



LAW
ENVIRONMENT AND
DEVELOPMENT
JOURNAL

LEAD

**DYNAMIQUES DE GESTION TRANSFRONTALIÈRE DES FORÊTS DU BASSIN
DU CONGO: UNE ANALYSE DU TRAITÉ RELATIF À LA CONSERVATION ET LA
GESTION DES ÉCOSYSTÈMES FORESTIERS D'AFRIQUE CENTRALE**

Samuel Assembe Mvondo



VOLUME
2/1

LEAD Journal (Law, Environment and Development Journal)
is a peer-reviewed academic publication based in New Delhi and London and jointly managed by the
School of Law, School of Oriental and African Studies (SOAS) - University of London
and the International Environmental Law Research Centre (IELRC).

LEAD is published at www.lead-journal.org
ISSN 1746-5893

*The Managing Editor, LEAD Journal, c/o International Environmental Law Research Centre (IELRC), International Environment
House II, 1F, 7 Chemin de Balexert, 1219 Châtelaine-Geneva, Switzerland, Tel/fax: + 41 (0)22 79 72 623, info@lead-journal.org*

DYNAMIQUES DE GESTION TRANSFRONTALIÈRE DES FORÊTS DU BASSIN DU CONGO: UNE ANALYSE DU TRAITÉ RELATIF À LA CONSERVATION ET LA GESTION DES ÉCOSYSTÈMES FORESTIERS D'AFRIQUE CENTRALE

Samuel Assembe Mvondo

*La référence de ce document est
'Dynamiques de gestion transfrontalière des forêts du bassin du Congo: une analyse du
Traité relatif à la conservation et la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale',
2/1 Lan, Environment and Development Journal (2006), p. 106,
disponible à <http://www.lead-journal.org/content/060106.pdf>*

Samuel Assembe Mvondo, Research Assistant, Center for International Forestry Research (CIFOR Central Africa Regional Office), Forest Governance Programme, PO Box 2008, Yaoundé, Cameroon; Email: S.assemble@cgiar.org

TABLE DES MATIERES

Introduction	108
I. Potentiel forestier, acteurs et principales menaces du bassin du Congo	109
A. Potentiel forestier de l'Afrique centrale	109
B. Contexte socio-économique de la gestion des ressources forestières	109
C. Principales menaces sur les forêts de l'Afrique centrale	110
II. Analyse du Traité de Brazzaville	111
A. Objectifs	111
1. Engagements liés à la gestion durable des forêts	111
2. Engagements liés à la participation des acteurs non-étatiques au processus	112
3. Engagements en faveur de l'économie forestière	113
B. Obligations des Etats membres au Traité	114
C. Mécanismes institutionnels du Traité de Brazzaville	115
III. Discussion	115

INTRODUCTION

Le débat sur l'adoption ou non d'un instrument juridiquement contraignant au plan mondial relatif à la gestion des différents massifs forestiers, vient sans doute de connaître une nouvelle tournure avec la signature du Traité relatif à la conservation et la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale par dix pays de cette sous-région. Le traité a été adopté le 5 février 2005 à Brazzaville dans le cadre du deuxième sommet sur la conservation et la gestion durable des massifs forestiers du bassin du Congo. De fait, ce traité permet de faire avancer la question de l'adoption d'une convention internationale consacrée exclusivement à la gestion durable des ressources forestières. Les discussions relatives à la mise sur pied d'un instrument juridique international contraignant ou non sont d'actualité au sein de la communauté internationale depuis 1990, en passant par le sommet de Rio, le Panel Intergouvernemental et les débats au sein du Forum des Nations Unies sur les forêts.¹ A plusieurs reprises, certains pays industrialisés ont proposé l'adoption d'une convention internationale sur les forêts. Ces suggestions se sont heurtées jusqu'à présent au sacro-saint principe de la souveraineté de chaque Etat à disposer de ses ressources forestières de façon presque exclusive, argument soulevé de manière concordante par certains pays en développement.²

Certes, il existe déjà de nombreuses conventions internationales qui abordent les sujets liés aux forêts, mais de façon accessoire. Dans ce sens, on peut mentionner ici de manière non exhaustive: la Convention sur la diversité biologique, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et l'Accord international sur les bois tropicaux. Toutefois, aucun de ces textes juridiques ou d'autres n'intègrent parfaitement jusqu'à présent, toutes les fonctions écologiques, sociales, économiques voire religieuses que

l'on reconnaît aux massifs forestiers.³ Ceci est le cas en dépit d'une prise de conscience collective grandissante concernant les menaces réelles qui pèsent sur ces ressources naturelles. Les partisans d'un instrument international juridiquement contraignant avancent qu'un tel acte juridique pourrait instaurer des principes et des règles universelles de gestion durable des forêts obligatoires pour tous, susceptibles de mieux contrecarrer la situation déplorable actuelle.

