

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

permettre de développer la confiance entre l'État et les parties prenantes locales, et pour développer les capacités des parties prenantes et leur sens de la responsabilité. Cela ne peut être accompli uniquement à travers l'enregistrement d'un titre de propriété, ou la formalisation d'un accord de gestion.

Deux exemples positifs sont décrits dans l'Encadré 3 (L'expérience des réserves forestières du terroir villageois en Tanzanie) et l'Encadré 4 (L'approche graduelle pour la foresterie communautaire en Gambie). Bien que leurs origines et structures diffèrent, les deux processus ont certains éléments clés en communs, entre autres (FAO, 2008) :

- Une approche progressive : la reconnaissance formelle de la propriété est le résultat d'un processus relativement long durant lequel le gouvernement utilise des villages pilotes pour tester le processus, évaluer les capacités locales et développer la confiance avant de délivrer les titres fonciers.
- Le développement des capacités est une composante intégrale et importante du processus.
- Les mécanismes de partage des avantages constituent une incitation à l'attribution de titres de propriété et à l'utilisation durable des ressources.

Jusqu'à présent, en Gambie, les principales restrictions ont été les coûts comparativement élevés et la dépendance envers le financement externe qui en résulte, tandis qu'en Tanzanie, elles ont été les impacts incertains sur la réduction de la pauvreté, principalement en raison de l'état piteux des forêts confiées aux communautés locales.

En Gambie, un programme intitulé 'Programme de foresterie communautaire' utilise un modèle formel à trois phases composé de : 1) une étape initiale, 2) une phase préliminaire, et 3) une phase de consolidation/appropriation. La mise en œuvre de l'approche à trois phases est illustrée dans l'Encadré 4.

Encadré 3: Réserves forestières des terroirs villageois (RFTV) en Tanzanie

Un Conseil villageois peut réserver une terre commune au sein du terroir villageois comme RFTV à des fins de gestion forestière. Le Conseil du village est propriétaire des arbres et les gère par l'intermédiaire d'un Comité des ressources naturelles villageoises (CRNV), d'un groupe ou d'une personne, et la majeure partie des coûts et bénéfices provenant de la gestion et de l'utilisation des ressources reviennent au propriétaire. Le gouvernement central joue un rôle minimal dans la gestion des RFTV et les Conseils de district sont responsables de leur planification et de leur établissement, ainsi que de la surveillance occasionnelle. Pour déclarer un RFTV, le village prépare un plan de gestion qui doit être approuvé par l'Assemblée villageoise. Les villages peuvent formuler des règlements pour appuyer le plan de gestion et fournir la base juridique de l'application des règles de gestion forestière. Les incitations suivantes ont été offertes par la Loi forestière (2002) pour encourager les communautés locales à réserver les ressources forestières sur les terres générales :

- Dérogation des royalties de l'État sur les produits forestiers : Cela veut dire que le village n'est pas soumis aux taux de royalties et peut vendre ses produits aux taux en cours sur le marché.
- Exonération des taxes gouvernementales locales ("cess") sur les produits de la gestion forestière villageoise : Cela veut dire que les produits récoltés des RFTV ne sont pas soumis aux taxes gouvernementales locales durant leur transport.

Exemption de la liste des espèces d'arbres réservés : Dans le cadre de la Loi forestière (2002), ce mécanisme protège les espèces d'arbres importantes du point de vue commercial ou menacées d'extinction sur les terres non-réservées, et confie leur gestion (et utilisation commerciale) à l'agent forestier du district. Lorsque ces espèces sont sous l'administration du village, les décisions concernant leur récolte sont transférées à l'administration villageoise.

- Confiscation et vente des produits forestiers récoltés de manière illégale et des équipements illégaux : Tout produit forestier récolté illégalement ou équipement utilisé pour la récolte illégale dans un RFTV, peut être confisqué et vendu par le Conseil villageois, et les recettes seront utilisées au profit du village.

Grâce à ces incitations, l'intérêt des communautés pour l'établissement de la GCF s'est accru. Les preuves abondent que l'état des forêts s'améliore considérablement lorsqu'elles sont gérées par des institutions villageoises mandatées dans le cadre des dispositions de la GCF.

