conserver le caractère naturel. En principe il est entièrement libre de gérer sa terre à la manière d'une réserve naturelle de facto. Toutefois, le propriétaire risque de rencontrer un certain nombre de difficultés de nature à le décourager. La plus évidente sera l'impossibilité légale ou de fait d'interdire la chasse sur sa terre, mais aussi le passage de promeneurs avec les dégradations diverses qu'il entraîne. Eventuellement une législation fiscale, orientée exclusivement vers la production agricole le pénalisera pour défaut de mise en valeur des sols. Aussi bien est-il souhaitable que le droit offre un appui à la volonté privée de protéger la nature. La législation française comporte, à cet effet, la notion de réserve naturelle volontaire (3). La création de celle-ci est d'ordre contractuel. Le propriétaire s'engage à observer certaines normes de conservation, en échange l'Etat lui accorde la protection juridique nécessaire et des aides matérielles. La réserve est créée pour une durée de six ans, indéfiniment renouvelables. On a intérêt, en ce qui concerne la portée de l'engagement dans le temps, à ne pas se montrer trop exigeant pour ne pas décourager certains propriétaires. Comme les investissements publics, sous forme d'aides, restent légers, il n'y a pas d'inconvénient majeur à la remise en question du statut de protection tous les six ans.

On rapprochera de cette formule les donations faites par des propriétaires à des organismes de protection du patrimoine naturel ou culturel. L'exemple le plus connu est celui du National Trust au Royaume Uni. On obtient, du point de vue de la protection de la nature, un résultat en apparence plus solide. La propriété du bien est transférée à une personne morale dont c'est précisément l'objet que d'en assurer la conservation. De plus, le National Trust a la possibilité de déclarer le bien protégé inaliénable sauf loi contraire votée par le Parlement. On obtient ainsi un régime juridique garantissant la pérennité du statut. Mais il faut bien voir que les donations

-
- (1) Pour le Portugal, loi N° 9/70 du 19 juin 1970, bases VI et VIII. Pour l'Espagne, loi N° 15 du 2 mai 1975, Article 14.
 - (2) C'est le cas notamment pour la "zone périphérique" des parcs nationaux français. Loi N° 60-708 du 22 juillet 1980, Article 3.
 - (3) Loi du 10 juillet 1976, Article 24 et décret N° 77-1298 du 25 novembre 1977, Articles 17 à 25.

faites à cet organisme reposent sur un système fiscal dépouillant les grands propriétaires et leurs héritiers. En réalité, les donations qu'ils font sont souvent des donations en paiements déguisées. Contraints par les exigences du fisc de vendre leur bien, ils négocient une donation avec le National Trust qui leur permettra d'échapper à l'impôt et de s'assurer une certaine jouissance du bien en échange de l'abandon du droit de propriété.

En dehors de ces solutions institutionnelles il est enfin toujours possible de conclure des contrats avec les propriétaires pour les amener, librement, à entretenir une certaine forme de protection naturelle sur leurs terres. Les chasseurs ont donné à cet égard l'exemple avec les contrats portant sur les "cultures à gibier". Un exploitant agricole s'engage à réserver une parcelle convenue de son terrain à la culture de plantes propres à favoriser le développement du gibier. En échange une société de chasseurs s'engage à lui payer ce qu'aurait rapporté les produits de son exploitation qui eussent pu être récoltés sur la parcelle en question. Ce type de contrat permet une rentabilisation de la forêt de protection. Ses applications pourraient être diversifiées. Il serait intéressant que les pouvoirs publics explorent ses possibilités non pas en y recourant mais en s'en faisant les promoteurs. Notamment les administrations chargées de la protection de la nature pourraient s'efforcer de mettre en contact les propriétaires et les groupes sociaux intéressés par l'usage d'une forêt de protection.

2 - L'intervention du service public

L'orientation de la gestion privée est mise en oeuvre grâce aux instruments classiques que sont les règlements de police, les servitudes et les incitations. On soumet les propriétaires à des obligations de faire ou de ne pas faire. On les incite à faire ou ne pas faire par la concession d'avantages fiscaux ou autres. Mais le succès de ces mesures postule de multiples interventions du service public. Il s'agit d'abord de contrôler le respect des règlements ce qui va supposer des missions de surveillance des agents forestiers. Au-delà de cette fonction minimale, il faut encore recourir au service public pour assister la gestion privée ou se substituer à elle dans certains cas.

A - L'assistance aux propriétaires privés

L'assistance aux propriétaires privés prend une forme technique ou financière. Dans le domaine technique ses objets concernent le matériel de reboisement, les conseils de gestion et la divulgation des connaissances, ou encore la fourniture de prestations diverses.

Le rôle du service forestier à l'égard du matériel de reboisement comprend la surveillance de la qualité de ce matériel et éventuellement la fourniture de plants. La première mission est fondamentale. Elle doit

permettre d'éviter la plantation de sujets malsains ou tarés dont les conséquences ne pourraient être corrigées qu'avec la lenteur propre aux cycles vitaux forestiers. Le risque est d'autant plus élevé que s'est développé l'usage d'acclimater des espèces exotiques à croissance rapide et de se procurer des matériels génétiques auprès de fournisseurs étrangers. Les législations forestières doivent, à cet égard, investir le service forestier du pouvoir de contrôler la qualité des matériels produits dans les pépinières privées locales ou importés et de saisir pour les retirer des circuits commerciaux les matériels présentant des tares ou des déficiences.

On peut envisager par ailleurs que le réseau des pépinières géré par le Service forestier livre aux propriétaires fonciers des plants à titre onéreux ou gratuit. La seconde solution s'impose lorsque la loi fait obligation à des agriculteurs d'entretenir sur leur fonds un certain nombre d'arbres forestiers comme dans le cas du régime d'arborisation au Rwanda.

La mission de divulgation des connaissances et de conseil peut prendre des ampleurs très différentes. Au minimum, elle va consister dans des démonstrations effectuées par des moniteurs, la diffusion d'affiches ou de notices techniques. Avec des moyens plus étendus, on peut généraliser à tous les propriétaires forestiers la consultation d'un spécialiste à l'occasion de la mise au point d'un plan d'aménagement. En France, le Code forestier (1) impose la confection d'un "plan simple de gestion" pour toute propriété forestière ayant au moins vingt hectares. Le plan est proposé par le propriétaire à l'avis d'un spécialiste membre du service forestier national. Son exécution est contrôlée mais avec de larges marges de tolérance. Ce qui apparaît en effet comme souhaitable n'est pas tant de surveiller étroitement le propriétaire que de l'amener à réfléchir sur les orientations qu'il doit donner à sa forêt et de recevoir les conseils d'un homme de l'art. L'approbation des plans d'aménagement ne relève d'ailleurs pas du service forestier lui-même (Office National des Forêts) mais d'établissements publics spécialisés dans l'assistance au secteur privé, les "Centres régionaux de la propriété forestière". L'Administration de ces centres associe des représentants des propriétaires et des professions forestières avec des fonctionnaires du Service forestier national.

L'assistance financière va consister en prêts ou en subventions destinés à faciliter soit des opérations de reboisement, soit des opérations d'aménagements telles que les équipements de prévention contre l'incendie, l'ouverture de pistes ou des traitements sylvicoles. L'assistance financière lorsqu'elle est prévue par les textes forestiers est confiée à un organisme distinct du service forestier généralement dénommé "Fonds forestier" qui peut être une véritable personne morale ou un simple compte budgétaire autonome. L'efficacité des prêts et subventions est parfois mise en doute, en particulier dans les pays du tiers monde. Les investissements qui seraient ainsi consentis par l'Etat se révéleraient moins productifs que s'ils avaient été affectés aux missions publiques de reboisement. On a vu qu'il existe cependant des moyens pour prévenir la dilapidation des fonds concédés à la forêt privée. Mais il est vrai que ceux-ci ne peuvent éliminer tous risques. Même si le service forestier a fourni et mis en place les plants, il faudra

(1) Articles L 221-1 et s.

encore que le propriétaire assure leur gardiennage et leurs traitements pour assurer le succès du reboisement à terme. En définitive, la garantie ultime que les crédits seront correctement utilisés repose sur la possibilité de saisir les biens du propriétaire en cas de défaillance de sa part. C'est évidemment là qu'est la faiblesse du système dans les régions pauvres où les propriétaires ne possèdent rien qui puisse véritablement compenser les pertes subies et où les biens qui viendraient à être saisis ne pourraient être facilement négociés.

B - La substitution aux propriétaires privés

La substitution du service forestier au propriétaire privé pour assurer certaines opérations ou la totalité de la gestion peut être soit imposée au propriétaire, soit librement choisie par ce dernier.

La substitution imposée correspond en principe à une sanction administrative. Elle intervient lorsque le propriétaire n'a pas fait une opération matérielle qu'il était légalement tenu d'effectuer, telle que par exemple le reboisement d'une parcelle. IL s'agit d'une exécution d'office dont les coûts sont mis par les textes à la charge du propriétaire. Vis à vis de ce dernier, elle apparaît certes comme une sanction, en réalité elle est tout autant une mesure conservatoire prescrite dans l'intérêt forestier ou dans l'intérêt de la conservation des sols. Ce dernier caractère est particulièrement évident dans l'institution de la mise en défens.

La législation cap verdienne prévoit la possibilité d'une substitution d'office en dehors de toute carence du propriétaire pour mener les opérations de plantation des arbres forestiers. On se trouve dans ce pays devant une situation extrême qui explique l'originalité de la solution. D'un côté, la rareté du couvert végétal confère au programme de reboisement un intérêt vital, d'un autre le régime des pluies fait que l'on ne dispose que de quelques jours par an pour effectuer les plantations. Dans ces conditions, le législateur a estimé devoir garantir le succès des reboisements dans les terrains soumis au régime forestier en prévoyant l'intervention directe du service forestier. On ne pouvait se permettre le risque de voir des reboisements compromis faute de main d'oeuvre, ou parce que la préparation des sols n'aurait pas été effectuée en temps utile, ou parce que les plants seraient morts abandonnés trop longtemps au soleil dans leurs sachets (1).

(1) Cap Vert, Projet de Code forestier de 1982, Article 53.

SECTION II - LES MOYENS DE LA POLITIQUE FORESTIERE DANS UNE SITUATION FONCIERE COMPLEXE

Jusqu'à présent, nous nous étions placés délibérément dans la situation la plus favorable à la conduite d'une politique forestière. Nous avons raisonné sur le cas de propriétés foncières de dimensions convenables pour la foresterie et sur lesquelles s'exerçaient les seuls droits d'un unique propriétaire. IL faut maintenant considérer les hypothèses dans lesquelles ces conditions ne sont pas réunies: soit que le morcellement de la terre ait conduit à des parcelles trop exigües pour y mener une gestion forestière, soit que le caractère traditionnel du statut foncier ne permette pas une individualisation des droits sur le sol.

1 - Les minifundiae

En dessous d'une certaine superficie, il n'est guère possible d'aménager un massif forestier. L'espace manque pour y ouvrir les pistes nécessaires. Les revenus qu'il pourrait produire seraient trop faibles pour couvrir les frais qu'entraînerait sa gestion. S'il conserve un intérêt forestier, ce ne peut être que d'un point de vue écologique ou comme source de bois pour l'usage de son propriétaire. Si l'on descend encore d'un degré dans l'échelle de la division foncière, on aboutit au lopin de terre qui ne saurait porter un arbre forestier ou une haie vive sans diminuer encore la part de production alimentaire qu'il doit fournir. Là, il n'est plus possible de songer à une politique d'autosuffisance des paysans en bois de chauffage ni d'entretien des lignes antiérosives. En ce qui concerne des dernières, la difficulté sera encore accrue par l'irrégularité du patchwork foncier. Les lignes antiérosives s'établissent selon les courbes de niveaux des pentes. Or, la morcellisation du paysage se fait aux hasards des successions et des ventes. Il est tout à fait fortuit qu'elle coïncide avec les courbes de niveaux. Comment, dès lors, pourrait-on exiger l'entretien de haies ou de bandes qui couperaient un champ en deux dont chacune deviendrait de ce fait inutilisable pour l'agriculture ?