Le Traité relatif à la conservation et la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale s'insère donc dans cette logique de la quête d'une action collective globale et contraignante pouvant d'une part réduire la tendance à la déforestation actuelle et d'autre part montrant le chemin à suivre à toute la communauté internationale, par une sorte de renoncement partiel par chacun des Etats membres de la souveraineté nationale sur ses ressources forestières au profit d'une juridiction supranationale. En réalité, cet acte se nourrit de l'une des obligations fondamentales du droit international qu'est l'exigence de la coopération interétatique afin de trouver des solutions aux problèmes qui concernent la communauté internationale tout entière.⁴ Relativement à la protection de l'environnement, l'obligation de coopérer entre Etats s'avère donc nécessaire pour mieux conserver le patrimoine environnemental dans sa globalité.

Le présent papier introduit et commente les principales dispositions du Traité relatif à la conservation et la gestion des forêts du bassin du Congo afin de dégager sa substance par rapport aux exigences de la gestion durable des forêts. Dans cette optique, la première partie de l'article est consacrée au potentiel forestier de l'Afrique centrale, au contexte socio-économique et aux menaces qui pèsent sur lesdites ressources. La deuxième partie de l'article analyse le Traité de Brazzaville. Enfin, la troisième partie est réservée à la discussion.

[1] B.M.G. Ruis, 'Pas de convention sur les forêts, mais 10 traités sur les arbres', 206/52 *Unasylva* 3, 18 (2001) et J. Mayers and S. Bass, *Policy that Works for Forests and People: Real Prospects for Governance and Livelihoods* 151 and 155 (London: Earthscan, 2004).

[2] C. de Klemm & C. Shine, *Droit international de l'environnement: Diversité biologique* 103-104 (Genève: UNITAR, 1998).

[3] Ruis, note 1 ci-dessus.

[4] A. Kiss, *Introduction au droit international de l'environnement* 46 (Genève: UNITAR, 1997) et H. Van der Linde et al., *Beyond Boundaries: Transboundary Natural Resources Management in Sub-Saharan Africa* 8, 12 (Washington DC: Biodiversity Support Program, 2001).

1

POTENTIEL FORESTIER, ACTEURS ET PRINCIPALES MENACES DU BASSIN DU CONGO

L'Afrique centrale est dotée d'un potentiel forestier important qui est au centre de conflits d'intérêts divergents de la part des différents acteurs en présence. Une telle situation est en grande partie responsable des menaces qui pèsent désormais sur lesdites ressources forestières.

A. Potentiel forestier de l'Afrique centrale

Les forêts denses humides d'Afrique centrale couvrent environ 240'700'000 hectares.⁵ Classées autour du bassin hydrographique du fleuve Congo, lesdites forêts constituent le deuxième plus grand ensemble forestier tropical après le bassin de l'Amazonie. La biodiversité forestière d'Afrique centrale est d'importance mondiale par sa diversité, le nombre d'espèces végétales et animales endémiques.⁶ Ainsi, ces forêts sont habitées par un ensemble de plantes et d'animaux, comprenant plus de 400 espèces de mammifères, plus de 1000 espèces d'oiseaux et près de 10'000 espèces de plantes dont trois mille seraient endémiques à la sous-région.⁷ Les écosystèmes forestiers du bassin du Congo abritent pour illustration des espèces animales telles que des éléphants, des buffles, des bongos, des okapis, des gorilles, des chimpanzés et des bonobos. Ces différents mammifères participent au maintien du système écologique naturel. Lesdits massifs forestiers sont cependant hétérogènes. Ainsi, on rencontre des forêts denses humides d'altitude, des forêts denses de basse altitude et des savanes arborées. En raison de ce potentiel diversifié, il est

reconnu que la zone écologique de l'Afrique centrale constitue une réserve de carbone d'importance universelle pour la régulation des gaz à effet de serre et du dioxyde de carbone.⁸

Cependant, ce couvert forestier dense est assez mal réparti entre les différents pays de la sous-région. En effet, il est établi que la République Démocratique du Congo dispose à elle toute seule près de 135'270'000 hectares, suivi respectivement du Cameroun, du Congo, de la Centrafrique et du Gabon, qui ont chacun, un couvert forestier respectif se situant au-delà de 21 millions d'hectares.⁹ Les autres Etats disposent d'un potentiel faunique et végétal moins important que ce premier groupe de pays mais ils participent néanmoins à l'équilibre écologique de toute la zone.

B. Contexte socio-économique de la gestion des ressources forestières

Au plan socio-économique, les 10 pays d'Afrique centrale ont une population totale de plus de cent millions d'habitants et une densité de plus de 23 habitants au kilomètre carré.¹⁰ La majorité desdites populations vit en milieu rural, mais on note une forte croissance démographique dans la périphérie de certains grands centres urbains de la sous-région. Les économies des pays de la sous-région dépendent principalement des exportations des matières agricoles, forestières et minières. L'apport des forêts est évident dans un tel contexte. A titre d'illustration, au Cameroun, les recettes liées à l'exploitation forestière représentent le deuxième poste pourvoyeur de devises au budget de l'Etat, après les hydrocarbures, et contribuent à 10 pour cent du PIB du pays.¹¹ Profitant des opportunités assez libérales issues de l'adoption de nouvelles législations nationales, l'exploitation forestière industrielle a pris de l'ampleur dans certains Etats tels que le Cameroun, le Gabon, le

[5] FAO, *Evaluation des ressources forestières mondiales 2000 – rapport principal* 55, 70 (Rome: Etudes FAO Forêts No 140, 2001).