Source : (Akida et Blomley, 2007) Dans FAO, 2008

Encadré 4: Approche progressive pour la foresterie communautaire (FC) en Gambie

Un village ou groupe de village peut s'impliquer dans la gestion communautaire des forêts en concluant un accord avec le Département forestier concernant une parcelle de terre forestière autre qu'un parc forestier et qui se trouve sur les terres traditionnelles du village ou du groupe de villages. Le Programme de gestion participative des forêts (GPF) est exécuté en phases. La programmation du transfert à la propriété communautaire dépend largement de l'expérience et de la préparation de la communauté concernée. La mise en œuvre progressive est utile parce qu'elle donne aux partenaires l'opportunité de mieux se connaître. Les responsabilités transférées à la communauté locale doivent être proportionnelles à ses capacités techniques et managériales afin de réaliser une gestion durable de la forêt. Le processus de transfert de propriété doit donc inclure des sessions régulières de formation pour développer les capacités de la communauté.

La gestion d'une forêt communautaire est basée sur un plan de gestion forestière approuvé développé par le Comité local de gestion avec l'aide du personnel forestier de terrain. Il existe deux types de plans : le plan triennal de gestion préliminaire, et le plan quinquennal de gestion communautaire des forêts. Ces plans correspondent aux phases préliminaires et de consolidation du processus de mise en œuvre de la FC. La performance de la gestion communautaire est évaluée avant la fin de la phase préliminaire. Si les résultats de l'évaluation sont positifs, l'accord final (Accord de gestion de la foresterie communautaire) est signé, débouchant ainsi sur la propriété permanente de la forêt par la communauté. Au cours de cette période de trois ans, le Département forestier renforce les capacités du comité local de gestion forestière en matière de tenue des registres, comptabilité et calcul. Le programme a eu des effets positifs sur le couvert forestier, l'égalité des genres, la création de revenu (à travers la commercialisation des produits forestiers), la gouvernance, le renforcement des capacités, et la promotion de l'approche intégrée du développement rural.

Source : (Camara et Dampha, 2007) Dans FAO, 2008



Fagots de bois de feu provenant de la forêt communautaire de Bulanjor en Gambie (Photo : FAO)

Des exemples moins réussis en provenance du Cameroun soulignent certaines des principales contraintes qui peuvent entraver la réalisation réussie du processus de développement des plans communautaires de gestion. Le Cameroun semble être plutôt progressiste dans la promotion de la gestion communautaire des forêts. Toutefois, la FAO (2008) et WRM (2007) ont rapporté des contraintes se rapportant aux procédures trop complexes ou trop onéreuses qui se sont avérées décourageantes pour les intervenants locaux. La conséquence en a été un succès limité du programme national des forêts communautaires à l'époque, bien que la situation se soit amélioré depuis lors (Encadré 5).

Encadré 5: Forêts communales au Cameroun: Un cas de réussite limitée

FAO, 2008 – La Loi forestière du Cameroun de 1994 prévoit la possibilité qu'un village soit représenté par son maire pour demander la création d'une forêt communale. Jusque là, la réussite de cette initiative a été limitée : non seulement la loi est imprécise quant aux droits d'utilisation et d'exploitation associés à l'attribution de titres de propriété foncière, mais les procédures sont si complexes et les coûts si élevés que les avantages ne sont pas clairs en rapport avec le revenu assuré à une communauté locale à travers le partage des impôts sur le revenu généré par une concession (40 pourcent aux communes). En conséquence, bien que les forêts communales aient l'avantage d'appartenir à perpétuité aux villages, ce système de régime foncier alternative n'a pas encore bénéficié de l'appui nécessaire.

Source : (Bigombe Logo, 2007) *Dans* FAO 2008, p14, Encadré 6

WRM, 2007 – Au Cameroun, l'exploitation forestière est effectuée à l'échelle industrielle par de grandes corporations (nationales et étrangères) liées au capital étranger et orientées vers l'exportation. Paradoxalement, le pays semble être, en théorie, plutôt progressiste dans la promotion de la gestion communautaire des forêts. À cet égard, une loi sur la foresterie communautaire a été promulguée en 1994 pour permettre aux communautés de gérer leurs propres forêts, quoique dans les limites d'une superficie de 5000 hectares, dans le cadre d'un contrat convenu avec le Ministère de l'Environnement et des Forêts et valide pour une période de 25 ans....