Fondamentalement, ces situations trouvent leur origine dans la pression démographique s'exerçant sur les campagnes. On en a, si besoin en était, une démonstration expérimentale dans les évolutions foncières de l'Europe médiévale. Les périodes de prospérité agricoles y entraînaient des accroissements de la population rurale. Il s'ensuivrait une pénurie de terres cultivables pour donner à chacun un emploi et nourrir les nouvelles bouches. La survenance des temps de disettes ou les grandes pestes libéraient des terres sur lesquelles une ère de prospérité retrouvée pouvait asseoir ses bases. De même, le dépeuplement des campagnes européennes au XXème siècle a-t-il grandement facilité l'adaptation des parcelles agricoles aux exigences de la mécanisation et l'accroissement des afforestations.

Sur cette cause première se superposent évidemment l'action de facteurs favorisant ou pas l'éviédettement de la terre. Le plus connu est sans nul doute le principe d'égalité dans les partages successoraux. On a parlé à propos du Code Civil français qui l'institue de "machine à hâcher la terre". Les conséquences de ce principe sont plus ou moins profondes selon le degré de mobilité de la propriété foncière. Si le propriétaire d'un fonds devenu trop exigü pour assurer la subsistance de sa famille peut le vendre et s'établir dans une autre profession que celle de ses parents, il y a des chances pour que l'acquéreur soit un voisin plus fortuné qui va ainsi donner de plus larges dimensions à son exploitation. L'existence d'un marché foncier corrige d'une certaine manière le jeu de l'égalité des partages. Encore faut-il que les propriétaires aient la faculté juridique de céder leurs biens, que l'acquisition de terres soit dans les usages et qu'une solution alternative s'ouvre au propriétaire "démissionnaire" pour gagner sa vie d'une autre manière. Toutefois, la mobilité foncière n'empêchera pas forcément la constitution de petites parcelles. Un même propriétaire pourra posséder plusieurs parcelles éloignées les unes des autres qui, sur le plan forestier aussi bien d'ailleurs que sur le plan agricole, présenteront les mêmes inconvénients que si elles n'étaient pas réunies entre les mêmes mains.

Une autre cause des minifundiae tient à la monopolisation d'une part excessive du sol entre les mains de quelques propriétaires. Il peut s'agir tout d'abord des propriétaires institutionnels comme l'Etat ou les églises qui acquièrent des biens sans que jamais un décès ne les remettent en circulation. Il peut s'agir aussi des familles de l'aristocratie terrienne qui auront garanti la pérennité de leur assise foncière par des statuts juridiques excluant les partages successoraux. Il peut s'agir enfin de propriétaires qui, honnêtement ou malhonnêtement, par le droit ou la violence, auront su tirer profit des périodes de crise foncière pour se tailler de grands domaines et les conserver. Les débuts de conquête coloniale, les grandes réformes agraires, les révolutions politiques sont particulièrement propices à ce genre d'opération. Au demeurant, ce qui ici nous intéresse, ne réside pas dans l'aspect social du phénomène ni dans ses conséquences politiques, mais uniquement dans la gêne qu'il apporte à la politique forestière. Le latifundiaire peut certes gérer son bien d'une manière très satisfaisante pour la forêt. Mais il peut se faire qu'en réduisant la quantité de terres disponibles à l'entour, il contraigne les paysans voisins à se partager des minifundiae, ce qui sera en soi un frein pour une politique d'afforestation. Toutefois, il s'agit là d'une affirmation théorique. Dans la diversité des situations concrètes, il peut fort bien se trouver que le grand propriétaire assure une qualité de gestion et une production supérieures à celles de petits propriétaires. Il n'est pas évident qu'une répartition plus égalitaire de la terre conduise nécessairement à un meilleur équilibre forestier.

Enfin, le morcellement de la terre constitue parfois dans les pays montagneux une adaptation des paysans à des risques climatiques élevés. En cultivant des parcelles situées sur des étages différents du relief, ils s'efforcent de diversifier leurs produits et de diminuer les effets des aléas climatiques.

Le droit offre plusieurs solutions pour pallier les inconvénients de l'atomisation des sols en dehors de toute volonté de réforme politique et sociale. Celles-ci vont s'appliquer à des cas de figure très distincte selon qu'il s'agit de faire face à la parcellisation d'un massif forestier ou de favoriser un reboisement en milieu agro-pastoral. Mais les différences tiennent surtout aux conditions de mise en oeuvre des institutions juridiques. Celles-ci restent fondamentalement identiques dans l'un et l'autre cas. On peut les ordonner autour de trois objectifs complémentaires qui sont de freiner le phénomène du morcellement, de reconstituer des exploitations de dimensions acceptables, et d'organiser la coopération des propriétaires. Nous emprunterons nos exemples à la législation française qui recouvre ces trois possibilités.

A - Le freinage du morcellement

Il est évident que devant un système d'héritage générant un morcellement excessif de la terre, la première réaction consiste à essayer de freiner le phénomène pour l'avenir. On peut à cet effet jouer d'une part sur les règles successorales, d'autre part, sur le statut des biens hérités.

En ce qui concerne la dévolution, il s'agit d'éviter un partage égal de la terre en permettant à l'un des héritiers de revendiquer l'attribution préférentielle de l'ensemble de l'exploitation, avec, s'il y a lieu, l'obligation pour celui-ci de verser une soulte compensatrice à ses cohéritiers (1). L'attribution préférentielle est de droit lorsque la superficie de l'exploitation est égale ou inférieure à un seuil fixé par voie réglementaire. Par ailleurs, le cohéritier qui a participé à la mise en valeur de l'exploitation sans recevoir de salaire a droit à un "salaire différé". C'est-à-dire qu'il possède une créance sur la masse successorale égale au montant des salaires qui ne lui ont pas été versés (2). Le salaire différé va bien sûr pouvoir faciliter le règlement de la soulte puisque son montant viendra en déduction de celle-ci.

S'agissant du statut des biens hérités, la loi prévoit deux possibilités. La première est celle d'une dérogation à la règle selon laquelle nul n'est tenu de rester dans l'indivision. Sur la demande de l'un des héritiers, les tribunaux compétents peuvent ordonner le maintien de l'indivision afin d'éviter le morcellement d'une exploitation. Toutefois, il ne s'agit là que d'une solution provisoire, sauf accord contraire des cohéritiers (3). A terme, la prolongation excessive de l'état d'indivision constitue une source de difficultés et se retournera contre l'intérêt de l'unité foncière que l'on veut protéger. Aussi bien a-t-on recherché dans la création d'une société

(1) Code Civil français, Articles 822 et s.

(2) Code Civil français, Articles 815 et s.

(3) Décret-loi français du 29 juillet 1939 relatif à la famille et à la natalité française, Articles 63 et s.

civile une solution qui permette aux héritiers de sortir de l'indivision tout en maintenant l'unité de l'exploitation. Dans ce système, le partage successoral est effectué, mais les héritiers forment entre eux une société civile à laquelle ils apportent chacun leur part d'héritage. L'exploitation n'est donc pas divisée. Ces sociétés prennent la dénomination de "groupements forestiers" lorsqu'elles concernent un massif boisé et se forment conformément aux règles du Code Civil. Le Code Rural offre une possibilité identique sous le nom de "groupements agricoles" pour les terres cultivées.

B - La reconstitution de parcelles convenables

Le législateur n'a pas réservé les groupements agricoles ou forestiers aux seuls cohéritiers d'une même exploitation. La faculté de constituer ces sociétés civiles est ouverte à tous. Des propriétaires de parcelles exigües pourraient donc fort bien y recourir pour former une exploitation unique de dimensions adaptées aux exigences de l'agriculture ou de la sylviculture. La société civile n'est donc pas seulement un instrument destiné à freiner le morcellement des héritages, elle devrait aussi favoriser la reconstitution d'un parcellaire convenable. Toutefois, l'expérience indique qu'elle ne remplit, de manière significative, que la première fonction. Les propriétaires fonciers répugnent à abandonner la maîtrise de leurs sols en échange d'une part sociale, même si on peut en attendre un accroissement des revenus de chacun. Ce sont d'autres moyens et institutions qui sont effectivement utilisés pour la reconstitution du parcellaire: l'action d'un opérateur foncier d'une part, le remembrement d'autre part.

L'action d'un opérateur foncier repose sur un mécanisme très simple dans son principe. Un organisme, agissant au nom de la Puissance publique, achète des terres, au gré des ventes, et les rétrocède à des agriculteurs lorsqu'il est arrivé à former une exploitation de dimension convenable. On a donc ainsi un système de correction continue du morcellement de la terre. Pour faciliter l'intervention de l'opérateur foncier, celui-ci est investi d'un droit de préemption lui permettant de se substituer dans toute vente de sols agricoles à l'acheteur initial. Le statut des opérateurs est celui de sociétés d'économie mixte dénommées en France "Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Agricole" dont les capitaux sont apportés par les collectivités territoriales et les organisations agricoles. Leurs conseils d'administration regroupent les représentants de ces deux catégories d'institutions. Ils jouissent d'un monopole de la mission de service public dans la circonscription qui leur est assignée. Enfin, ils sont placés sous la tutelle du Préfet (1).

Le remembrement, quant à lui, a une portée plus limitée puisqu'il consiste en des échanges des parcelles équivalentes sans modifier les superficies globalement détenues par chaque propriétaire. L'utilité du remembrement est donc de réunifier des exploitations composées de parcelles éloignées les unes des autres, ou encore de donner aux parcelles d'un seul tenant la configuration simple que requiert l'usage des machines agricoles.

(1) Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissements agricoles ont été créées par la Loi d'orientation agricole du 5 août 1960.

Il s'agit dans ce dernier cas d'effacer les redans et les coudes qui affecteraient les lisières des exploitations. Accessoirement, le remembrement est l'occasion d'une opération d'aménagement foncier par laquelle la collectivité territoriale va réserver les emprises de la voirie et des équipements collectifs nouveaux. Les remembrements sont planifiés à l'échelon départemental mais menés dans chaque commune par une commission communale. S'agissant d'une procédure qui aboutit à des transferts forcés de propriété, elle comporte un certain nombre de garanties pour les intéressés, en particulier la présence d'un magistrat au sein de la commission et la faculté de contester devant les juridictions compétentes le plan de remembrement arrêté par cette dernière (1).

C -Les cadres juridiques de la coopération des propriétaires

La réticence des propriétaires à transférer leurs droits à une société conduit logiquement à leur proposer une autre formule par laquelle tout en conservant la propriété de leurs parcelles ils coopèrent dans une gestion commune ou plus modestement dans certaines tâches d'intérêt commun. On peut concevoir la coopération comme entièrement libre, ou comme forcée. Dans le premier cas, la loi joue un rôle en quelque sorte incitatif en offrant un cadre juridique que les propriétaires auraient pu imaginer seuls. L'incitation peut d'ailleurs être renforcée si des avantages, notamment financiers (accès aux prêts et subventions, dégrèvements fiscaux) sont attachés à la structure juridique. Dans le second cas, la mise en place des institutions de coopération est rendue obligatoire par les pouvoirs publics ou par un groupe de propriétaires.

La coopération librement consentie est prévue dans son extension maximale, c'est-à-dire étendue à l'ensemble de la gestion par le Code forestier avec les "Groupements de gestion forestière" et par le Code rural pour les exploitations agricoles avec les "Groupements agricoles d'exploitation en commun". Les intéressés peuvent par ailleurs créer des "associations syndicales libres" lorsqu'ils entendent borner la coopération à certains objets tel que, par exemple, le gardiennage. Dans toutes ces hypothèses, la création de la personne morale regroupant les propriétaires repose sur l'adhésion volontaire de chacun d'entre eux. Les statuts sont approuvés à l'unanimité.

Le droit français permet de passer outre à la règle de l'unanimité avec les "associations syndicales autorisées" et les "associations syndicales forcées" (2). Les premières sont créées à l'initiative d'un groupe de propriétaires qui peut contraindre d'autres propriétaires à se joindre à eux dès lors que leurs parcelles sont nécessaires au bon fonctionnement de l'institution. Elles sont dites "autorisées" car il est nécessaire d'obtenir une approbation administrative pour constituer ce type d'association et contraindre les propriétaires hostiles. Dans le cas des associations forcées,

(1) Institué en 1918, le remembrement est à l'heure actuelle régi par une loi du 11 juillet 1975.