[6] J. P. Koyo, 'Coordonner le développement du secteur forestier en Afrique Centrale', 218/55 *Unasyha* 3, 33 (2004).

[7] CARPE, *Les Forêts du Bassin du Congo: Evaluation Préliminaire*, 4 (2005), disponible à http://carpe.umd.edu/products/PDF_Files/FOCB_APrelimAssess_FR.pdf.

[8] P. Cullet and A. P. Kameri-Mbote, 'Joint Implementation and Forestry Projects: Conceptual and Operational Fallacies', 74/2 *International Affairs* 398, 400 (1998). Cf. CARPE, note 7 ci-dessus.

[9] FAO, note 5 ci-dessus.

[10] FAO, note 5 ci-dessus.

[11] MINEF, *Situation actuelle des forêts au Cameroun* (2005), disponible à <http://www.minef.cm/Forêts/Gestion%20des%20Forêts.htm>.

Congo, la Centrafrique et la République Démocratique du Congo. Cependant, cette expansion de l'extraction des essences forestières tropicales à haute valeur commerciale profite surtout aux acteurs dominants que sont les états et les industriels de la filière. La riche biodiversité forestière constitue une réserve alimentaire, médicinale et spirituelle ainsi qu'une source d'approvisionnement essentielle pour les matériaux de construction. Cependant, les nombreuses populations locales qui vivent dans ces massifs forestiers ne jouissent pas encore de manière équitable des différents bénéfices tirés desdites ressources.¹²

Par conséquent, la gestion forestière dans la sous-région a souvent été prisonnière des conflits d'intérêts divergents des différents acteurs, opposant les acteurs dominants, les populations locales et les ONG de conservation. Une telle situation antagoniste et concurrentielle ne pouvait que contribuer à la situation de dégradation continue des écosystèmes forestiers du bassin du Congo. Raison pour laquelle, les dynamiques de gestion transfrontalière des ressources forestières ont mené à la création dès 1996, d'un forum de concertation multi-acteurs dénommé Conférence sur les écosystèmes de forêts denses humides d'Afrique centrale (CEFDHAC), en vue de parvenir à une gestion harmonisée à travers des échanges d'expériences et d'informations. En dépit de l'existence de ce premier cadre de concertation multi-acteurs et d'autres initiatives sous-régionales, les menaces sur la biodiversité forestière n'ont pas connu de diminution. C'est ainsi que, conscients de cette réalité, sept chefs d'Etats de la sous-région se sont réunis au mois de mars 1999, pour étudier les questions relatives à la conservation et à la gestion durable des ressources forestières dans le bassin du Congo. En effet, l'issue dudit sommet a permis l'élaboration d'un document dit Déclaration de Yaoundé, ayant pour objectif la mise en place d'un cadre politique des actions susceptibles de réduire les principales menaces qui pèsent sur forêts de l'Afrique centrale. Ladite Déclaration de Yaoundé a ainsi jeté les bases pour l'élaboration et l'adoption du Traité de Brazzaville.

C. Principales menaces sur les forêts de l'Afrique centrale

Le déboisement et la dégradation des ressources forestières sont les principales menaces qui pèsent sur la biodiversité de l'Afrique centrale. En effet, durant la période 1990 à 2000, le taux de déboisement annuel était estimé à 0,4 pour cent pour l'ensemble des dix pays.¹³ Les causes de ces menaces sont essentiellement humaines.¹⁴ Celles-ci comprennent:¹⁵

- Le braconnage et le commerce de viande de brousse: Ces phénomènes se caractérisent par une surexploitation des ressources fauniques à des fins alimentaires et commerciales. Ceci conduit inéluctablement à la diminution voire à l'extinction de nombreuses espèces animales;
- L'agriculture: L'agriculture industrielle et l'agriculture itinérante sur brûlis connaissent une expansion dans les pays de la sous-région. Ceci conduit à la destruction du couvert végétal sur des vastes superficies. Cette expansion des activités agricoles est due au boum démographique surtout dans certaines zones urbaines qui constituent de fait des 'points chauds de la biodiversité', particulièrement en RDC et au Cameroun;
- L'exploitation du bois: L'exploitation forestière légale ou illégale qui a pris de l'ampleur dans les pays de la sous-région, est faite en principe de manière sélective. Cependant, dans la réalité, le prélèvement sélectif des essences forestières à haute valeur commerciale au niveau du marché mondial entraîne le plus souvent des dommages collatéraux sur les autres essences forestières. Ceci cause indubitablement une déforestation à grande échelle causée par les exploitants forestiers industriels ou semi-industriels;
- L'exploitation minière: L'exploitation des différents minerais dont recèle le sous-sol de la sous-région engendre souvent la perte du couvert végétal sur

[12] P.R. Oyono, 'Usages culturels de la forêt au Sud-Cameroun: Rudiments d'écologie sociale et matériau pour la gestion du pluralisme', LVII/3 *Africa* 324, 355 (2002) et O. Ndoye and J.C. Tieguhong, 'Forest Resources and Rural Livelihoods: The Conflict Between Timber and Non-timber Forest Products in the Congo Basin', 19/4 *Scandinavian J. Forest Research* 4, 36-44 (2004).

