

# SECTION 3

## DIRECTIVES OPÉRATIONNELLES POUR AMÉLIORER L'INSTITUTIONNALISATION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA GESTION COMMUNAUTAIRE DES FORÊTS

Bien que de nombreuses contraintes continuent de limiter l'adoption à grande échelle de la GCF, il est de plus en plus reconnu que la GCF a atteint un stade où elle peut abandonner les projets expérimentaux pour s'institutionnaliser en tant que modèle agréé de gestion forestière.

Cette section pourvoit une orientation pratique sur les politiques et les processus de mise en œuvre sur le terrain pour les pays de l'Afrique subsaharienne qui souhaitent introduire, reproduire ou mettre à niveau les pratiques de gestion communautaire des forêts. L'objectif est de :

- fournir des orientations sur les mesures que le gouvernement doit prendre pour créer les conditions propices examinées plus haut pour l'institutionnalisation de la GCF ; et
- conseiller des actions concrètes à entreprendre par les communautés et les autres parties prenantes pour développer et mettre en œuvre des plans de gestion impulsés par les communautés.

Les directives sont organisées autour des points identifiés dans l'examen des leçons apprises et des conditions propices.

### **3.1 Développer une vision commune de la gestion communautaire des forêts**

Une étape clé du processus de la GCF implique parvenir à un accord éclairé entre toutes les catégories de parties prenantes, en particulier les agences gouvernementales et les organisations communautaires, sur la définition de la GCF, ses exigences et implications, y compris ses rôles, responsabilités et avantages escomptés pour les différentes catégories d'acteurs.

La nécessité d'une compréhension et d'une vision communes de la GCF Il est non seulement souhaitable, mais également vital d'assurer un sentiment d'appropriation des principales caractéristiques du concept de GCF par toutes les parties impliquées dans sa promotion et sa mise en œuvre. La transition des forêts d'hier à l'adoption à grande échelle de la GCF à travers l'Afrique sera possible et des plus efficaces si les membres de la coalition des parties prenantes développent une compréhension et une vision communes de la GCF. Une vision commune renforcera

l'appropriation de la GCF par les parties prenantes et l'harmonisera également avec le plan de développement national du pays, lui fournissant ainsi un créneau dans les politiques et stratégies nationales de développement. Pour réaliser une vision commune, il est nécessaire de:

- Initier un processus de partage d'information sur la GCF;
- Identifier clairement les véritables parties prenantes et leurs enjeux,
- Effectuer un examen critique des avantages et coûts potentiels de la GCF pour les parties prenantes;
- Identifier clairement et convenir de règles et mécanismes de partage des coûts et avantages anticipés;
- Identifier clairement les institutions, les stratégies de renforcement des capacités et de financement à mettre en place pour soutenir la GCF;
- Finaliser la vision commune et la stratégie de mise en œuvre;
- Développer les stratégies de communication pour renforcer la vulgarisation de la GCF.

Les principales catégories de parties prenantes et leurs rôles dans la GCF sont indiqués dans le tableau 2.

**Tableau 2: Les parties prenantes de la GCF et leurs rôles**

Parties prenantes	Rôles
Communauté (organisation locale, traditionnelle ou moderne, conseil communal élu)	Gestionnaires des terres et forêts et bénéficiaires des ressources forestières de facto
Secteur privé	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobilisation des ressources</li> <li>• Fourniture des biens et services</li> </ul>
Organisations de la société civile (ONG, organisations paysannes, associations)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sensibilisation du public</li> <li>• Plaidoyer</li> <li>• Dissémination des innovations</li> <li>• Renforcement des capacités</li> </ul>
Secteur public (administrations centrales et autorités administratives décentralisées)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création de politiques, lois et réglementations environnementales nationales propices</li> <li>• Planification et mise en œuvre des stratégies (développement, recherche, éducation/ formation, vulgarisation, etc.)</li> </ul>
Universitaires (instituts de recherche et institutions de formation/d'éducation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création de nouvelles connaissances</li> <li>• Gestion du savoir et développement des capacités</li> </ul>
Décideurs politiques sous-régionaux et régionaux (CER, UA, NEPAD, agences de l'ONU)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d'un environnement propice aux niveaux sous-régional et régional</li> <li>• Promotion d'une coopération transfrontière (politiques, commerce, etc.)</li> </ul>