(2) Instituées par une loi du 21 juin 1867, plusieurs fois modifiée.

l'initiative revient à l'autorité administrative (le Préfet) qui a le pouvoir d'obliger les propriétaires qu'elle désigne à constituer l'association. En principe, l'objet ou les objets des techniques de coopération forcée sont limités. Ce peut être, pour ce qui concerne la forêt, l'ouverture d'un chemin d'exploitation, des opérations de reboisement ou encore de débroussaillage. Toutefois, lors de la révision du Code forestier par la loi du 4 décembre 1985, le législateur y a introduit une forme d'association syndicale autorisée ayant une compétence générale pour la gestion des massifs forestiers (1). Les propriétaires membres de l'association sont tenus de laisser effectuer les travaux relevant de la compétence de celle-ci sur leurs parcelles et de s'acquitter de leurs cotisations. Ces dernières sont recouvrées selon les mêmes moyens et procédures de droit public que les taxes et impositions fiscales. La seule possibilité qui soit laissée au propriétaire de se soustraire légalement à l'association réside dans le droit de délaissement qui lui est reconnu. Il s'agit d'une réquisition d'achat que le propriétaire fait à l'association aboutissant au transfert de la propriété dans le patrimoine de cette dernière avec évidemment l'obligation pour elle de payer le prix. Le délaissement va donc, par les charges qu'il est susceptible d'entraîner pour les membres de l'association, conduire ceux-ci à une certaine modération. Toutefois, le droit de délaissement n'existe pas dans le cas des associations constituées à l'initiative de l'autorité administrative.

Considérées dans leur ensemble, les solutions du droit français au problème des *minifundiae* se caractérisent par une large diversification qui a constitué un facteur de réussite. La question vient évidemment à l'esprit de savoir dans quelle mesure cet arsenal peut inspirer les législations des pays tropicaux confrontés à la question de la parcellisation excessive des terres. Il est difficile de porter un jugement global sur le caractère exportable ou pas de ces mesures, mais l'on peut utilement faire quelques remarques sur les conditions de leur efficacité en France.

La politique de remodelage du paysage agro-forestier dans ce pays, d'une part est intervenue dans un contexte historique favorable, d'autre part, a bénéficié de moyens institutionnels adéquats. Le contexte historique est caractérisé par trois éléments. Le plus important est assurément l'évolution démographique du monde rural. Depuis la fin du XIX^{ème} siècle, on assiste à un mouvement des ruraux vers les villes sans que ces départs soient compensés par une forte natalité. En d'autres termes, les mesures de correction de la parcellisation interviennent dans une période de moindre pression démographique. Par ailleurs, la considérable augmentation des rendements agricoles permet d'assurer l'alimentation de la population, et au-delà, tout en réduisant la superficie globale des terres mises en culture. Il en résulte une libération des terres qui facilite les mesures de restructuration foncière. En deuxième lieu, on doit noter une large diffusion de l'instruction dans le monde paysan. Celle-ci entraîne deux conséquences. Tout d'abord, les paysans français ont le minimum de connaissances intellectuelles nécessaires pour faire fonctionner correctement les institutions de regroupements agricoles ou forestiers que leur propose le législateur. De telles institutions ne seraient sans doute pas viables si elles devaient être animées par des personnes illétrées. Ensuite, les fils d'agriculteurs conçoivent d'autres possibilités d'avenir que la continuation de l'exploitation familiale. Leur degré d'instruction et l'équipement

(1) Article L 274

scolaire du pays leur permet tout à la fois d'avoir l'imagination et les moyens d'un autre destin. Ceci permet d'assurer une certaine mobilité sociale et contribue à la libération des terres. Le troisième trait du contexte historique découle des deux précédents, c'est l'existence d'un marché foncier. Les terres agricoles et forestières sont objets de transactions comme les autres biens. Il s'en échange suffisamment pour que se dégagent des orientations de prix à partir de l'offre et de la demande.

Un autre facteur a contribué à l'évolution du paysage rural dans tous les pays membres de la Communauté économique européenne: la politique agricole commune. Celle-ci a été conçue comme un système de garantie contre les fluctuations des marchés agricoles. La pratique l'a pervertie en une sorte de subvention permanente à la production. Il en est résulté, en autres effets, un avantage donné aux gros exploitants sur les petits dont la productivité est moindre. On a donc, par ce biais, élevé les seuils de superficie en dessous desquels une exploitation agricole n'est plus viable économiquement, réduit les emplois agricoles et favorisé la concentration des terres (1).

L'existence d'un marché foncier constitue la condition sine qua non de l'intervention d'un opérateur foncier comme les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural qui représentent l'un des principaux moyens de la politique française de remodelage des structures agricoles. Une telle situation est loin de se rencontrer dans les pays tropicaux. Pour prendre un exemple opposé à celui de la France, mais caractérisé par l'exiguïté des exploitations agricoles, les rwandais considèrent, d'une façon générale, que seule la possession de la terre peut garantir leur existence matérielle. Même lorsqu'ils exercent un métier en ville, ou sont titulaires d'un poste dans la fonction publique, ils éprouvent le besoin d'avoir un lopin de terre (2). L'usage veut que le père agriculteur donne à ses fils (et en général il en a beaucoup) une terre lorsque celui-ci s'établit. La terre ne se vend qu'exceptionnellement. La productivité est très faible, l'instruction peu répandue dans le monde rural. Dans ces conditions, il paraît très difficile de corriger les excès d'une atomisation des sols, sources de graves problèmes de déboisement et d'érosions. D'autant que, par ailleurs, le Rwanda ne possède pas non plus les moyens institutionnels que la France a pu mettre au service de sa politique foncière. On relèvera à cet égard, d'une part le coût de cette politique pour la collectivité publique, et d'autre part, l'importance d'un contrôle impartial des opérations. L'Aménagement des mécanismes de dévolution successorale des biens ou la constitution d'organismes de coopération entre les propriétaires, n'entraînent pas a priori de dépenses

(1) Cf. Paul Cheshire, Les effets économiques et écologiques de la politique agricole commune, in Revue française de finances publiques, 1985, p. 87 à 103.

(2) Un jeune fonctionnaire rwandais, ingénieur agronome, faisait la réflexion suivante: "Mon poste dans la fonction publique ne m'offre aucune garantie. Je peux être révoqué du jour au lendemain. Il me faut donc une terre pour être assuré de ne pas mourir de faim".

publiques autres que les coûts des mesures d'incitation dont ils sont assortis. En revanche, le remembrement et l'activité d'un opérateur foncier supposent des engagements de crédits pour effectuer les travaux de planification requis, payer les géomètres chargés de proposer les rectifications des limites des champs et les experts évaluant la valeur des biens, ou encore pour procéder aux achats de terrains dans le cas de l'opérateur foncier. Il est d'ailleurs significatif que le rythme des remembrements en France se soit très sensiblement ralenti avec la survenance de la période de récession actuelle. Il était au début des années 70 de 350,000 hectares par an. Il est tombé après 1975, à 150,000 hectares, alors que les experts estiment le besoin global à une vingtaine de millions d'hectares (1). Quant à l'impartialité qui doit présider à toutes les opérations menées par commandement autoritaire, elle est indispensable pour faire accepter les mesures emportant des échanges de propriété ou l'établissement d'organismes de gestion commune. On doit évidemment s'attendre à ce que les opérations de remembrement rural soient l'occasion de tentatives de fraudes, de corruptions ou d'abus de pouvoir de la part de certains notables locaux ou de personnes influentes. On doit donc disposer de procédures garantissant leur impartialité et surtout d'un contrôle juridictionnel efficace. Si l'on n'est pas certain que les propriétaires lésés n'hésiteront pas à faire un recours contre une décision avantageant selon eux, un ministre, un maire, un préfet, ou un officier supérieur, ni que le tribunal saisi annulera sans difficulté la décision entâchée de partialité, alors, il vaut mieux renoncer à la technique du remembrement. Si l'on n'est pas certain que la mise en oeuvre d'une formule de coopération obligatoire ne va pas être détournée pour l'avantage personnel d'un seul ou utilisée par la collectivité publique pour se décharger de ses propres tâches, alors, encore une fois, il vaut mieux ne pas l'introduire dans le droit. Or, malheureusement, dans de nombreux pays tropicaux, le recours à la justice contre un acte d'une autorité publique, ou avantageant l'un des titulaires du pouvoir, reste assimilé à une manifestation ouverte d'hostilité politique, réprimable comme telle.

L'exemple des effets de la politique agricole européenne conduit logiquement à y puiser un moyen de remodelage de l'espace rural. On peut concevoir un système d'aides sélectives à l'agriculture qui avantagerait les exploitations présentant des superficies choisies. A terme, on devrait en attendre une diminution progressive des exploitations se situant hors de la fourchette retenue et qui seraient ainsi indirectement pénalisées. On disposerait là d'une technique indolore ou, pour être franc, d'une coercition insidieuse. Sans doute objectera-t-on le coût d'une telle politique pour les finances publiques puisque sa réussite repose sur une subvention de l'agriculture. L'Etat a toutefois la possibilité de rendre une telle dépense génératrice de recettes et d'avantages. L'augmentation des productions agricoles qu'elle entraînerait peut avoir pour effet de diminuer les volumes d'importation, dégager des terres pour des cultures de rente ou accroître la matière imposable.

(1) Henri de Farcy et Jacques Gastaldi, La propriété agricole, P.U.F., Paris 1977.

En présentant les divers moyens de corriger la parcellisation des terres, on a délibérément omis le plus radical d'entre eux: la réforme agraire. Celle-ci apparaît en effet comme poursuivant davantage des objectifs sociaux et politiques (révolutionnaires comme en Russie ou réactionnaires comme à Rome sous les Gracques) qu'un simple remodelage du paysage rural. On observera qu'aucun des moyens de ce remodelage ne met en cause l'ordre social, ni le statut de la propriété privée ni n'impose des changements soudains de propriétaires. Il est en revanche beaucoup plus difficile de ménager l'ordre juridique fondamental lorsque les problèmes forestiers tiennent à l'existence de droits fonciers traditionnels.

2 - La propriété des groupes sociaux traditionnels

Si l'exclusivité de l'usage du sol a été initialement le fait des groupes sociaux, l'évolution dominante s'est orientée vers la propriété individuelle. Le Bassin méditerranéen a connu dès l'Antiquité la propriété de l'Etat (Egypte pharaonique), la tenure de type féodale (Grèce) et la propriété individuelle.

Plus conservatrice, la société africaine a prolongé l'existence de la propriété tribale jusqu'à l'époque contemporaine. On y trouve encore des régions dans lesquelles le groupe social (tribu, lignage ou village) a la propriété du sol, et chaque membre du groupe un droit d'usage exclusif sur le lot qui lui est alloué. Là où l'agriculture n'est plus itinérante et là où se sont installées des cultures pérennes, les droits de l'individu face au groupe se sont fortement affirmés. L'interdiction qui pèse parfois sur l'usager d'une terre de céder celle-ci à un étranger au groupe social (1) semble la dernière étape qui précède la transformation complète de la propriété tribale en propriété individuelle. Par ailleurs, les législateurs coloniaux, en essayant d'intégrer les conceptions africaines aux catégories juridiques européennes ont créé une vaste propriété au profit de l'Etat. Ayant, en effet, ouvert des procédures d'enregistrement des propriétés, ils ont considéré comme biens vacants et sans maître, tombant dans le domaine de la collectivité publique, les terres ne faisant pas l'objet de titres écrits. Comme les campagnes d'enregistrement n'ont connu que peu de succès, en dehors des villes, il en est résulté l'appropriation d'un vaste espace par l'Etat. Tandis que les anciens possesseurs se sont retrouvés en position de simples usagers de leurs terres par une sorte de résurrection de la vieille distinction entre le domaine éminent et le domaine utile. Les Etats ayant accédé à l'indépendance se sont bien gardé de toucher à un ordre des choses

(1) Interdiction qui, dans la pratique, peut être tournée par l'intégration préalable de l'étranger au groupe social. Cf. Alain Mignot, La terre et le pouvoir chez les Guin du sud-est Togo, Publications de la Sorbonne, Paris 1985, p. 85 et s.

qui leur était si favorable. Et il faut ajouter que les paysans considèrent toujours avec méfiance les procédures d'enregistrement (1).