[13] FAO, note 5 ci-dessus.

[14] CARPE, note 7 ci-dessus.

[15] N. Myers, *Deforestation Rates in Tropical Forests and their Climate Implication* 15, 20 (London: Friends of the Earth, 1989) et D. Gbetnkom, 'Deforestation in Cameroon: Immediate Causes and Consequences', 10 *Environment & Development Economics* 557-572 (2005).

des vastes superficies. C'est les cas notamment de l'exploitation du coltan, du diamant, de l'or, du cobalt et du cuivre dans certains pays de la sous-région. Il en est de même de la construction de l'oléoduc pétrolier reliant le Tchad et le Cameroun;

- La croissance démographique et le déplacement des populations lors des conflits: La conjonction de ces deux éléments entraîne souvent la déforestation dans la sous-région comme le démontre la situation actuelle de la République Démocratique du Congo (RDC).

En tout état de cause, la dégradation des ressources forestières et le déboisement engendrent des effets négatifs qui affectent aussi bien toute la sous-région que l'ensemble de la planète. En effet, la perte de la biodiversité forestière tropicale a une influence sur des phénomènes globaux tels que les changements climatiques, la désertification, la couche d'ozone et l'habitat des populations forestières elles-mêmes.¹⁶ De fait, les dynamiques de gestion transfrontalière des écosystèmes forestiers peuvent apparaître comme un ensemble de compléments aux actions nationales qui s'avèrent limitées face à ces nombreuses menaces. C'est dans ce cadre qu'il faudrait situer et comprendre les nombreuses initiatives régionales qui ont pour ambition la gestion durable des forêts du bassin Congo. Les actions collectives transnationales étaient des manifestations d'une volonté politique certaine. Néanmoins, elles se caractérisaient jusqu'au mois de février 2005 par une absence de normes contraignantes de droit international. C'est ce caractère obligatoire que vient instaurer le Traité de Brazzaville.

2

ANALYSE DU TRAITÉ DE BRAZZAVILLE

Le Traité relatif à la conservation et la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale rassemble

[16] M. Williams, 'Deforesting the Earth: From Prehistory to Global Crisis', 18/6 *Conservation Biology* (2004) et M. Kidd, 'Forest Issues in Africa', in M. Berglund ed., *International Environmental Law-making and Diplomacy Review* (Joensuu: University of Joensuu-UNEP Course Series 2, à paraître en 2006).

selon les dispositions de l'article 3, tout d'abord les Etats signataires de la Déclaration de Yaoundé de 1999 sont la République du Cameroun, la République Centrafricaine, la République du Congo, la République Démocratique du Congo, la République Gabonaise, la République de Guinée Equatoriale et la République du Tchad. Cependant, un second groupe de pays ayant pris part au sommet de Brazzaville devrait à terme faire partir de cette dynamique d'action régionale. Il s'agit de la République du Burundi, la République du Rwanda et la République de São Tomé et Príncipe.

A. Objectifs

L'objectif principal du Traité de Brazzaville est celui de conserver et de gérer de manière durable les écosystèmes forestiers d'Afrique centrale. Pour y parvenir, les Etats Parties au traité s'engagent à atteindre à terme un ensemble d'objectifs secondaires contenus dans l'article 1 du titre 1. Dans ce sens, il y a lieu de faire la distinction entre les engagements qui concourent directement à la gestion durable des forêts, de ceux qui font référence à la participation des certains acteurs au processus, et enfin ceux liés aux questions de l'économie forestière.

1. Engagements liés à la gestion durable des forêts

Certaines dispositions de l'article 1 du traité énumèrent un certain nombre d'engagements qui sont susceptibles de concourir à la gestion durable des massifs forestiers de la sous-région. Rentrent dans ce cas, les engagements suivants:

Inscrire dans leurs priorités nationales, la conservation et la gestion durable des forêts et la protection de l'environnement; Adopter des politiques nationales harmonisées en matière des forêts et accélérer la mise en place des instruments d'aménagement, notamment les systèmes de certification reconnus internationalement; Mettre en place des mesures destinées à concilier les actions en faveur de la conservation et de la gestion durable des écosystèmes forestiers avec les politiques de développement dans d'autres secteurs, notamment le reboisement, le transport et l'agriculture; Inciter leurs gouvernements à mettre en œuvre les actions

prioritaires du Plan de Convergence: L'identification des zones prioritaires de conservation, la création de nouvelles aires protégées, l'élaboration et la mise en œuvre des plans de gestion des aires; Accélérer le processus de création des aires protégées transfrontalières entre les pays d'Afrique centrale et inviter les pays voisins à s'intégrer dans le processus, tout en renforçant la gestion des aires protégées existantes; Mettre en place des actions concertées en vue d'éradiquer le braconnage et toute autre exploitation non durable dans la sous-région en y associant toutes les parties prenantes.¹⁷