Le 12 Septembre 2007, nous avons visité la forêt communautaire de COVIMOF (Communauté villageoise de Melombo, Okekak, Fakele 1 & 2, Ayo et Akak) où nous avons appris d'emblée que le processus d'approbation de la gestion communautaire des forêts est très lent. Dans ce cas, les cinq communautés impliquées ont initié le processus en 1996 et n'ont réussi à satisfaire toutes les exigences nécessaires à l'approbation et la signature de l'accord juridique qu'en 2004. Ces communautés se sont plaintes que jusqu'à présent, lorsqu'elles soumettent le plan annuel de gestion au Département forestier, son approbation prend des mois, ce qui veut dire que la communauté ne dispose que d'une courte période de temps (1-2 mois) pour la mettre en œuvre.

Source : Bulletin No. 123 du WRM, Octobre 2007

3.4 Étapes pratiques du développement et de la mise en œuvre d'un Plan de gestion communautaire des forêts

L'objectif du plan de gestion des forêts est déterminé par les besoins de la communauté. Ces besoins doivent inspirer la formulation du plan. Dans une certaine mesure, le processus de préparation d'un plan de gestion est aussi important, voire plus important, que le document final écrit. Un plan de gestion ne devrait pas être préparé hâtivement juste pour atteindre un objectif. Si la procédure n'est pas soigneusement suivie, les utilisateurs ne comprendront pas le plan et ne seront pas à même de l'exécuter. En outre, la communauté devrait prendre les devants de la préparation du plan. Le processus de développement du plan implique normalement plusieurs phases et étapes. Puisqu'il est probable que la communauté ne dispose pas de l'expertise technique requise pour effectivement développer le plan, le processus devra être entrepris avec l'assistance d'un facilitateur externe provenant de l'Administration forestière, d'un consultant ou d'une ONG compétent et expérimenté. La communauté devra établir son propre comité de gestion pour collaborer avec le facilitateur afin de créer des capacités au niveau communautaire.



Cours de formation pour les leaders communautaires dans le cadre des activités de renforcement des capacités des communautés locales en matière de vente des PFNL dans le sud du Cameroun. (Photo : FAO)

Une contrainte majeure dans la formulation d'un plan de gestion communautaire des forêts est le coût élevé. Les options de financement à considérer incluent :

- La consultation du secteur privé au cas où la gestion cible des produits et services commerciaux ;
- Dans le cas d'une gestion à usages multiples produisant des biens publics pour l'amélioration des moyens d'existence des populations dépendantes des forêts, l'aide du Gouvernement ou des bailleurs de fonds doit être sollicitée.

Les étapes clés de la formulation du plan sont résumées ci-après. Les étapes elles-mêmes et leur succession pourraient toutefois varier selon les pays de la région :

Étape I : Détermination des droits d'utilisation des terres et des forêts.

L'objectif ici est d'étudier et de documenter le statut des forêts et de la communauté. Le processus implique l'analyse des parties prenantes, l'analyse des moyens d'existence, les évaluations institutionnelles, le classement officiel des forêts et les évaluations des ressources, la cartographie des forêts, la cartographie de la communauté. Contrairement à l'inventaire technique détaillé généralement requis par le Département forestier, un plan de gestion communautaire utilise des méthodes plus simples pour effectuer l'évaluation des ressources. Ces méthodes doivent être suffisamment simples pour que la communauté les comprennent et les exécutent avec l'assistance d'un technocrate, mais suffisamment détaillées pour guider une gestion rationnelle.

Étape II : Développement et négociation d'un plan à échéance déterminée.

Le Plan de gestion des forêts est généralement formulé pour une période prédéterminée. Il fournit les détails des objectifs de la gestion forestière et les activités à entreprendre chaque année ou sur une courte période de temps déterminée. Une fois que le plan est achevé, il doit être approuvé ou autorisé par la communauté et officiellement approuvé par le gouvernement.

Encadré 6: Exemple de contenu succinct d'un plan de gestion communautaire des forêts

1. Informations contextuelles
2. Introduction
3. Description de la forêt
4. Objectif du Plan de gestion forestière (résultats à long et court termes)
5. Actions de la gestion forestière (activités relatives à la protection, au développement, à l'utilisation et au suivi)
6. Surveillance et apprentissage collaboratifs (établissement des cibles, indicateurs, collecte et analyse des données, gestion adaptative)
7. Approbation du plan

Source : Sola, 2001

L'**encadré 6** donne un aperçu des éléments couverts par un plan type de gestion forestière.