C'est en Inde et surtout dans le Pacifique que la propriété traditionnelle s'est le mieux maintenue. Les îles du Pacifique auraient pu connaître une évolution comparable à celle de l'Afrique si l'attachement aux conceptions sociales traditionnelles n'y avait été plus fort. Le placage du régime foncier européen n'a pas survécu aux indépendances. Certains Etats du Pacifique ont fait d'une restauration du droit coutumier l'un de leurs principes politiques majeurs; c'est le cas aux îles Salomon, en Papouasie Nouvelle Guinée et à Vanuatu (2).

Du point de vue forestier, ce type de propriété présente un certain nombre de difficultés. La situation concrète varie d'un pays ou d'une île à l'autre. Mais elle se caractérise cependant par quelques éléments communs. Les terres sont divisées entre les clans ou lignages. Les Etats n'en possèdent qu'une faible partie. Pour apaiser de fréquents conflits, les limites des propriétés de chaque groupe ont, en règle générale, fait l'objet de reconnaissances écrites. Les membres des clans ou des lignages sont tout à la fois "copropriétaires" des terres du groupe auquel ils appartiennent et usagers des lots qui leur sont alloués. En tant que copropriétaires, ils peuvent avoir un droit à percevoir leur part de tout revenu produit par les terres communes et à participer aux décisions concernant l'affectation de celles-ci (3). La vente des terres est exclue. Les étrangers au groupe peuvent en avoir l'usage par location. Enfin, les espaces qui ne sont pas mis en culture sont considérés comme une réserve foncière et comme une source de productions naturelles ouverte à tous les membres du groupe.

Dans ces conditions, il est nécessaire de concevoir des formules juridiques originales pour permettre la mobilisation de la ressource forestière et encore plus pour assurer sa gestion.

En Papouasie Nouvelle Guinée, par exemple, le maintien de la propriété traditionnelle est garantie par la législation en vigueur et constitue l'une des données fondamentales de la politique nationale. Mais le Gouvernement s'est fixé un programme de mobilisation de la ressource foncière afin de faire contribuer celle-ci au développement économique du Pays (National Forest Policy d'août 1974). Il s'agit notamment de mettre en place des industries du bois et donc d'entrer dans un système de véritable gestion forestière. Comme les populations ne possèdent ni les compétences ni les capitaux nécessaires, force est de faire appel à des investisseurs étrangers.

(1) Cf. Harry Turay, Land tenure Systems in Sierre Leone, Njala WU University collège, 1980.

(2) Cf. Gideon Zoleveke, Traditionnal ownerships and land policy, in Land in Solomon Islands; Fiji Times and Herald, Swa, 1982.

(3) Il ne s'agit toutefois pas d'une participation démocratique avec "vote de l'assemblée des copropriétaires". Les décisions sont prises coutumièrement, c'est-à-dire par les chefs.

La législation forestière prévoit à cet égard des mesures tendant à faciliter la vente des coupes de bois, tout en contrôlant leur ampleur. Trois possibilités sont prévues. Le Gouvernement peut acheter aux tribus des droits de coupe et délivrer à des exploitants des licences d'exploitation dans les limites de ces droits. Le jeu de ce mécanisme dans lequel le Gouvernement sert d'intermédiaire entre les exploitants et les propriétaires suppose que ces derniers consentent librement à vendre les droits de coupe. La deuxième solution consiste dans des autorisations que l'Administration forestière délivre aux exploitants d'acheter directement les droits de coupe aux propriétaires dans des quantités déterminées. Enfin, lorsque certaines conditions posées par la loi sont réunies, les propriétaires sont libres de vendre leur bois sans intervention administrative (1).

La mise en oeuvre de cette législation a suscité plusieurs déceptions. Les paysans ont estimé insuffisant les revenus que leur procurait l'exploitation de leurs bois. D'une manière générale, ils ne voient pas l'intérêt d'une conservation permanente de l'état forestier et jugent plus opportun de mettre les terres en culture. La mobilisation de la ressource en bois n'a pas été suivie de sa reconstitution. Pour assurer celle-ci, le Gouvernement a imaginé de lier le droit de coupe à des obligations de reboisement. Il s'agit de faire supporter les charges de la sylviculture par ceux qui exploitent les arbres comme l'avait prévu le Code forestier philippin et comme le prévoyaient nombre de "concessions forestières" africaines. On sait que ce système ne donne guère satisfaction. L'exploitant n'a pas de véritable intérêt à mener à bien le reboisement des parcelles coupées. Pour créer cet intérêt, il faudrait pouvoir lui garantir la jouissance de la forêt sur plusieurs rotations. Mais la coutume limite l'occupation d'une terre à une génération. De plus, une chose est la sylviculture, autre chose l'exploitation du bois. Les compétences et l'outillage de l'un ne sont pas ceux de l'autre. Quoiqu'il en soit, cette mesure n'apporte pas par elle-même une solution globale aux problèmes de la propriété traditionnelle. Il a paru souhaitable d'obliger les propriétaires à se constituer en groupements fonciers dotés de la personnalité morale et gérant les terres pour le compte de leurs membres. Le cadre juridique de cette institution est offert par le Land Group Act de 1974. Elle présenterait l'avantage de donner à l'Administration un partenaire unique avec lequel pourraient être traités les problèmes de planification forestière ou encore les conflits survenant inévitablement dans la gestion. Mais à terme, le succès des groupements fonciers risque fort de conduire à la disparition de la propriété traditionnelle, ou en tous cas, à un changement radical de l'ordre des choses auquel les paysans sont habitués.

La gestion de la ressource forestière pose des problèmes plus délicats. On ne saurait appliquer les règles classiques sans les aménager pour tenir compte des caractéristiques particulières à leur destinataires.

Le plus important semble être d'assurer la reconstitution des ressources exploitées. Si l'on écarte l'idée que le reboisement soit effectué par les entreprises d'exploitation, celui-ci pourra être confié au Service forestier. Le financement des opérations supposerait une taxe perçue sur le propriétaire

(1) Forestry (Private dealing) Ordinance 1971 et Forest Régulation N° 1506.

ou sur l'acheteur des droits de coupe. Encore faudrait-il prévoir une obligation pour les propriétaires de laisser le Service forestier reboiser leurs terres et assurer le gardiennage des reboisements. Les propriétaires sont habitués à considérer la forêt comme une réserve de terres à défricher pour pourvoir à leurs besoins agricoles. La localisation et l'extension des reboisements entraîneront sans doute des conflits avec l'Administration. Ces conflits deviendront d'autant plus vifs que la croissance démographique rendra difficile l'attribution à chaque membre du groupe de sa parcelle individuelle. Dans ce contexte la loi renforcerait la position de l'Administration forestière en établissant l'obligation pour les propriétaires de maintenir en permanence un certain pourcentage de leur sol sous couvert forestier. De même, devrait-on adapter les règles du défrichement aux nécessités de l'agriculture itinérante dans la mesure où celle-ci sera poursuivie et la réglementer (1).

L'irrespect des règles de gestion de la part des propriétaires ou encore la constatation d'une dégradation des sols devrait entraîner un droit d'occupation par le Service forestier pour une période fixée par la loi afin d'y effectuer les travaux de reboisement ou de restauration nécessaires. Le financement pourrait être assuré par la taxe sur les coupes et par un droit d'exploitation qui serait reconnu au Service forestier à proportion des frais engagés.

On peut également suggérer un système de contrats par lequel une entreprise de sylviculture louerait des terrains pour y faire pousser des arbres qu'elle vendrait elle-même à un exploitant. On aurait ainsi, d'une part un contrat de location liant les propriétaires au sylviculteur et conclu pour une période suffisamment longue pour permettre un temps d'exploitation raisonnable, d'autre part un contrat de vente de coupes.

En définitive, la principale difficulté tient à la détermination du responsable de la mise en oeuvre des mesures de gestion forestière. On est nécessairement amené à partager cette responsabilité entre la communauté des propriétaires et les individus qui peuvent avoir temporairement la garde d'un sol comme dans le cas d'un contrat de location. Faire peser des obligations sur le groupe et sanctionner la carence du groupe ou son incapacité à les faire respecter revient bien sur à établir une sorte de responsabilité collective. Mais celle-ci n'est-elle pas la contrepartie obligée du régime de propriété retenu ?

Ce bref regard sur l'adaptation de la foresterie à la propriété traditionnelle soulève plus de questions qu'il n'apporte de réponses. On en retire l'impression de se trouver devant une illustration de cette idée générale selon laquelle la civilisation technicienne forme une sorte de bloc dont on ne peut retenir certains avantages sans accepter d'en payer le prix.

(1) On peut jouer sur les techniques et les lieux de défrichement, l'obligation de laisser en place certains arbres, la durée des jachères, voire une obligation d'appliquer des traitements sylvicoles aux jachères.

Même lorsque l'on adopte comme principe le respect des droits traditionnels, il est difficile de concevoir une gestion forestière sans garantie de durée offerte au gestionnaire ni sans unité de décision. De proche en proche pour satisfaire des nécessités techniques, on est conduit à réduire les droits traditionnels. Cela se vérifie qu'il s'agisse comme ici des fondements mêmes de la propriété ou comme dans le cas des forêts de l'Etat des droits d'usage. Il sera intéressant de voir si à terme les Etats du Pacifique parviennent à atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. Dans l'immédiat, ce que l'on perçoit surtout sont les éventualités contraires. Celles-ci sont nombreuses. Elles vont de la disparition pure et simple d'une forêt que l'on aura exploitée industriellement sans se donner les moyens de la gérer, à l'abandon des programmes de développement économique par les revenus forestiers en passant par la régression des concepts de la propriété traditionnelle qui seraient vidés de leur sens en fait sinon en droit.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE FORESTIERE ET LA PROPRIETE DES PERSONNES PUBLIQUES

Nous avons retenu comme caractéristique de la propriété des personnes publiques le double pouvoir que celles-ci exercent sur le sol à la fois comme propriétaire et comme titulaire de prérogatives de puissance publique. A la vérité, cette situation se vérifie surtout pour l'Etat. Les autres personnes publiques ne sont pas nécessairement investies de prérogatives de puissance publique ou, du moins, de prérogatives concernant le domaine forestier. Des services très spécialisés et dotés de la personnalité morale peuvent posséder des terrains forestiers. Ce sera, par exemple, le cas d'un hôpital qui aura reçu une forêt en donation. Dans ces hypothèses, la législation traite le propriétaire comme une simple personne privée assujettie aux règles de police forestière générales ou bien elle confie autoritairement la gestion de la forêt au service forestier national. Il peut en aller de même des terrains des collectivités territoriales subordonnées comme la commune ou ces échelons intermédiaires que représentent les régions, départements, provinces, comtés ou préfectures. On serait donc tenté de résoudre la question des forêts des personnes publiques autres que l'Etat en les considérant tantôt comme de simples terrains privés. Toutefois cette facilité serait abusive au moins en ce qui concerne les forêts communales. Ces dernières ont en effet une universalité, et assument des fonctions sociales qui leur confèrent une réelle spécificité. Aussi bien distinguera-t-on ici, d'une part les forêts de l'Etat, et d'autre part celles des communes.