L'esprit qui sous-tend ces engagements apparaît dès la lecture du préambule du traité. En effet, les chefs d'Etats signataires dudit texte proclament de manière solennelle leur attachement au principe de conservation de la biodiversité et de la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale, en se référant respectivement aux conventions relatives à la biodiversité, à la lutte contre la désertification et les changements climatiques. Cependant, quand on examine de près cet ensemble d'objectifs, il est possible de constater d'abord que ces engagements qui visent à la conservation et la gestion durable des forêts d'Afrique centrale font déjà partie de la Déclaration des principes relative aux forêts adoptée lors du sommet de Rio. L'incorporation de ces engagements dans le cadre du Traité de Brazzaville implique donc leur caractère désormais obligatoire pour chacun des Etats Parties et pour l'ensemble des ces pays. De fait, les membres renoncent au volontarisme qui caractérisait jusqu'à présent l'application de ces principes forestiers et qui subsiste pour le reste des pays du monde. En d'autres termes, les principes de gestion durable des forêts en Afrique centrale ne relèvent plus du domaine du droit mou, mais désormais du droit contraignant.

Ensuite, l'un des engagements qui a toujours suscité la controverse au sein des débats sur l'élaboration d'une convention internationale relative aux forêts, est sans doute la question de l'adoption d'un système de certification internationale des bois, conçu par les pays

développés. Dans ce traité, les pays de la sous-région consentent désormais de soumettre l'exploitation de leurs forêts à des telles exigences extérieures. Cette acceptation d'un système de certification uniforme, constitue sans doute une rupture et un abandon des arguments liés à la souveraineté nationale. En outre, certains de ces engagements notamment ceux relatifs à l'harmonisation des politiques, législations et la création des zones transfrontalières viennent tout simplement reconnaître des dynamiques d'actions régionales qui avaient déjà cours, consistant notamment par la création des parcs nationaux transfrontaliers, des discussions sur la gouvernance forestière régionale et l'adoption de nouvelles législations forestières similaires au modèle pionnier du Cameroun.¹⁸ C'est dans cette dernière perspective qu'avait déjà été créé le paysage transfrontalier Trinational Sangha en 1999, regroupant le parc national de Lobeké au Cameroun, le parc national de Nouabalé-Ndoki au Congo et celui de Dzanga-Sangha en Centrafrique, d'une part, et l'Accord plus récent portant création du Tridom entre le Cameroun, le Congo et le Gabon, d'autre part.

Enfin, le Traité de Brazzaville a été suivi par la Déclaration du même nom. Dans le texte de cette déclaration, il est dit de manière explicite que les membres acceptent de soumettre dans un délai de dix ans, objectif 2015 de la Commission des forêts d'Afrique centrale, l'ensemble du domaine forestier permanent des pays de la sous-région au processus d'aménagement forestier sur la base de principes, critères et indicateurs harmonisés. Il y a lieu donc d'attendre cette date pour faire une évaluation systématique de l'application des engagements liés à la gestion durable des forêts du bassin du Congo, mais ceci n'exclut pas la mise sur pied au stade actuel, des systèmes de suivi et de contrôle au niveau régional, en rapport avec l'exigence du respect des engagements pris par chacun des pays membres.

2. Engagements liés à la participation des acteurs non-étatiques au processus

En rappel, le principe 10 de la Déclaration de Rio est relatif à la participation du public dans les processus de gestion des ressources naturelles. Les pays membres du Traité de Brazzaville ont transposé ledit principe de participation dans les dispositions du texte en ces termes:

[17] Article 1 du Traité relatif à la conservation et la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale, reproduit dans ce numéro de LEAD-Journal [ci-après Traité forêts Afrique centrale].

[18] H. Van der Linde, note 4 ci-dessus et J. P. Koyo, note 6 ci-dessus.

Renforcer les actions visant à accroître la consultation et la participation des populations rurales à la planification et la gestion durable des écosystèmes et réserver des espaces suffisants pour leur développement socio-économique; Veiller à une plus grande implication des opérateurs économiques dans le processus de gestion et de conservation des écosystèmes forestiers; Promouvoir l'organisation des fora nationaux et sous-régionaux d'échanges d'expériences; Favoriser la mise en place des réseaux liant les institutions pertinentes de recherche et de développement forestier; Renforcer la coordination ainsi que la coopération entre toutes les organisations nationales et internationales impliquées dans les actions et la réflexion sur l'utilisation durable et la conservation des ressources biologiques et des Mécosystèmes forestiers.¹⁹

Ces engagements relatifs à la participation des acteurs non-étatiques au processus de conservation et de gestion durable des massifs forestiers du bassin du Congo dégagent clairement la typologie des acteurs conviés aux activités de gestion forestière. Il s'agit tout d'abord des populations locales. Certes celles-ci sont déjà impliquées dans les processus de gestion des forêts dans certains Etats membres tels que le Cameroun. En effet, la législation forestière de ce pays consacre depuis 1994, le concept de décentralisation des ressources forestières à travers les options de création des forêts communautaires, de forêts communales et du versement d'une partie de la redevance forestière annuelle aux communautés locales.²⁰ Ceci matérialise sans doute le principe de la gestion participative. Il s'agit de faire dupliquer la participation des communautés locales de manière horizontale, c'est-à-dire dans tous les autres pays membres, et de manière verticale, c'est-à-dire dans les cercles sous-régionaux de prise de décisions sur les forêts. Ceci pourrait se traduire concrètement, par la mise sur pied d'une instance consultative régionale regroupant les leaders des communautés locales de chaque pays membre.