Étape III : Développement d'un Accord de gestion forestière. En plus du plan de gestion forestière, l'État et la communauté doivent conclure un accord détaillant exactement les termes du partenariat et ses mécanismes de partage des coûts et bénéfices. L'Accord de gestion forestière énonce le transfert légal des ressources forestières de l'État à une communauté (si nécessaire) ainsi que les droits, responsabilités, règles et réglementations négociés et convenus pour la gestion durable des ressources forestières. L'Accord de gestion forestière est un contrat juridiquement contraignant pour le partenariat entre la communauté et l'État. L'Encadré 7 présente des exemples d'éléments généralement couverts dans un accord de gestion forestière.

Encadré 7: Exemples d'éléments généralement abordés dans un accord de gestion

1. Introduction et contexte
2. Article 1. Définitions
3. Article 2. Objectifs de l'accord
4. Article 3. Site, contexte historique et état de la forêt
5. Article 4. Description des parties à l'accord
6. Article 5. Bénéfices pour les parties à l'accord
7. Article 6. Droits et responsabilités des parties à l'accord
8. Article 7. Conditions, légalité et durée de l'accord.

D'autres étapes incluent la mise en œuvre du plan de GCF qui met l'accent sur le développement d'un plan de travail annuel avec des cibles claires, et un système de suivi. Le système de suivi doit être établi avec des indicateurs et des cibles acceptés par la communauté. Dans le cadre du processus, les activités de renforcement des capacités sont importantes pour résoudre certains des problèmes identifiés durant le processus de suivi et d'apprentissage.



*Réunion des représentants d'une forêt communautaire à Oshampula, en Namibie
(Photo : FAO)*

La convivialité du plan de mise en œuvre de la GCF est une exigence importante pour son succès. L'Encadré 8 montre les principales caractéristiques d'un bon plan de GCF.

Encadré 8: Caractéristiques d'un plan simple de gestion forestière

Un plan de gestion communautaire des forêts doit être :

Utile : un plan de gestion doit contenir uniquement les opérations essentielles de gestion forestière à effectuer en vue d'atteindre les objectifs des utilisateurs. Cela veut dire que les objectifs doivent être clairement définis dans le plan de gestion. Aucune activité superflue ne devra être mentionnée.

Simple : (facile à comprendre) : un plan de gestion ne devra pas contenir des termes incompréhensibles pour les utilisateurs. Il ne devra pas contenir de données (de l'inventaire ou de l'enquête forestière) inutiles pour les groupes d'utilisateurs dans le cadre de la gestion de leur forêt.

Indépendant : (établi par les utilisateurs) : les premiers gestionnaires de la forêt sont les Institutions de gestion forestière (IGF) ou les utilisateurs. Cela veut dire que le plan ne devra pas être imposé de l'extérieur. Les utilisateurs eux-mêmes doivent le produire. Les techniciens ne seront que des facilitateurs.

Réaliste : (peut être exécuté par les utilisateurs) : le groupe d'utilisateurs devra décider s'il peut réellement exécuter une opération avant de l'inclure dans le plan de gestion. Par exemple, si la forêt couvre une très grande superficie, une opération telle que la plantation d'enrichissement doit être effectuée dans une petite portion de la forêt (par exemple, un block ou compartiment exploitable) chaque année, plutôt que dans l'ensemble de la zone forestière. Les activités ne devront pas être trop coûteuses pour la communauté. Les dispositions de financement préalables devront être prises si les activités dépassant les capacités financières de la communauté doivent être mises dans le plan.

Flexible : un plan de gestion est un document de travail. Les utilisateurs apprendront par expérience ce qui est réalisable ou pas. Les utilisateurs devront être encouragés à ajuster le plan en fonction de ces expériences (toutefois, les changements majeurs doivent être approuvés par le Ministère).

Participatif : bien que les représentants clés de l'Institution de gestion des forêts (IGF) et de la communauté préparent initialement le plan de gestion, d'autres membres de la communauté doivent avoir l'opportunité de faire des commentaires et des modifications durant des réunions de petits groupes et lors des assemblées communautaires plus larges.

Source : FAO, 2002

3.5 Souligner et prendre en compte les aspects environnementaux et socio-économiques de la gestion communautaire des forêts

Pour que la GCF soit attrayante pour les parties prenantes, elle doit démontrer son potentiel à contribuer à l'amélioration des moyens