SECTION I - LES FORETS DE L'ETAT

La forêt domaniale, c'est-à-dire appartenant à l'Etat, tient un rôle indispensable dans une politique forestière bien entendue. Seul l'Etat peut en effet assurer la gestion de forêts dont la rentabilité économique sera nulle ou très lointaine. Ce sera tout d'abord le cas des parcs naturels, des réserves et des forêts de protection en général. Certes, on a vu que l'on peut faire peser sur des propriétaires privés des obligations forestières et qu'aussi bien les parcs et réserves européens contiennent des propriétés privées. Mais de telles sujétions impliquent des compensations, autrement elles constitueraient une rupture d'égalité en faisant supporter à certains des charges excessives dans l'intérêt général. Elles sont donc nécessairement d'une mise en oeuvre difficile à raison des coûts qu'elles impliquent pour les finances publiques. Si les parcs et réserves européens comprennent dans leurs limites des propriétés privées, la plus grande part de leurs surfaces est en principe constituée de sols domaniaux. En Europe, la majeure partie d'entre eux a été créée sur d'anciennes forêts royales, non seulement parce que celles-ci présentaient encore une faune et une flore à conserver, mais encore pour réduire les coûts sociaux et financiers de l'opération. On retrouve la

même problématique s'agissant des plantations d'espèces nobles à croissance lente. Il faut au moins cent cinquante ans à un chêne pour arriver à maturité. Il est donc peu probable que des personnes privées, à durée de vie beaucoup plus courte, investissent dans sa plantation. Ce seront par conséquent les forêts de l'Etat qui auront vocation à produire de telles espèces dès lors qu'on estime nécessaire, à terme, d'en disposer en quantités suffisantes. Il est d'ailleurs significatif que les forêts de chênes européennes aient été étendues au XVIIIème siècle pour les besoins de la marine en bois. Il ne faudrait pas en inférer que l'Etat devrait se cantonner au secteur forestier sans rentabilité financière ou, si l'on préfère, dans la forêt qui coûte et ne rapporte pas. La charge que représentent pour les finances publiques les forêts de protection ou les plantations d'espèces à croissance lente sera d'autant mieux supportée que l'Etat possèdera également des forêts assurant un revenu immédiat. L'idéal serait d'ailleurs que les forêts de production "subventionnent" les forêts de protection. Il s'agit donc en définitive de constater simplement qu'il y a dans la politique forestière, des missions dont l'Etat peut s'acquitter mieux que d'autres propriétaires.

La gestion des forêts de l'Etat est, en principe, assurée par un corps de spécialistes, éventuellement doublé par une administration distincte pour les parcs et les réserves. L'Etat agit donc avec son personnel sur son propre domaine. Il n'y a pas a priori d'écran entre sa politique forestière et l'exécution de celle-ci. L'élément fondamental devient dès lors l'organisation du service public forestier en vue de sa meilleure efficacité. Toutefois, les problèmes fonciers ne disparaissent pas complètement pour autant. Certains d'entre eux se rattachent directement aux droits fonciers s'exerçant sur le domaine de l'Etat. D'autres tiennent à l'extension des surfaces forestières confiées à la gestion du service forestier.

1 - Les droits fonciers s'exerçant sur le domaine de l'Etat

La situation juridique des forêts domaniales est en principe très simple. L'Etat y exerce les droits de propriété définis par la législation qu'il a lui-même adoptée. Cette propriété suscite cependant des difficultés en relation avec l'intérêt forestier que l'on peut regrouper autour de trois thèmes: ceux de la propriété de l'Etat, de l'existence de droits d'usages forestiers et de la pérennité des forêts domaniales.

A - La propriété de l'Etat

Selon les systèmes juridiques, la propriété de l'Etat va relever du droit commun foncier ou, au contraire, être érigée en domaine public bénéficiant d'une protection spéciale (1). Il ne faut toutefois pas s'exagérer les différences de ces deux catégories de propriétés dans la pratique. Les biens du domaine public peuvent recevoir des changements d'affectation ou faire l'objet de déclassements qui les rapprochent des biens soumis au droit commun. Inversement, il est toujours possible d'assortir le régime de ces derniers de règles dérogatoires qui le font partiellement ressembler à la domanialité publique. Les forêts de l'Etat en France sont en principe des biens de son domaine privé. Mais leur statut comporte l'interdiction de les aliéner, sauf autorisation expresse du législateur, ce qui leur assure une protection voisine de celle du domaine public. En réalité, la propriété forestière de l'Etat n'est jamais tout à fait une propriété comme les autres en raison même de la personnalité de son titulaire.

En revanche, les conditions dans lesquelles s'est établie la propriété de l'Etat sur les forêts sont susceptibles d'avoir des conséquences pratiques importantes.

En Europe, et d'une manière générale dans les pays dont le droit a bénéficié d'une stabilité séculaire, la propriété de l'Etat sur ses forêts et ses terrains est admise par tous comme un droit légitime. Elle s'appuie sur une possession immémoriale ou sur un acte juridique d'acquisition. Elle est défendue par la présence d'un nombre respectable d'agents forestiers contre les tentatives d'empiètements des voisins. Les éventuelles contestations qu'elle suscite portent sur les limites de telle ou telle parcelle. Elles sont normalement réglées par les juges compétents sans jamais peser d'une manière significative sur le devenir de la forêt de l'Etat.

-
- (1) Les pays qui pratiquent la distinction entre domaine public et domaine privé de l'Etat partagent les forêts de celui-ci entre les deux catégories. Les critères du partage sont très variables. En France, celui-ci est opéré sur une base fonctionnelle. Les massifs forestiers sont considérés en bloc comme relevant du domaine privé pour y faciliter les actes d'exploitation. Tandis que les forêts périurbaines destinées exclusivement à la fréquentation par le public et spécialement aménagées à cet effet sont considérées comme des parcelles du domaine public. En Centrafrique les forêts relèvent du domaine privé sauf lorsqu'elles sont établies sur des sols appartenant au domaine public fluvial (Loi N° 61/273 portant Code forestier, article 49). Une autre possibilité est présentée par la législation gabonaise qui établit une hiérarchie entre les forêts classées relevant comme telles du domaine public et les forêts simplement protégées, (c'est-à-dire l'espace naturel "à vocation forestière non déterminée") entrant dans le domaine privé (Loi d'orientation en matière des eaux et forêts du 22 juillet 1982, Articles 10 et 11).

Il n'en va pas toujours de même dans les pays tropicaux où diverses causes concourent parfois pour conférer au statut des forêts domaniales un certain flou juridique sinon en droit du moins dans la pratique. Ceci est plus particulièrement apparent en Afrique. Il y a tout d'abord le leg des législateurs coloniaux qui ont déclaré propriété de l'Etat les terres réputées vacantes et sans maître, c'est-à-dire les propriétés coutumières qui n'avaient pas fait l'objet d'enregistrement des titres. Les anciens possesseurs de ces terres ont continué de considérer celles-ci comme leurs. La faiblesse des moyens administratifs n'a pas permis d'empêcher les coupes de bois, les mises à feu, les défrichements et les empiètements de tous ordres dans ces forêts devenues domaniales. Malgré le temps qui a passé, les paysans ignorent encore les droits de l'Etat dès que l'Administration n'a pas un personnel suffisant pour les faire respecter par la contrainte. Il serait bien sûr naïf de croire que tout empiètement sur les forêts de l'Etat procède d'une revendication de droits anciens. Sans nul doute, il s'y mêle aussi la simple intention de prendre ce qui est à portée de la main et mal gardé de surcroît. Il n'en reste pas moins que le vol de bois est pratique fréquente et le respect des biens forestiers de l'Etat fort mal établi.

Une autre source d'incertitude juridique tient à la technique du critère naturel de la présence de végétation autre qu'agricole à laquelle recourent certaines législations sans écarter les terrains en propriété privée. Le domaine forestier de l'Etat se trouve ainsi étendu aux "versants montagneux" ou encore aux "terrains où pourraient se produire des ravinements" (1). L'absence de référence au statut de ces terrains autorise d'éventuels transferts de propriété sans procédure d'expropriation.

La mise en oeuvre de programmes de reboisement est également à l'origine de conflits entre l'Etat et les paysans. Cette situation se rencontre lorsque l'Administration s'est efforcée d'obtenir le concours des paysans au projet de reboisement en leur faisant des promesses, qu'à tort ou à raison, ils ont interprété comme une donation des terres sur lesquelles ils avaient travaillé. Dans pareil cas, une délimitation claire, écrite et publiée des droits de chacun aurait sans doute retardé l'exécution des travaux ou les aurait rendu moins attractifs, mais elle aurait aussi évité les contestations ou la naissance d'un sentiment d'injustice.

Il n'est pas possible d'indiquer une solution générale pour ce type de problème. L'Etat peut éventuellement avoir intérêt à "faire la part du feu", c'est-à-dire à renoncer à ses droits là où ils ne sont socialement pas reconnus en échange d'une maîtrise pleine et entière ailleurs. Ce fut l'une des attitudes des seigneurs médiévaux en Europe devant les empiètements des paysans sur leurs forêts. Encore faut-il que l'intérêt forestier du Pays n'en soit pas compromis. Les procédures de classement des forêts domaniales fournissent à cet égard une occasion opportune de régler les litiges fonciers. Cet acte implique en effet une reconnaissance des terrains classés et leur enregistrement. Il est possible de prévoir dans la procédure de

(1) Loi nigérienne de 1974, article 6.

classement une enquête portant sur les droits fonciers, et la consultation des populations concernées. La loi peut investir une commission de compétences arbitrales aux fins de déterminer ce qui appartient à l'Etat et de régler les conflits de propriété (1). Naturellement, pour être crédible, une telle commission doit être composée et fonctionner de manière à garantir que les revendications des populations locales seront entendues. Autrement, il s'agirait d'un simple rite administratif qui ne résoudrait en rien les problèmes pendants. C'est-à-dire qu'en pratique elle doit comporter des représentants des populations, tels que les autorités communales par exemple. Ses réunions doivent être annoncées par les publicités les plus appropriées, etc ... (2). Après ce travail, nécessairement long, il serait souhaitable que, pour éviter de futures contestations, les forêts de l'Etat soient clairement délimitées sur le terrain par des aménagements matériels comme des routes, des bornes, des haies ou des panonceaux. Toutefois, les législateurs craignent le plus souvent de mettre des obligations excessives à la charge du service forestier en prévoyant la matérialisation des limites des forêts de l'Etat.

Quelles que soient les solutions adoptées, il est en définitive de l'intérêt général et de l'intérêt de chacun de ne pas laisser se perpétuer des situations foncières caractérisées par un divorce entre le droit et le fait, ou encore, par un flou juridique.

A cet égard, les législations de langue anglaise contiennent des dispositions explicites subordonnant l'entrée d'un terrain dans le domaine forestier de l'Etat à son acquisition préalable si ce terrain appartenait à une autre personne (3).

-
- (1) On trouvera des exemples de ce type d'arbitrage dans le projet de loi rwandais de 1984. Articles 34 à 39 et dans le Code forestier sénégalais (Décret N° 65-078 du 10 février 1965) Articles D 11 à D 18.
 - (2) Là où il existe un système de recours juridictionnel fonctionnant réellement, il est évident que les décisions de la commission, ou les décisions prises sur avis de la commission, seront susceptibles d'être déférées au juge compétent.
 - (3) Exemples: Soudan Central forest ordinance 1932, section 5 (5) "La création d'une réserve forestière centrale sera réputée être un but d'utilité publique au sens de la Land acquisition Ordinance". Plus explicite le National forestry act 1984 de Malaysia dispose (section 9) "Si l'Autorité de l'Etat considère nécessaire de constituer en réserve forestière permanente une terre qui n'appartienne pas à l'Etat ... elle peut provoquer l'acquisition de cette terre conformément à la législation écrite en vigueur concernant l'acquisition de terre pour motif d'utilité publique ...".

B - Les droits d'usage dans les forêts de l'Etat

D'une certaine manière, l'exercice des droits d'usage favorise l'ambiguïté foncière que l'on vient d'évoquer. Pour le juriste, ces droits s'analysent comme une possibilité d'accès limitée aux ressources produites par la propriété d'autrui. Mais, dans la pratique, les usagers seront naturellement tentés d'accroître le contenu de leurs droits et finalement de se comporter en propriétaires d'un sol dont ils ont déjà une partie du fruit, surtout si la forêt n'est pas bien gardée. Aussi bien les droits d'usage ont-ils disparu des propriétés privées sauf servitudes légales ou conventionnelles.