[19] Article 1, Traité forêts Afrique centrale, note 17 ci-dessus.

[20] S. A. Mvondo, 'Décentralisation des ressources forestières et justice environnementale: Analyse des évidences empiriques du Sud - Cameroun', 1/1 *Law, Environment and Development Journal* 35 (2005), disponible à <http://www.lead-journal.org/content/05035.pdf>.

Ensuite, la deuxième catégorie d'acteurs que les Etats membres entendent désormais convier mieux que dans le passé, est constituée des opérateurs économiques de la filière forestière. En effet, lesdits acteurs participent déjà en partie au processus de gestion à travers l'exploitation des différentes ressources forestières dont regorgent les pays de la région, moyennant le paiement de taxes. Cependant, les dispositions du traité introduisent un double défi à leur égard. Il s'agit premièrement de transformer lesdits opérateurs économiques de la filière en conservateurs des ressources forestières et deuxièmement, il faut désormais les impliquer de manière active et responsable aux dynamiques d'action sous-régionales, en définissant de manière claire leur champ d'intervention.

Enfin, la dernière catégorie d'acteurs qui seront impliqués dans le processus, regroupe la coopération internationale, la recherche, les membres des différents réseaux et fora de la société civile existante et en cours de création. Il s'agit dans ce cas de la reconnaissance juridique des différents cadres de concertation des acteurs qui participaient déjà au processus de construction des actions collectives sous-régionales.²¹ Cependant, il est nécessaire de clarifier les différentes formes d'implication et les rôles des acteurs non étatiques dans ce processus de gestion durable pour éviter toute confusion à l'avenir.

3. Engagements en faveur de l'économie forestière

Dans les dispositions de l'article 1 du traité, les pays de l'Afrique centrale membres prennent un certain nombre d'engagements susceptibles de faire décoller véritablement les économies forestières de la sous-région en rentabilisant au maximum ce secteur d'activité. Il s'agit entre autres des engagements suivants:

Mettre en place dans chaque Etat, des mécanismes durables de financement du développement du secteur forestier à partir des revenus générés par l'activité forestière et la coopération internationale; Développer une fiscalité forestière adéquate et les mesures d'accompagnement nécessaires à la mise en œuvre pour soutenir de manière pérenne les

[21] J. P. Koyo, note 6 ci-dessus.

efforts de conservation, d'aménagement durable et de recherche sur les écosystèmes forestiers; Promouvoir et accélérer le processus d'industrialisation du secteur forestier, et développer des mécanismes adéquats de financement du secteur privé national, en vue de maximiser la valeur ajoutée et de créer des emplois nouveaux et valorisant, tout en veillant à l'utilisation durable des ressources forestières en harmonie avec la possibilité forestière.²²

La lecture de ces engagements à caractère économique peut légitimement susciter certaines craintes. En effet, la grande incitation à la rentabilisation des investissements par l'exploitation industrielle des ressources forestières, pourrait logiquement engendrer à certains égards des effets pervers en termes de surexploitation des ressources, au détriment des objectifs de conservation et de gestion durable des forêts. Il s'agit donc pour les pays membres de concilier les instruments écologiques, économiques et sociaux qui constituent la trame de ce traité.

B. Obligations des Etats membres au Traité

Selon les dispositions de l'article 2 les Etats s'obligent à

financer les actions relatives à la gestion durable des écosystèmes forestiers et de l'environnement; Développer le partenariat avec la communauté internationale, dans le but de mobiliser les ressources nécessaires pour le financement des engagements visés à l'article 1 du présent traité; Œuvrer ensemble pour obtenir l'éligibilité des programmes et actions initiées par les Etats membres au Traité à divers mécanismes de financement novateurs.²³

Cet article 2 est complété par les dispositions de l'article 20 qui prévoit que le financement de la COMIFAC (Commission des forêts d'Afrique centrale) est assuré par une contribution obligatoire des Etats membres selon un principe égalitaire ou conformément à un

mécanisme de financement indexé sur le taux appliqué à la somme des recettes réalisées sur les produits forestiers et fauniques exportés. Toutefois, la COMIFAC peut rechercher des financements additionnels, notamment auprès des partenaires au développement.²⁴

Ces obligations institutionnalisent en réalité, les différents mécanismes de financement des engagements pris dans le cadre de ce traité. Dans cette perspective, il y a distinction dans les dispositions du traité, entre les contributions financières des Etats membres de celles attendues de la communauté internationale. Cependant, il est possible ici d'émettre certaines réserves sur la régularité des apports financiers des Etats membres. En effet, certains pays de la sous-région accusent déjà des arriérées de cotisation auprès de nombreuses organisations internationales. Par conséquent, il sera difficile à ces mêmes pays de remplir leurs obligations financières à l'égard de cette nouvelle organisation régionale. Certes, cette faiblesse en auto-financement des Etats pourrait être complétée par l'option axée sur un prélèvement obligatoire sur les produits forestiers d'exportation. En d'autres termes, il pourrait s'agir d'une taxe sur les exportations du bois et autres produits connexes prélevés par chacun des Etats membres au profit de l'institution régionale en charge des forêts. En fin de compte, le deuxième mécanisme financier qui prévoit les apports de la communauté internationale risque d'être le seul véritable moyen de financement des plans d'actions régionales. D'ailleurs, la contribution financière de la communauté internationale existe déjà autour de l'initiative du Partenariat pour les forêts du bassin du Congo et un projet sur la mise en place d'un mécanisme de financement durable des forêts du bassin du Congo est en cours de finalisation sous l'égide de la Commission des forêts de l'Afrique centrale.²⁵ En tout état de cause, les pays membres du traité doivent s'atteler mieux que dans le passé à l'élaboration des stratégies de financements fiables et durables qui feraient appel aussi bien aux ressources propres et à celles de la communauté internationale.