Le renforcement de l'appropriation de la GCF par les parties prenantes

La gestion communautaire des forêts a un double objectif : réaliser la conservation des forêts et contribuer à l'amélioration des moyens d'existence et au développement économique général. Quoiqu'attrayant ce double objectif n'est pas une panacée. La compréhension préalable des forces et faiblesses de la GCF par chacune des parties prenantes, est primordiale pour garantir leur engagement responsable et durable.



*Réunion de la foresterie communautaire en Namibie (Photo: FAO)*

Les étapes pour faciliter l'appropriation de la GCF par les parties prenantes incluent :

- L'identification claire des attentes des parties prenantes ;
- L'examen critique des avantages et coûts de la GCF pour tous les intervenants participants. Cette étape doit inclure la prise en compte de la question à savoir si la GCF est la stratégie la plus efficace pour améliorer de manière durable et équitable les moyens d'existence des populations rurales dans leurs contextes respectifs.

### **3.2. Développer des politiques incitatives, des législations et dispositions institutionnelles**

Le mandat de la GCF dépasse la simple résolution de problèmes juridiques et techniques. La GCF requiert des réformes politiques et législatives innovantes qui augmentent de manière effective la participation directe des communautés locales et des autres acteurs non-étatiques à la gestion des forêts. Il est désormais largement reconnu que cela exige des changements clés qui :

- Clarifieront et favoriseront la sécurité de la tenure foncière et forestière ;
- Favoriseront la décentralisation de la gestion forestière ;
- Assureront que les politiques et les législations forestières sont conformes aux politiques des autres secteurs, aux accords internationaux et aux règlements locaux ;
- Faciliteront la participation inclusive et le développement de partenariats.

#### **Clarifier et promouvoir la sécurité foncière de la terre et forêts**

La tenure détermine qui peut utiliser quelles ressources, pendant combien de temps et dans quelles conditions. La tenure peut être formelle (reconnue par la loi statutaire) ou informelle (droits localement reconnus sans reconnaissance formelle de l'État). Les régimes actuels de tenure forestière dans la région sont des combinaisons de lois statutaires et de pratiques coutumières.

Le développement de politiques garantissant la sécurité des tenures foncière et forestière pour les communautés est une étape importante dans l'amélioration de l'institutionnalisation et de la mise en œuvre de la GCF. Pour cela, les droits essentiels doivent être incorporés au cadre réglementaire comme droits 'durs' aux niveaux les plus élevés du cadre réglementaire tels que la Constitution ou le Droit où tout changement requiert une décision politique de haut niveau et un processus complexe, plutôt que comme des droits 'mous' aux niveaux inférieurs tels que les directives de mise en œuvre qui peuvent être modifiées relativement facilement à la discrétion de la bureaucratie (FAO, 2010).

Il est important de réaliser que dans la plupart des pays africains, la question de la régime foncière et le chevauchement des règles et réglementations

coutumières et officielles ont un impact important sur la tenure forestière. Des changements fondamentaux en matière de politiques et de réglementations ne se produiront qu'à condition que les institutions gouvernementales aient le potentiel de progresser vers le changement. Cela requiert une volonté et un leadership politiques forts. Pour pouvoir développer les politiques pour clarifier et promouvoir la sécurité des tenures foncière et forestière, il sera nécessaire de :

- Passer en revue les politiques existantes pour en évaluer la pertinence et/ou justesse pour la GCF et de les amender au besoin pour permettre une participation véritable des communautés et des autres acteurs dans la gestion forestière.
- Faire le point des lois traditionnelles et des pratiques coutumières et en évaluer la pertinence et/ou la compatibilité avec les politiques nationales et les exigences de la GCF, gardant à l'esprit que des préoccupations ont été soulevées en rapport avec plusieurs systèmes coutumiers, en particulier concernant le genre et les groupes plus marginalisés. Bien que la position des femmes varie considérablement dans le contexte de la tenure coutumière, plusieurs de ces systèmes contiennent des normes et des pratiques discriminatoires vis-à-vis des femmes. Les caractéristiques clés de la sécurité de la tenure sont décrits dans l'Encadré 2.