L'exercice de droits d'usage peut être préjudiciable aux forêts de l'Etat et constituer un obstacle au succès de leur gestion. Les législations européennes l'ont sévèrement limité. Le Code forestier français, par exemple, interdit la concession de droits d'usage dans les forêts de l'Etat "sous quelque prétexte que ce soit" et n'admet que les usages reconnus avant le 31 juillet 1827, date de sa promulgation. Encore l'Administration a-t-elle la faculté de racheter ou de cantonner les droits et dispose-t-elle d'un pouvoir de contrôle étroit de leur exercice (1).

Les législateurs des pays tropicaux ont été également sensibles aux inconvénients des droits d'usage et ont tendu à les restreindre ou les supprimer. Il est tout d'abord de règle générale de limiter les prélèvements autorisés par les droits d'usage à la satisfaction des besoins personnels de l'utilisateur et de sa famille ou de la communauté villageoise à laquelle il appartient. Ce n'est qu'exceptionnellement que l'on rencontre des droits d'usage "commerciaux" autorisant des paysans à récolter des matériaux à partir desquels ils fabriqueront des objets susceptibles d'être vendus hors de la communauté. Ces droits visent essentiellement des productions artisanales telles que la vannerie ou la construction de pirogues fluviales (2).

Cette limitation des droits d'usage par leur finalité est en pratique assez difficile à faire respecter. L'ouverture de routes et de pistes met les zones forestières à quelques heures de camion des villes. Aussi y a-t-il une tentation permanente de vendre les produits prélevés au bord des routes ou d'emprunter les transports qui mènent aux marchés. On doit voir dans cette facilité matérielle une incitation au braconnage dont il est aisé de constater les effets en observant les viandes offertes à la vente aux abords des villes africaines et même sur les marchés. Elle comporte également des conséquences sur la production forestière. Normalement, étant donné la cherté du combustible sur les marchés, la raréfaction du bois de chauffage au regard des besoins, on devait s'attendre d'une part à ce que les propriétaires plantent des arbres pour satisfaire leurs propres nécessités ou revendre, d'autre part, à ce que certains d'entre eux s'adonnent à la sylviculture. Cette dernière

(1) Articles L 138 et R 138.

(2) Exemple: Code forestier congolais (révisé par la loi du 7 juillet 1982), Article 13, "Dans les forêts protégées, l'exercice des droits d'usage continue d'être libre ... Les bénéficiaires de ces droits pourront se livrer à l'exploitation même commerciale des palmiers, etc ...".

activité devrait en principe devenir de plus en plus lucrative avec la diminution des superficies forestières, partout où d'autres sources d'énergies ne sont pas venues supplanter le bois. Or, cette évolution logique ne se vérifie pas souvent. Et sans doute faut-il voir dans l'habitude de se servir sur les forêts domaniales un frein majeur au développement de la sylviculture puisqu'il prive celle-ci de l'incitation financière que les lois du marché devraient lui donner.

D'autres limites aux droits d'usage tiennent aux objets sur lesquels ils peuvent s'exercer et aux lieux qui en sont exclus. Les codes forestiers énumèrent la liste des produits qui peuvent être prélevés et des activités qui peuvent être menées au titre des droits d'usage. La tendance générale est d'admettre des listes très compréhensives dans les pays largement pourvus de forêts denses comme le Congo et de se montrer beaucoup plus restrictif dans les pays des zones sèches ou insuffisamment boisées. Toutes les législations interdisent l'exercice de droits d'usage dans les parcs et réserves et dans les "périmètres de reboisement", c'est-à-dire les forêts plantées artificiellement. On pourrait d'ailleurs se demander comment des usages forestiers auraient pu s'établir sur des terrains qui n'étaient pas boisés. Lorsqu'une forêt naturelle fait l'objet d'un classement ou, pour employer la terminologie anglaise, est "réservée", l'acte administratif opérant le classement ou déclarant la forêt réservée, statue sur les droits d'usage dont l'exercice pourra être maintenu.

La position que l'on peut avoir vis à vis des droits d'usage dans les forêts de l'Etat doit être très nuancée. D'un côté leur exercice dans le contexte contemporain peut être très nuisible à la conservation de la forêt en permettant une exploitation abusive de celle-ci et sa dégradation. De plus, comme on l'a vu, dans les pays où le bois manque pour les utilisations domestiques, les droits d'usage pèsent indirectement sur l'effort de reboisement. Plusieurs législations ont essayé de pallier le premier inconvénient en subordonnant expressément l'exercice des droits d'usage à l'état de la forêt (1). D'un autre côté, on doit constater que les droits d'usage dans les forêts domaniales sont une institution universelle. Même en Europe où ils ont été très fortement restreints, ils se maintiennent à l'état de vestiges pour les plus anciens, tandis que l'on évoque la naissance d'un nouveau droit d'usage qui serait celui de se promener en forêt, et qui est pour les forêts européennes une source certaine de dégradations.

Dans les régions tropicales où l'économie des populations rurales est dépendante des prélèvements effectués en forêt, il serait absurde de prétendre supprimer les droits d'usage. En réalité, les problèmes naissent du détournement de droits propres à un mode de vie traditionnel vers les circuits

(1) Sénégal, décret N° 65-078 du 10 février 1965 - Article D 20. L'exercice des droits d'usage "demeure toujours subordonné à l'état et à la possibilité du peuplement forestier. Il peut être temporairement suspendu ... dans tous les cas où le Service forestier estime nécessaire d'apporter des restrictions en vue de la sauvegarde du patrimoine forestier". Le Code forestier congolais reprend le même principe pour les forêts classées (Article 14).

commerciaux véhiculant la civilisation technicienne. On ne peut, en l'état actuel des choses, les résoudre que par des compromis. On observera à cet égard que les législations forestières ne s'intéressent jamais au régime juridique des droits d'usage. Elles définissent leurs objets, leurs finalités et leurs lieux d'exercice, mais ne touchent pas à l'organisation même du droit. Sur ce point, elles renvoient généralement à la coutume (1). Ce serait sans doute un moyen d'action fructueux que de connaître la coutume, pour la fixer et éventuellement l'aménager. En tous cas, il y a là une voie qui mériterait d'être exploitée. Après tout, la situation ne serait pas tellement différente des règles, d'origine coutumière, mais fixées par le droit écrit, qui régissent en Europe l'accès aux produits des forêts communales (telles que, par exemple, le droit d'affouage).

C - La protection de la pérennité des forêts de l'Etat

En principe, les forêts de l'Etat sont celles dont la pérennité est la mieux assurée. Leur propriétaire ne meurt pas, elles sont donc à l'abri des hasards successoraux. Il ne peut être contraint de vendre ses biens, ni tomber en faillite. Il dispose enfin d'un arsenal juridique et d'une force exceptionnelle pour garantir le respect de ses droits fonciers par les tiers. Néanmoins, les autorités qui exercent les pouvoirs de l'Etat peuvent prendre des décisions aboutissant à un amoindrissement des forêts.

L'Histoire et l'actualité offrent maints exemples de gouvernements qui, pour parer à des besoins d'argent pressants ou mener à bien de grands programmes d'équipement, ont sacrifié des forêts. La propriété étatique n'est pas en soi une garantie totale que le couvert forestier sera maintenu dans l'avenir, et d'ailleurs une telle garantie ne peut être raisonnablement exigée. Nécessairement, il se présente dans la conduite des affaires d'un pays des choix à faire entre un intérêt général respectable et l'intérêt forestier, sans que l'on puisse par avance dire que celui-ci sera toujours supérieur à celui-là. En revanche, une législation soucieuse de la pérennité des forêts sera conçue de manière à prévenir les décisions hâtives. Ce que l'on peut et ce que l'on doit imposer, c'est une procédure évitant les atteintes à la forêt qui ne seraient pas justifiées par une balance des avantages et inconvénients. Deux types de mesures sont concevables à cet égard, les unes concernant le défrichement des forêts de l'Etat, les autres leur aliénation.

Le défrichement des forêts de l'Etat est parfois soumis aux mêmes règles que celui des forêts des personnes privées. Mais il n'en va pas toujours ainsi. En France, par exemple, il peut être mis fin à l'état boisé d'un terrain de l'Etat par affectation de celui-ci à une autre mission d'intérêt général. L'acte décidant la nouvelle affectation du terrain emporte

(1) Le Code forestier congolais, par exemple, prévoit que les usagers doivent se conformer "aux dispositions de la ... loi, à la réglementation prise pour son application et aux règles coutumières compatibles avec la loi écrite".

automatiquement "distraction du régime forestier", et donc le droit de supprimer les arbres. A moins que les règles propres à la nouvelle affectation du terrain ne le prescrive, l'analyse des avantages et inconvénients de l'opération n'est pas obligatoire.

La situation décrite est différente si la forêt dont le défrichement est envisagé est un parc national, une réserve naturelle ou fait partie d'un parc naturel régional. Là, les textes imposent des procédures de déclassement préalables comportant tout un luxe de consultations et d'enquêtes publiques. Mais pour les forêts de production, soit la plus grande partie de la forêt domaniale, le législateur s'en est remis à la sagesse de l'Administration, ce qui ne paraît pas assez prudent. On pourrait penser qu'il est inutile de soumettre l'Etat à une procédure de défrichement. Puisqu'il lui appartient d'organiser celle-ci, cela reviendrait à l'obliger de se donner à lui-même une autorisation. Autrement dit, il s'agirait d'un rite juridique sans efficacité réelle. Mais cet argument ne tient pas à l'examen. D'abord l'unité de l'Etat n'est qu'une fiction juridique. La volonté qui lui est prêtée est en réalité celle de différents corps politiques et administratifs. Ce ne sont pas forcément les mêmes autorités qui projettent de supprimer une forêt pour donner aux terrains une autre affectation et qui statuent sur les demandes d'autorisation de défricher. De plus, si la situation sociale du pays le permet, on introduit à travers le contrôle juridictionnel de ces autorisations une forme de démocratie directe puisque les citoyens intéressés pourront demander aux juges de vérifier la légalité de l'acte et de l'annuler le cas échéant. Par ailleurs, l'obligation de respecter une procédure d'autorisation entraîne l'appréciation des inconvénients de tous ordres que comporterait le défrichement envisagé. De plus en plus les textes forestiers formalisent cette appréciation en une véritable étude d'impact. Il est dommage de se priver, lorsqu'il s'agit des forêts de l'Etat, d'une telle garantie. Enfin, lorsque la législation prévoit que tout défrichement doit être accompagné d'un reboisement équivalent, il n'y a aucune raison pour soustraire l'Etat à la règle. C'est ce que prescrivent les lois de la Suisse, du Rwanda ou du Cameroun (1). On trouve un principe voisin dans les législations qui prévoient qu'un pourcentage déterminé des sols doit rester en permanence sous couvert forestier, ce qui est le cas par exemple au Sénégal (2).

Quant à l'aliénation, à titre gratuit ou onéreux, elle fait l'objet de procédures spéciales tendant à lui donner un caractère exceptionnel. Dans les pays où la forêt relève du domaine public, celle-ci est inaliénable et imprescriptible puisque ce sont là deux éléments majeurs du régime de la domanialité publique. Mais il y a là, s'agissant des forêts de production, une solution extrême. La domanialité publique entraîne normalement l'application de règles très contraignantes non seulement pour la protection du bien, mais aussi pour ses utilisations. Ces dernières vont notamment obéir au principe d'égalité de tous dans l'accès aux avantages publics. Si l'on

-
- (i) Cameroun - Décret N° 83/169 du 12 avril 1983 - Article 6 - Une forêt domaniale "ne peut recevoir une destination non forestière qu'après qu'une zone de superficie au moins équivalente aura été classée forêt domaniale".
 - (2) Code forestier sénégalais, Article D 11, la surface forestière doit être égale à 20 pour cent de la superficie de chaque département.

respecte le droit, la domanialité publique sera très gênante dans les opérations commerciales que suppose l'exploitation forestière. Il y a d'ailleurs une certaine antinomie entre la gestion patrimoniale d'un bien et le statut de la domanialité publique. Or, on peut obtenir pour la forêt une protection équivalente tout en la laissant dans le domaine privé. Plusieurs pays déclarent les forêts domaniales inaliénables. L'inaliénabilité emporte logiquement l'imprescriptibilité. Toutefois, certains textes mentionnent expressément celle-ci. Ainsi le Code centrafricain dispose-t-il: "Dans les forêts du domaine classé, la prescription acquisitive ne jouera ni en ce qui concerne la propriété du sol, ni en ce qui concerne les usages ..." (1).