[22] Article 1, Traité forêts Afrique centrale, note 17 ci-dessus.

[23] Article 2, Traité forêts Afrique centrale, note 17 ci-dessus.

[24] Article 20, Traité forêts Afrique centrale, note 17 ci-dessus.

[25] CARPE, note 7 ci-dessus et COMIFAC, Conception et mise en œuvre d'un financement durable pour les forêts du bassin du Congo, Document COMIFAC (2005), disponible à http://www.cbfp.org/documents/thematiques/comifac_pnud_fr.pdf.

C. Mécanismes institutionnels du Traité de Brazzaville

Les mécanismes institutionnels du Traité relatif à la conservation et la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale s'articulent autour de la création d'une organisation internationale sous-régionale en charge des forêts, de ses différents organes et les dispositions finales relatives à la vie du traité.

L'article 5 du traité est relatif à la création de l'organisation dénommée Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC), avec pour principale mission l'orientation, l'harmonisation et le suivi des politiques forestières et environnementales en Afrique centrale. Le siège de ladite organisation internationale sous-régionale est fixé à Yaoundé, république du Cameroun. La durée de la Commission des forêts de l'Afrique centrale est illimitée dans le temps. Enfin, les dispositions de l'article 6 du traité énumèrent les trois organes principaux de la nouvelle organisation sous-régionale en charge des forêts: le sommet des chefs d'Etats et de gouvernement, le conseil des ministres et le secrétariat général.

- Le sommet des chefs d'Etats et de gouvernement est chargé de définir les orientations de l'organisation pour la mise en œuvre et du respect des engagements pris à l'article 1 du traité. Ensuite, la réunion des chefs d'Etat se tient soit à leur demande, soit sur celle du conseil des ministres. Enfin, les décisions au cours de ce type de sommet sont prises par consensus, à défaut, par majorité simple.
- Le conseil des ministres regroupe l'ensemble des ministres en charge des forêts ou de l'environnement de chaque Etat membre. Ledit conseil est l'organe de décisions, de coordination et de contrôle de la mise en œuvre des politiques forestières de la sous-région. Dans ce sens, le conseil des ministres, selon les dispositions de l'article 10 du traité, doit explicitement veiller à l'exécution des orientations prises par le sommet des chefs d'Etat; proposer les dates, les lieux et l'ordre du jour; nommer et révoquer les membres du secrétariat général; orienter et évaluer l'action du secrétariat général; examiner et adopter le budget; approuver les audits et la rémunération du personnel de l'organisation; exercer conjointement avec le

secrétariat exécutif, le pouvoir disciplinaire.²⁶

- Le secrétariat exécutif est l'organe d'exécution de la COMIFAC. A ce titre, il assure la coordination de la mise en œuvre des activités de l'organisation et applique les décisions du conseil des ministres. Le secrétariat exécutif est composé d'un secrétaire exécutif, d'un secrétaire exécutif adjoint-coordonnateur technique et d'un directeur administratif et financier.

Enfin, le Traité de Brazzaville se termine par les dispositions finales relatives aux relations avec d'autres organisations, à l'entrée en vigueur, à l'adhésion et aux amendements. Dans ce sens, il est permis à cette organisation sous-régionale d'entretenir des relations avec certaines institutions régionales similaires. Quant aux questions cruciales de l'entrée en vigueur et de la procédure de ratification du traité, les dispositions prévoient que l'accord entre en vigueur au trentième jour suivant le dépôt du quatrième instrument de ratification par l'un des membres. Ce traité peut enfin faire l'objet de ratification, d'acceptation ou d'approbation selon les procédures nationales propres à chaque Etat membre.

3 DISCUSSION

Le Traité relatif à la conservation et la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale est un texte juridiquement contraignant à l'égard des pays membres. Il repose essentiellement sur un consensus sous-régional en faveur de l'adoption des principes et des objectifs généraux de gestion durable des forêts. Ces principes de gestion durable des forêts sont en effet, le fruit du travail de la communauté internationale, bien qu'ils n'aient pas reçu jusqu'à présent un caractère obligatoire dans les dispositifs légaux internationaux et sous-régionaux consacrés aux ressources forestières. Ce texte apparaît donc comme une avancée juridique pionnière dans la longue quête de l'adoption d'une convention internationale relative aux écosystèmes forestiers. Dans

[26] Article 10, Traité forêts Afrique centrale, note 17 ci-dessus.

cette perspective, les pays membres montrent le chemin à suivre à toute la communauté internationale, afin que l'argument de la souveraineté nationale sur les forêts ne soit plus brandi comme prétexte du refus de la création d'une juridiction supranationale de régulation de ce type de ressources naturelles.