Encadré 2: Caractéristiques de la sécurité du foncière

1. La sécurité requiert que les droits soient clairs.
2. La sécurité requiert la certitude que les droits ne peuvent pas être unilatéralement ou injustement ôtés ou changés.
3. La sécurité est améliorée si la durée des droits est perpétuelle ou pour une période clairement spécifiée et suffisamment longue pour que les bénéfices des participants soient entièrement réalisés.
4. La sécurité implique l'applicabilité des droits.
5. La sécurité exige l'exclusivité des droits.
6. La certitude doit être établie quant aux frontières des ressources auxquelles s'appliquent les droits et les personnes autorisées à faire partie du groupe.
7. L'organe du gouvernement concluant l'accord (au cas où des arrangements de gestion conjointe s'appliquent) doit être clairement autorisé à le faire.
8. La sécurité exige que la loi reconnaisse le détenteur des droits.
9. La sécurité requiert des recours accessibles, abordables et équitables pour demander la protection des droits pour résoudre les litiges et faire appel des décisions des agents du gouvernement.

Source : FAO, 2011 : Réformer la tenure forestière

Les leçons apprises des réformes réussies de la tenure indiquent clairement que le processus de réforme est tout aussi important que les dispositions de la tenure elles-mêmes. Par conséquent, le développement de dispositions opérationnelles pour la tenure correspondant aux besoins et aux capacités des parties prenantes devrait prendre en compte :

- L'allocation de temps suffisant pour arriver au consensus ;
- L'identification des parties prenantes impliquées et le développement de leurs capacités ainsi que leur autonomisation grâce à l'acquisition des compétences en matière de négociation et de lobbying.

D'un autre côté, un cadre réglementaire pour la gestion forestière soulignant uniquement les aspects techniques telles que les techniques d'inventaire, les taux d'abattage, etc. et négligeant les aspects sociaux importants tels que les droits de tenure forestière, les moyens d'existence, le potentiel de génération de revenus, et la participation publique, ne sera pas qualifié de bonne approche.

### **Assurer la cohérence intersectorielle des politiques et législations**

Les questions intersectorielles et l'importance de la coopération et de la coordination intersectorielles sont des facteurs importants pour le succès de la GCF. Les forêts se trouvent dans un paysage d'autres catégories d'utilisation des terres telles que les ressources en eau, les pâturages et les terres agricoles, etc. Des intérêts conflictuels dans l'utilisation des terres par les bergers, les cueilleurs, les exploitants, etc. dégénèrent souvent en conflits violents et peuvent contrecarrer l'objectif déclaré de la GCF si des mécanismes appropriés pour la prévention/résolution des conflits ne sont pas mis en place. En dépit de ces menaces, la gestion intégrée et les approches paysages de développement des synergies et de réduction des conflits sont souvent sous-utilisées. Il est dès lors important de garder à l'esprit le fait que la gestion forestière ne se déroule pas dans le vide. Elle est influencée par ce qui se produit dans les autres systèmes d'utilisation des terres tels que l'agriculture, les parcours, l'eau, etc.

Plusieurs facteurs contribuant à la dégradation des forêts et à la déforestation sont extérieurs au secteur forestier. Ces facteurs incluent la conversion des forêts en terres agricoles ou en peuplements, le surpâturage ou les feux incontrôlés, l'extraction minière et le développement des infrastructures. En

fait, il est courant que les entreprises forestières soient contrecarées par celles de l'expansion agricole et de l'industrialisation. D'un autre côté, un nombre d'autres secteurs dépendent de la plupart des biens et services fournis par les forêts.