L'inaliénabilité ne peut se concevoir comme une règle absolue défiant le temps. La domanialité publique comporte des procédures de "déclassement". L'inaliénabilité appliquée à des forêts du domaine privé doit pouvoir être également surmontée en cas de nécessité. C'est pourquoi les textes prévoient très généralement que le législateur aura le pouvoir d'autoriser l'aliénation du bien ainsi protégé (2).

On touche ici à un problème commun à tous les biens pour lesquels la loi prévoit un régime très protecteur. On admet que ce régime ne peut pas être conçu comme devant s'appliquer indéfiniment et en même temps on souhaite se prémunir contre des exclusions hâtives. La solution généralement retenue va résider, comme dans le cas des forêts domaniales, dans l'attribution à une autorité supérieure, Chef de l'Etat, Parlement ou Gouvernement, de la compétence nécessaire pour mettre fin à l'application du régime protecteur. Or, il n'est pas évident que ce soit la meilleure garantie possible. Les décisions d'un chef d'Etat ne sont pas nécessairement mieux pondérées que celles d'un ministre. Une assemblée législative n'est pas forcément indépendante du gouvernement ni même plus sage dans ses délibérations que celui-ci en son conseil. En réalité, c'est ailleurs, dans la procédure que l'on peut prémunir le plus utilement les pouvoirs publics contre les décisions trop rapides. La procédure doit comporter à cet effet des consultations, des enquêtes publiques, une publicité et des délais. Elle permet ainsi à ceux qui auront perçu les inconvénients d'une décision de faire valoir leur point de vue et d'éclairer l'autorité compétente. Dans l'aliénation des forêts de l'Etat, ce qui est préoccupant pour l'intérêt forestier tout au moins, c'est le défrichement qui va la suivre. Il est donc légitime d'imposer l'observation des règles du défrichement et l'autorisation de celui-ci comme condition légale de toute aliénation dès lors que cette dernière aura pour conséquence d'entraîner un défrichement.

2 - L'étendue des forêts de l'Etat

A moins que l'on ne fasse de la propriété de l'Etat sur les sols entendus comme des moyens de production un postulat idéologique, il est évident que

(1) Loi N° 61/275 du 5 février 1962, article 7.

(2) C'est le cas au Royaume-Uni pour les biens du National Forest déclarés inaliénables. En France, la règle est posée par le Code du domaine de l'Etat - Article L 131 1; en Centrafrique, par le Code forestier, Article 6.

l'étendue des forêts domaniales constitue une donnée toute relative. Elle n'a en effet de sens que par rapport à certaines considérations telles que l'importance du service forestier, ou encore la superficie des terres susceptibles d'être boisées sans préjudice pour l'agriculture et les ressources alimentaires de la population ou encore la nécessité d'assurer par le service public la production de certains bois.

Pour schématiser, on retiendra ici deux grands types de situations caractérisées par l'exigüité ou au contraire l'extension des superficies forestières détenues par l'Etat globalement.

La forêt de l'Etat sera trop exigüe si sa surface est insuffisante pour faire face aux besoins dont on estime que l'Etat devrait se charger. Si une telle situation n'est pas la conséquence d'une raréfaction des terres laissées vacantes par l'agriculture, il est concevable d'y remédier par une politique d'acquisition foncière ou éventuellement de location. Dans l'hypothèse contraire, c'est-à-dire lorsqu'il ne reste plus ou peu de terres disponibles ou encore que les besoins alimentaire ne sont pas satisfaits, l'Etat devra rechercher pour les affecter à la production forestière les sols insusceptibles d'être mis en culture ou encore établir des boisements le long des routes et ouvrages publics lui appartenant là où cela est techniquement possible. Le Rwanda offre un exemple de cette dernière situation du fait de sa très forte pression démographique. Le Service forestier reboise sur les sols trop appauvris pour être cultivés ni même fournir un pâturage. Par ailleurs, une bande de vingt mètres de large est réservée de part et d'autres des routes nationales aux fins d'y créer des boisements dits "routiers" (1).

La forêt domaniale peut, à l'inverse, présenter une extension excessive. L'excès pourrait s'entendre en relation avec les besoins de sols agricoles. Il justifierait alors une politique de réduction des forêts domaniales et de défrichement. C'est ce qu'on fait les souverains européens de l'époque carolingienne. Plus près de nous, c'est la politique dans laquelle se sont engagés certains pays du sud-est asiatiques comme les Etats de la Fédération de Malaysia. Disposant à l'aube du XXe siècle de forêts primaires qui couvraient la quasi totalité de leurs territoires, et dont ils étaient traditionnellement propriétaires, ces Etats ont bâti leur développement économique sur la conversion des terres forestières en cultures vivrières et industrielles (palmiers à huile, hévéas) en exploitations minières ou autres affectations. Juridiquement, ce processus s'est traduit par la délivrance de titres de propriété écrits et la réduction progressive de la forêt domaniale. Les intérêts des communautés ont conservé un mode de vie forestier coutumier et les intérêts de la forêt ont été préservés par la délimitation de "réserves forestières permanentes" ou de "terres coutumières" soustraites en principe aux défrichements. Cette politique a donné de brillants résultats. Sa mise en oeuvre a toutefois révélé certaines faiblesses du point de vue forestier. Tout d'abord, les réserves forestières n'ont pas été établies avec une force juridique suffisante pour garantir leur maintien dans les cas de conflit avec des projets de développement agricole. Ceux-ci se sont terminés par le déclassement des réserves, entraînant de sérieux inconvénients pour les

(1) Projet de Code forestier de 1983, Articles 31 et 33.

industries du bois implantées à proximité. Ensuite, le rythme des défrichements a parfois dépassé la capacité de mise en culture. Il en est résulté d'une part un gaspillage excessif des ressources ligneuses, d'autre part, la dégradation des terrains mis à nu et exposés aux forces érosives. L'expérience de la Malaysia met en relief l'intérêt d'une planification bien ordonnée de la conversion des sols forestiers en fonction de tous les facteurs en cause. Sans doute les régions du monde dans lesquelles de telles conversions sont encore souhaitables ou possibles tendent-elles à se raréfier. Dans la conjoncture de ce siècle, les problèmes tiennent plutôt à la nécessité de restaurer les forêts, et à l'insuffisance des services forestiers. C'est là la situation de plusieurs pays tropicaux dans lesquels l'Etat possède de vastes terrains où les besoins à la fois économiques et écologiques sont pressants mais où les services forestiers n'ont ni argent ni personnel pour y faire face. Confronté à ce type de problème, l'Etat est naturellement conduit à rechercher des auxiliaires qui puissent prolonger l'action du service forestier. C'est ce qu'il faisait déjà lorsqu'il s'agissait d'exploiter la ressource forestière créée par la nature en octroyant des concessions ou des licences de coupe. Mais la difficulté de trouver des partenaires est beaucoup plus grande lorsqu'on veut les associer à une véritable sylviculture. Une première possibilité va résider dans le transfert de propriété de l'Etat aux collectivités locales pour y créer des boisements communautaires. Mais les expériences de tels transferts n'ont pas toujours été heureuses. L'autre possibilité sera de mettre à disposition de particuliers des terrains à charge pour eux d'y pratiquer la sylviculture.

La législation forestière a intérêt à être la plus compréhensive possible dans la réglementation de ce type de concession. Elle peut accepter qu'un contrat soit conclu à cet effet avec une personne physique, une société formée selon les règles du droit associatif en vigueur ou selon des modalités plus simples qu'elle aura elle-même déterminées. Ce dernier point est essentiel si l'on veut intéresser à la sylviculture des ruraux ne possédant pas les moyens de faire fonctionner les organes sociaux conformément aux exigences du droit des sociétés. On peut aller plus loin dans ce dernier sens et imaginer qu'un agent forestier soit chargé de réunir une équipe de paysans à la gestion de laquelle sera confiée une unité forestière. Le représentant du service forestier devra dans ce cas tenir les documents indispensables au bon fonctionnement de l'équipe, tels que notamment, la liste des membres et les travaux à exécuter.

Il est également nécessaire de déterminer les tâches qui incomberont aux partenaires de l'Etat. Dans une concession conclue avec une société ou une personne physique offrant des garanties techniques adéquates, on peut imaginer que l'ensemble des actes de gestion soient confiés au concessionnaire sous réserve du respect d'un plan d'aménagement dûment approuvé par l'autorité forestière. Dans les autres cas, la détermination des tâches sera mieux ajustée aux capacités des intéressés si elle est faite lors de la conclusion du contrat ou de la constitution d'une équipe d'auxiliaires forestiers. A la limite, ces derniers pourraient se borner à assurer le gardiennage des boisements, ce qui représenterait déjà un beau résultat dans de nombreuses régions.

Enfin, il doit être clair que les concessionnaires ou collaborateurs auront en échange de leurs prestations le droit de disposer des produits légalement récoltés. Sans doute est-ce ici que se trouve la limite majeure de ce genre d'organisation. C'est pour satisfaire les besoins en bois de feu que la nécessité des reboisements se fait le plus sentir. Or, le bois de feu n'est pas très rémunérateur pour son producteur, même s'il atteint des prix élevés sur les marchés. Il va en résulter un certain manque d'attrait pour les paysans que l'on souhaite attirer à la sylviculture. Par ailleurs, s'il s'agit de reboiser, les revenus des coupes ou les partages de produits seront nécessairement différés dans le temps jusqu'à maturité des arbres plantés. Même dans le cas d'espèces à croissance rapide, il est difficile d'amener des paysans à consacrer leur temps et leur force à des arbres dont ils ne tireront les fruits que plus tard, si tant est qu'ils aient confiance dans l'autorité administrative. Ce ne sont donc pas n'importe quels types de terrains qui se prêtent à une telle gestion mais ceux qui, situés non loin des maisons d'habitation ou des champs des agriculteurs, présentent déjà un nombre suffisant d'arbres à maturité pour qu'il puisse y avoir des récoltes immédiates en attendant la croissance des nouvelles plantations.

La Corée du Sud a obtenu de brillants résultats en confiant des missions de gestion des forêts domaniales à des "associations forestières de village". Les coréens ont pour mieux assurer la réussite de l'expérience, élaboré un programme idéologique connu sous le nom de "Saemaul Undong", enseignant la nécessité de travailler au reboisement afin d'améliorer le sort de chacun en particulier et de la Nation dans son ensemble (1).

SECTION II - LES FORETS COMMUNALES

Les forêts communales ont des origines très différentes. En Europe, elles proviennent le plus souvent de concessions seigneuriales faites à l'époque médiévale, en contrepartie de l'abandon des droits d'usage que les habitants avaient sur les terres du seigneur. Certaines auraient des titres plus anciens qui les feraient remonter directement aux anciennes forêts tribales telles que les connurent les germains et les celtes. Tantôt ce sont des institutions traditionnelles, tantôt elles ont été constituées dans ce siècle par un transfert de terrains de l'Etat. Tantôt elles appartiennent à la commune en tant que personne morale. Tantôt elles sont la propriété indivise de l'ensemble des habitants. Mais au-delà de cette diversité, on ne peut manquer de remarquer qu'il y a une tendance générale dans le monde à maintenir ou créer des forêts communales, ce qui ne se vérifie pas pour les autres collectivités publiques. Egalement significatives sont les finalités des forêts communales. Elles sont destinées à fournir des produits et avantages en nature aux habitants, soit des revenus permettant le financement des équipements collectifs. Dans tous les cas, la forêt communale apparaît comme une sorte de ressource complémentaire nécessaire à la vie de la communauté rurale. Il y a un universalisme de la forêt communale, même si certains textes forestiers l'ignorent complètement ou la traite comme une simple propriété de droit privé. Elle suscite des problèmes juridiques spécifiques que l'on peut rattacher aux trois thèmes de la pérennité, de la gestion et des finalités forestières.