Ensuite, le Traité de Brazzaville est aussi la consécration juridique des dynamiques de coopération inter-étatiques sur la gestion des forêts du bassin du Congo qui avaient déjà cours depuis plus de dix ans, dans ladite sous-région. Par conséquent, il contribue à la construction d'un espace public régional de décisions et d'organes qui est appelé à définir un cadre de représentation du bien ou du patrimoine commun que constituent les ressources forestières. En outre, les dynamiques de coopération transnationale dans le domaine de la gestion durable des forêts du bassin du Congo peuvent être interprétées comme un lien entre les efforts nationaux dans chacun des pays membres et ceux de la communauté internationale en vue de réduire la déforestation.²⁷ En d'autres termes, les normes et les principes adoptés dans les ordres juridiques internationaux et nationaux sont et devraient être en interaction à travers cette nouvelle convention régionale. Enfin, le Traité de Brazzaville peut être tout simplement perçu comme une opportunité régionale, qui est susceptible de permettre aux pays membres de parler d'une seule voix dans les différents forums de négociations internationales concernant la gestion durable des ressources naturelles et probablement en ce qui concerne les futurs marchés internationaux de permis d'émission de gaz à effet de serre.

Néanmoins, le Traité de Brazzaville présente quelques faiblesses qui pourraient faire écran à sa bonne mise en œuvre. Premièrement, ses dispositions ne sont pas accompagnées par un plan détaillé de son application concrète. En effet, un plan d'application détaillé dudit traité aurait dû être annexé au texte principal, soit sous la forme d'un protocole de signatures, soit sous la forme d'un protocole fondé sur le traité principal. Un tel texte additionnel, également contraignant, aurait eu l'avantage de mieux clarifier et détailler le Traité de Brazzaville, en lieu et place de l'adoption de la Déclaration de Brazzaville. Cette dernière n'a aucun caractère juridique obligatoire et n'est pas précise quant aux modalités

concrètes de la mise en œuvre du texte principal. Deuxièmement, le montage institutionnel du Traité de Brazzaville, qui s'articule autour de la COMIFAC, apparaît être comme une sorte d'organisation isolée et assez fragile. En effet, les dynamiques d'intégration économiques de la sous-région d'Afrique centrale, auxquelles peuvent être apparentées les dynamiques de gestion transfrontalière des forêts, s'articulent déjà autour des institutions existantes, telles que la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC). Certes, l'espace public de l'action collective régionale peut aussi renvoyer à un enchevêtrement des centres de prise des décisions. Mais, la création d'une nouvelle institution sous-régionale spécifiquement consacrée aux forêts, sans arrimage organique à ces deux macro-regroupements économiques pourrait présenter des risques de survie, en termes de financement, de cohérence et d'adéquation entre les politiques économiques et celles relatives à la gestion durable des forêts. Troisièmement, l'accord relatif à la gestion durable des forêts du bassin du Congo, a éludé le volet important des sanctions en cas de violation des normes environnementales. Cette absence de sanction dans la violation des règles environnementales régionales par un Etat membre ou par tout autre acteur tiers, apparaît donc comme une des faiblesses majeures du texte.

Enfin, les dispositions du Traité de Brazzaville occultent la question cruciale de la nécessité de protection des connaissances locales liées aux forêts traditionnelles par les populations autochtones de la sous-région. Cette question qui est l'une des pierres d'achoppement des discussions relatives à la mise en place d'une convention internationale sur les forêts, aurait dû recevoir une réponse définitive au niveau de cette convention régionale. Le potentiel en connaissances ethnobotaniques dont recèle cette région, et qui subit cependant des pillages de la part des acteurs extérieurs,²⁸

[27] R. M. Martin, 'Approches régionales: un lien entre les efforts nationaux et mondiaux', 218/55 *Unasylva* 3 (2004).

[28] S. Bahuchet, *La situation des populations indigènes des forêts denses humides* 32, 47 (Bruxelles: Université Libre de Bruxelles, Draft de rapport, 1992) et S. A. Mvondo, 'Intellectual Property Rights, Protection of the Genetic Resources and Indigenous Knowledge in Africa: Contrast Between Legal Provisions and Farmers' Interests in OAPI Region' (Florence: Italy, Paper presented at IAO International Conference on Measures to Protect and Promote Farmers' Rights: From Local to International Experiences, 25-27 October 2004).

devrait faire l'objet d'une attention particulière dans les dispositions de ce traité. Ceci aurait constitué la preuve réelle que les préoccupations des communautés locales sont prises en compte au-delà de la simple évocation de leur participation dans le processus de gestion transnationale des ressources forestières.

*LEAD Journal (Law, Environment and Development Journal) is jointly managed by the
School of Law, School of Oriental and African Studies (SOAS) - University of London
<http://www.soas.ac.uk/law>
and the International Environmental Law Research Centre (IELRC)
<http://www.ielrc.org>*