Un examen par la FAO de la réforme de la tenure forestière en Afrique, a montré que bien que les cadres réglementaires pour les secteurs non-forestiers ne soient pas nécessairement liés à la gestion ou aux politiques forestières, ils ont néanmoins des impacts directs. Par exemple, les populations peuvent avoir des droits formels dans le cadre du droit forestier pour obtenir les PFNL, mais pourraient être empêchées d'acheminer ces produits sur le marché pour les vendre en raison de réglementations sur le transport ou le marché qui peuvent restreindre la capacité des petits exploitants ou des communautés locales à transporter ou à commercialiser les produits forestiers, même si le secteur forestier réformé les autorise à le faire (FAO, 2010). Par conséquent, la capacité des communautés à opérer dans les limites d'une loi, est contrainte par une autre loi.

Développer des directives pour une réforme réussie du régime foncier en appui à la GCF nécessite donc d'analyser les cadres réglementaires extérieurs au secteur forestier qui sont appliqués aux autres secteurs afin d'assurer la cohérence intersectorielle des politiques et des législations. Il est important d'identifier les changements nécessaires au sein d'autres secteurs pour appuyer la réforme de la tenure forestière et tenter de : i) influencer ces secteurs pour qu'ils entreprennent les changements nécessaires, et ii) évaluer de manière appropriée les répercussions négatives de la réforme forestière sur d'autres secteurs et tenter de les minimiser.

Les stratégies de gestion forestière dans le cadre des approches de GCF doivent donc :

- Sortir du secteur forestier traditionnel et s'engager dans des partenariats avec une gamme de parties prenantes dans d'autres secteurs de développement connexes ;
- Institutionnaliser l'utilisation de l'approche écosystémique pour assurer l'intégration biophysique et socio-économique entre les forêts et d'autres systèmes d'utilisation des terres connexes ;
- Développer et mettre en œuvre des stratégies pour la prévention et la résolution des conflits.

### **Consolider le processus de décentralisation**

La décentralisation de la gestion forestière implique le transfert du contrôle des ressources forestières du gouvernement central aux autorités locales qui pourraient être l'administration gouvernementale de niveau inférieur ou des institutions locales des groupes d'utilisateurs. Les administrations forestières dans la plupart des pays sont désormais décentralisées au niveau local et collaborent avec les institutions locales, toutefois le processus de changement d'attitude et de mentalité des parties prenantes est lent. Cependant, comme discuté plus haut dans la section sur les conditions propices, la décentralisation est cruciale pour la GCF. Dès lors, il est essentiel de consolider le processus de décentralisation de la gouvernance forestière en cours dans la plupart des pays de la région.

Plusieurs mécanismes permettent aux institutions locales d'atteindre des niveaux divers d'autonomisation. Ces mécanismes incluent la décentralisation et la déconcentration par le moyen desquelles le gouvernement central demeure l'autorité principale, et la dévolution qui transfère les droits et responsabilités aux groupes d'utilisateurs.

Une décentralisation réussie nécessite plus que la délégation des responsabilités. En raison du fait que la décentralisation implique le transfert d'autorité sur les ressources naturelles aux communautés locales, y compris les ressources potentiellement précieuses telles que la faune sauvage et le bois, elle requiert souvent des réformes institutionnelles majeures et des changements fondamentaux de pouvoir, et pourrait se heurter à une forte résistance au changement par les autorités centrales, en particulier dans le cas des forêts de grande valeur. En outre, la dévolution effective de l'autorité sur les ressources aux communautés locales pourrait ne pas être du goût des gouvernements centraux puisque cela pourrait créer un précédent dans l'administration des autres ressources naturelles telles que le pétrole brut ! Les communautés disposant de l'or, du pétrole et d'autres ressources naturelles très côtées voudraient que le gouvernement utilise le même principe appliqué dans la GCF.

La méfiance entre le gouvernement central et les groupes d'utilisateurs locaux ainsi que la lutte pour le pouvoir entre les individus ou les groupes au sein des communautés locales elles-mêmes, entravent la décentralisation réelle de la gouvernance forestière.