1 - La pérennité des forêts communales

Les forêts communales sont naturellement plus exposées que celles de l'Etat aux défrichements et aliénations inconsidérées. Lorsqu'elles sont réputées appartenir à l'ensemble des habitants, il s'y ajoute le danger de voir ceux-ci se partager les biens communaux. Et dans le partage, il est fort possible que les plus influents s'adjugent les plus grandes parts. Au Pakistan, selon un rapport de la Banque Mondiale, la transformation de terres de la couronne en terres communautaires (Skamlat) ouvertes en principe aux bestiaux de tous les membres de la communauté bénéficiaire a aboutit en fait à l'accapement des pâturages par les propriétaires riverains (1).

(1) Michael M. Cernea - Land tenure and social implications of forestry development programs
World Bank staff working paper N° 452, April 1981.

Pareillement, on a assisté en France pendant la Révolution de 1789 à des partages de forêts communales entre les habitants. Aussi lorsqu'en 1827 on élaborait le Code Forestier, on s'empressa d'y inscrire la règle selon laquelle "La propriété des bois communaux ne peut jamais donner lieu à partage entre les habitants" (1). De même, le défrichement et l'aliénation doivent-ils être soumis à une approbation préalable de l'autorité forestière de l'Etat. Il serait souhaitable que l'acte autorisant le défrichement fut entouré des mêmes garanties que celles prévues pour les propriétés des personnes privées. D'une manière générale, on peut invoquer en faveur d'une réglementation stricte les mêmes arguments que ceux avancés au sujet des forêts domaniales. On remarquera sans doute qu'ici la situation offre par elle-même une garantie dans la mesure où c'est le représentant de l'Etat qui exerce la tutelle sur les actes de disposition de la commune. Mais l'Etat peut avoir lui-même, dans plusieurs hypothèses, un intérêt direct à l'aliénation ou au défrichement de la forêt communale. Ce sera notamment le cas lorsqu'il procédera à une expropriation pour ouvrir une route par exemple. Il serait souhaitable de garantir la pérennité des forêts communales par une obligation de reboisement équivalent pour chaque défrichement.

2 - La gestion de la forêt communale

Tant que la forêt communale reste, ce qui est sa vocation, une forêt de production, sa gestion peut être organisée selon trois grands modèles. Primo, elle peut être libre et s'apparenter à celle des forêts privées. Cette solution n'exclue pas un certain contrôle de l'Etat au travers des plans d'aménagement ou autorisation de coupe dans la mesure où ceux-ci sont prévus pour les forêts privées. En fait, ce modèle est lui-même susceptible de recouvrir plusieurs possibilités. La commune peut gérer sa forêt avec son personnel et ses moyens, c'est-à-dire en régie, mais elle peut aussi conclure des contrats de gestion avec des tiers. On retrouve alors la problématique que l'on a vue pour les forêts de l'Etat. Secundo, elle peut être entièrement prise en charge par le service forestier de l'Etat qui effectuera en régie tous les travaux et se chargera de la vente des produits. La commune dans ce cas va soit recevoir un loyer de l'Etat, soit se voir retourner les bénéfices procurés par l'exploitation, déduction faite des frais de gestion exposés par le service forestier. Tertio, elle peut être partiellement prise en charge par le service forestier. Celui-ci élabore le plan d'aménagement, dirige les travaux. Mais il incombe à la commune d'effectuer les travaux avec le personnel qu'elle aura recruté à cet effet. L'assistance du service forestier se borne alors à un rôle de direction technique.

(1) Article L 141-3. Le commissaire du Roi défendit le principe devant les Chambres en des termes qui méritent d'être rappelés ici. "Les propriétés communales, disait-il, appartiennent aux habitants des communes et non pas à la génération actuelle. Les générations en sont successivement usufruitières: c'est une substitution perpétuelle qui doit durer autant que la commune. Par conséquent, aucune des générations qui passent n'a le droit de dénaturer son titre et de se constituer propriétaire de son autorité privée". Cité in F. Meyer. Législation et politique forestière. Paris, Berger Levrault, 1968, p. 69.

Lorsque les législations prévoient l'intervention du service forestier national sur les forêts communales, elles ne l'étendent pas nécessairement à l'ensemble de celles-ci. Ainsi en Espagne l'ICONA est chargé de gérer les forêts communales qui ont été "cataloguées". Il en va de même en France où l'Office National des forêts gère les seules forêts soumises au régime forestier, c'est-à-dire ayant été reconnues comme susceptibles d'un aménagement et ayant fait l'objet d'un acte formel de soumission. En combinant le fait que toutes les parcelles de forêts communales ne seront pas forcément prises en charge par l'Etat avec le caractère plus ou moins complet de celles-ci, on voit qu'il serait exagéré de penser que l'intervention de l'Etat aboutit à une sorte de dépossession des communes. Celles-ci conservent toujours des compétences. Il est significatif que dans un pays pratiquant une étroite tutelle des forêts des communes comme la France, celles-ci aient été conduites à former des organismes communs pour la gestion des massifs qu'elles se partagent. On retrouve en effet au niveau des communes certaines des difficultés rencontrées par les personnes privées et tenant au morcellement des forêts. Les solutions sont tout à fait comparables; elles résident dans la création de syndicats intercommunaux ou de syndicats dits mixtes si l'un des propriétaires est une personne publique autre qu'une commune.

Lorsque les communes assurent la gestion, plus ou moins complète de leurs forêts, on court évidemment le risque qu'elles s'acquittent mal de leur tâche et compromettent éventuellement les intérêts forestiers. Le service forestier doit, si l'on veut faire face à ce genre de situation, être habilité à prendre directement en charge la gestion des forêts communales au moins temporairement.

3 - Les finalités de la forêt communale

La vocation traditionnelle de la forêt communale est la production. Lorsque celle-ci est vendue, il ne se pose aucun problème majeur autre que la prévention des actes de corruption ou des ventes à des prix insuffisants. Lorsqu'il existe un tarif des bois, on peut prévoir que la commune vende au tarif. Dans le cas contraire, le législateur peut imposer la vente par adjudication. Encore faut-il que les conditions techniques de l'adjudication soient réunies. Pour que celle-ci soit un véritable concours permettant à la commune de vendre son bois au meilleur prix, il faut qu'il existe un marché du bois avec un nombre suffisant de candidats à l'achat. Il faut qu'une publicité adéquate les ait averti de la vente. Même lorsque ces conditions existent, on assiste parfois à des manoeuvres de la part des acheteurs pour fausser l'adjudication. La plus courante consiste à s'informer de l'état des finances de la commune. Si celle-ci a un besoin pressant d'argent, les acheteurs pourront s'entendre pour ne pas se porter adjudicataires au-delà d'une somme convenue. La commune, plutôt que de devoir attendre une nouvelle adjudication, sera amenée à se contenter de sommes plus faibles qu'attendues, mais lui apportant une rentrée immédiate. Dans tous les cas, il est nécessaire d'établir un certain contrôle de l'autorité étatique sur la régularité des ventes.

Le partage des produits forestiers entre les habitants est en revanche beaucoup plus délicat. Il va susciter des problèmes lorsqu'il s'agira de savoir tout d'abord qui doit être compté comme habitant, et ensuite, ce qui

doit être attribué à chacun. Le partage doit-il se faire par habitant ou par ménage comme on le pratique dans le droit d'affouage (1) ? L'habitant ici doit-il être celui qui a participé à l'entretien de la forêt communale, ou celui qui réside de manière permanente dans la commune ? Doit-on admettre au partage les personnes qui étant nées dans la commune, étant comme l'on dit enfant du pays, exercent un emploi et résident ailleurs ? Depuis combien de temps doit-on résider dans la commune ?

Certains droits des habitants s'exercent directement et sans qu'il y ait comme dans l'affouage de partage préalable. C'est le cas des droits de pacage et de cueillette des menus produits. L'expérience montre que les communautés villageoises ont tendance à faire respecter leurs droits vis à vis des étrangers. Mais ces situations se prêtent à des abus individuels. Lorsque dans un bien naturel commun l'intérêt de tous est de limiter globalement le prélèvement pour obtenir un rendement collectif maximum soutenu, chaque usager a en réalité intérêt à dépasser sa limite au détriment de la communauté (2). C'est ce que l'on peut vérifier dans le comportement des pêcheurs en mer aussi bien que des récolteurs de champignons ou des éleveurs de bestiaux pâturant en forêt communale. Il ne s'ensuit pas une nécessaire supériorité du point de vue écologique de la propriété d'une personne sur les communaux, mais la nécessité de contrôler l'accès des ayant droits aux ressources communes. Les communes devront en particulier réglementer le pâturage du bétail dans les forêts et imposer éventuellement les services d'un ou plusieurs pâtres communaux.

Les forêts communales sont également susceptibles d'être affectées à des fins de protection. Trois possibilités sont concevables à cet égard. La commune peut tout d'abord choisir une telle affectation de son propre mouvement. C'est souvent le cas des forêts proches des grandes villes dans les pays occidentaux. L'Etat peut ensuite imposer les différents statuts de protection aux forêts communales en les assortissant éventuellement d'indemnités pour les préjudices subis de ce fait.

Enfin, les communes peuvent s'engager dans des contrats avec des entités supérieures telles que la région ou l'Etat pour la création d'aires de protection. Pour prendre un exemple, le parc national suisse d'Engadine repose juridiquement sur de tels contrats. Ces actes prévoient, outre les modalités de gestion et les règles de protection, les indemnités que la Confédération verse aux communes en réparation des revenus et avantages dont celles-ci se sont privées (coupes de bois, droits de chasse, droits de cueillette et ramassage). De même, les parcs naturels régionaux français sont-ils constitués par une charte contractuelle associant les communes, les départements, la région et l'Etat.

(1) Affouage vient de ad focum; il désigne une distribution de bois par "feu" ou comme on dit maintenant par "ménage".

(2) Cf. Henri Lepage. Pourquoi la propriété. Paris, Hachette, 1985, p. 329 et s.

CONCLUSION

A l'échelle de la Planète, notre époque est celle d'un recul considérable des forêts. Celui-ci explique les réactions des opinions publiques devant les déboisements massifs opérés par certains pays comme le Brésil (1), et la recherche de solutions nouvelles tant sur le plan technique (clonage par exemple) que sur le plan juridique. L'inventaire des moyens mis au point dans ce dernier domaine conduit à un certain pragmatisme. Il n'existe pas de formes de propriété exemptes d'inconvénients pour la forêt. Il n'est pas possible de les classer d'une manière absolue et générale en fonction de leur plus ou moins grande aptitude forestière.

Pas davantage n'apparaît-il souhaitable de privilégier systématiquement un type de politique par rapport à un autre. Depuis dix ans, on agite le thème de la forêt au service du développement communautaire rural comme on l'avait fait auparavant avec le système taungya. Sur le terrain, on n'a cependant obtenu que des résultats très inégaux. Si l'on peut tirer une conclusion de la comparaison des droits et des politiques, c'est la nécessité d'ouvrir les législations au plus large éventail possible des moyens pour permettre l'adaptation du droit à tous les particularismes des situations concrètes. En fait, l'élément essentiel d'un redressement échappe au droit car-il réside dans la volonté politique des gouvernants. En matière forestière, celle-ci est d'autant plus difficile à obtenir qu'elle doit être exercée sur de longues périodes. Peut-être les gouvernants trouveraient-ils une incitation plus grande et une aide dans un développement du droit international.

Il est frappant de constater combien la faune a pu bénéficier d'instruments internationaux en comparaison de la forêt. Or, cette dernière possède, elle aussi, une dimension internationale. Il n'est pas indifférent à la communauté mondiale que les quantités de bois globalement disponibles diminuent, que la production d'oxygène par les massifs forestiers soit réduite ou que les zones arides progressent en étendue.

(1) La diminution des surfaces forestières en 1980 est estimée à 7.266 milliers d'hectares dont 1.480 pour le Brésil. Source: F.A.O. Ressources forestières, op. cit.