Pour que les institutions locales puissent contribuer à la promotion de la GCF, elles doivent surmonter des problèmes internes, acquérir et/ou renforcer leur légalité, légitimité et crédibilité. En outre, elles doivent développer de bons rapports fonctionnels avec les partenaires aux niveaux national et de district.

Une décentralisation réussie requiert donc de :

- Renforcer les institutions locales réellement représentatives et perçues comme telles par les parties prenantes et les partenaires ;
- Assurer que les vues des diverses parties prenantes et groupes au sein d'une population locale sont représentées et sérieusement prises en compte par le biais d'approches participatives.
- En raison de l'importance des forêts et des produits forestiers pour les femmes rurales, un effort délibéré doit être consenti pour garantir la participation des femmes à chaque niveau de la gestion.

### **Assurer la cohérence entre les politiques et législations forestières et les accords internationaux et règlements locaux**

Les réformes politiques nationales ont lieu dans le contexte i) des obligations découlant des instruments internationaux et régionaux dont les pays sont signataires, et ii) des systèmes coutumiers et règlements locaux régissant l'utilisation des ressources au niveau local. Les cadres réglementaires nationaux et locaux du régime foncier doivent donc être conformes aux deux niveaux des politiques.

Les instruments internationaux à être pris en considération sont le plus souvent ceux liés à :

- Accords environnementaux multilatéraux tels que la Convention des Nations unies sur la diversité biologique (CDB), la Convention cadre sur le changement climatique (CCNUCC), la Convention sur la lutte contre la désertification (CNULCD), etc. ; et
- Les traités internationaux sur les droits de l'homme.

Il incombe au gouvernement d'assurer que les cadres politiques, législatifs et institutionnels adoptés au niveau national sont conformes aux instruments internationaux dont le pays est signataire.

Au niveau local, il est important d'assurer que les pratiques des règles coutumières et des règlements locaux sont en harmonie avec les

dispositions des cadres réglementaires nationaux sur les régimes fonciers des terres et des foêts. En revanche, des efforts doivent également être faits pour assurer qu'il existe des opportunités pour que les réalités locales contribuent à la formulation de politiques et de législations nationales. Cela est particulièrement important lorsque les règles coutumières ne sont pas démocratiques et que les leaders traditionnels et leurs familles et associés s'arrogent la part du lion. Dans le but d'assurer la conformité avec les Accords et règlements pertinents, le processus de la GCF devrait :

- Améliorer le savoir des parties prenantes en matière d'accords internationaux et de règlements locaux applicables à la GCF ;
- Analyser les politiques et législations nationales, les accords internationaux, et les règlements locaux pertinents pour la GCF, et les amender si nécessaire.

### **3.3 Faciliter le développement et la mise en œuvre de plans communautaires de gestion**

Le résultat ultime et souhaitable de la planification est l'adoption formelle d'un plan de gestion impulsé par la communauté et sa mise en œuvre effective. Les sections ci-après soulignent les étapes clés de ce processus.

#### **Introduction de la GCF : Le processus**

Les processus communautaires de développement de plans de gestion prennent du temps. Les expériences de la Gambie et de la Tanzanie généralement considérés comme positives, indiquent clairement que le processus d'introduction et d'acceptation réussi de la GCF est long et compliqué. En dépit de cela, il ne faut pas le précipiter. Comme l'a déclaré un expert de la GCF, "la GPF/GCF implique davantage des changements d'attitude et le développement du capital social que des procédures juridiques et techniques. Ces changements prennent du temps pour évoluer et mûrir. Le processus doit donner le temps aux parties prenantes concernées de développer la confiance mutuelle et un sentiment d'appropriation au sein des communautés."

Bien que les détails des procédures réelles varient en fonction des réalités locales, il est désormais largement accepté que le processus d'établissement initial des zones de GCF et leur gestion subséquente doivent suivre des procédures plus ou moins standardisés appelées 'approches graduelles' ou 'par étape'. La approche progressive donne suffisamment de temps pour