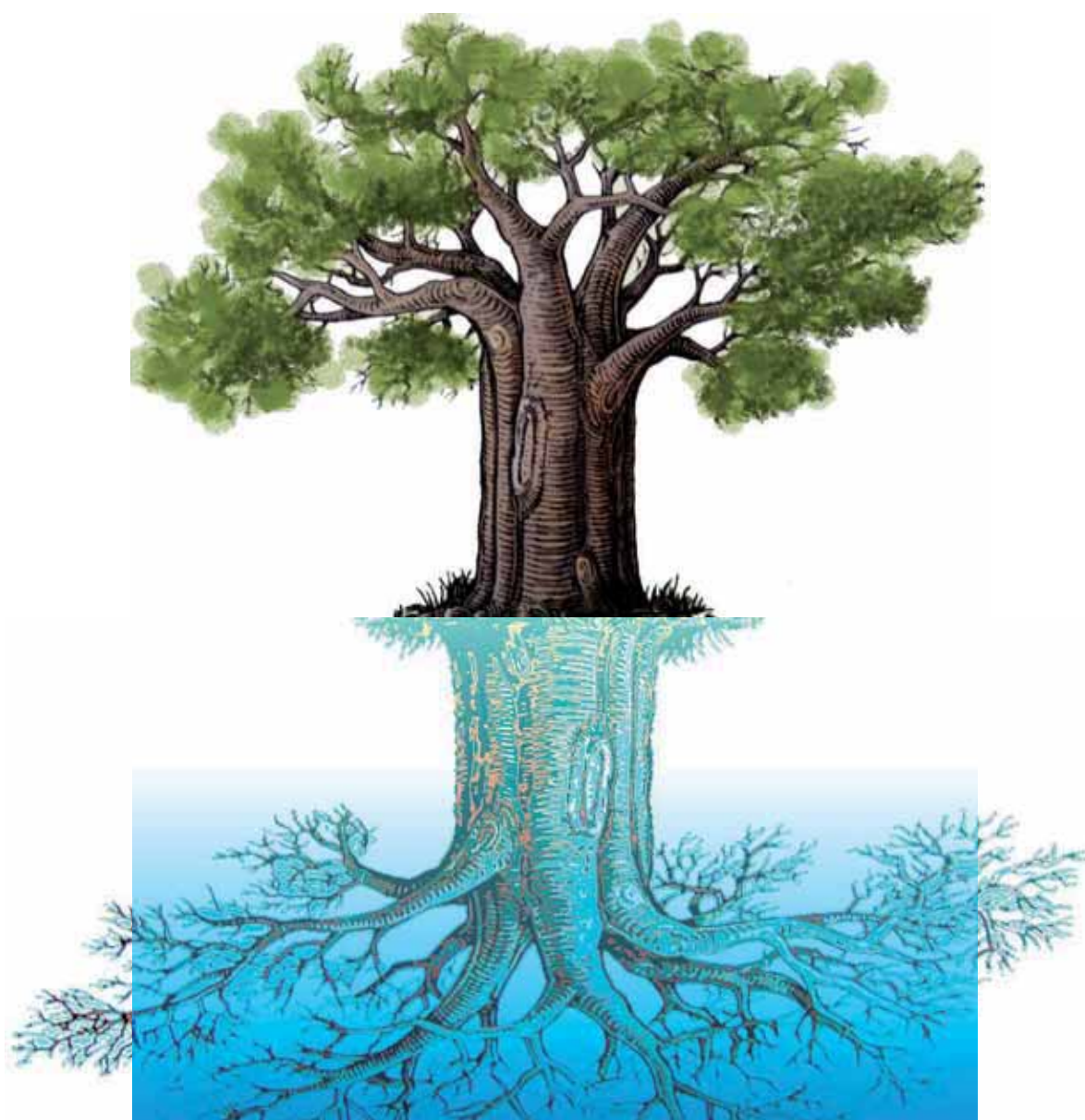


## Understanding forest tenure in Africa: opportunities and challenges for forest tenure diversification

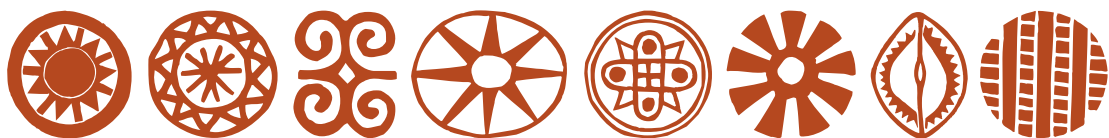
Comprendre les Régimes forestiers en Afrique:  
opportunités et enjeux de diversification





## Understanding forest tenure in Africa: opportunities and challenges for forest tenure diversification

## Comprendre les Régimes forestiers en Afrique: opportunités et enjeux de diversification



The Forestry Policy and Institutions Working Papers report on issues in the work programme of FAO. These working papers do not reflect any official position of FAO. Please refer to the FAO Web site ([www.fao.org/forestry](http://www.fao.org/forestry)) for official information.

The purpose of these papers is to provide early information on ongoing activities and programmes, to facilitate dialogue and to stimulate discussion.

The Forest Policy Service works in the broad areas of strengthening national institutional capacities, including research, education and extension; forest policies and governance; support to national forest programmes; forests, poverty alleviation and food security; participatory forestry and sustainable livelihoods.

Les documents de travail du Service des politiques et institutions forestières traitent des questions relatives au programme de travail de la FAO. Ces documents de travail ne reflètent aucune position officielle de la FAO. Vous êtes priés de consulter le site Internet de la FAO ([www.fao.org/fo](http://www.fao.org/fo)) pour obtenir des informations officielles.

Le but de ces documents est de fournir à l'avance des informations sur les activités et programmes en cours de réalisation, afin de favoriser le dialogue et stimuler la discussion.

Le Service des politiques forestières travaille dans plusieurs domaines tels que le renforcement des capacités institutionnelles au niveau national, incluant la recherche, l'éducation et la vulgarisation; les politiques forestières et la gouvernance; l'appui aux programmes forestiers nationaux; forêts, réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire; foresterie participative et sources de revenus durables.

*For further information, please contact / Pour obtenir des informations additionnelles, veuillez s'il vous plaît contacter:*

Eva Müller  
Chief  
Forestry Policy Service (FOEP)  
FAO  
Viale delle Terme di Caracalla - 00153 Rome - Italy  
Tel: +39-06-57054628  
Fax: +39-06-57055514  
E-mail: [Eva.Muller@fao.org](mailto:Eva.Muller@fao.org)

*Comments and feedback are welcome / Vous êtes priés de nous faire parvenir tous les commentaires ou suggestions que vous pourriez avoir concernant ce document de travail.*

*For quotation / Pour citation :*

**FAO.** 2008. *Understanding forest tenure in Africa: opportunities and challenges for forest tenure diversification./Comprendre les Régimes forestiers en Afrique: opportunités et enjeux de diversification.* Forestry Policy and Institutions Working Paper/Document du travail sur les politiques et les institutions forestières No. 19. Rome.



The designations employed and the presentation of material in this information product do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Food and Agriculture Organization of the United Nations concerning the legal or development status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

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

All rights reserved. Reproduction and dissemination of material in this information product for educational or other non-commercial purposes are authorized without any prior written permission from the copyright holders provided the source is fully acknowledged. Reproduction of material in this information product for resale or other commercial purposes is prohibited without written permission of the copyright holders. Applications for such permission should be addressed to the Chief, Electronic Publishing Policy and Support Branch, Information Division, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy, or by e-mail to [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, mise en mémoire dans un système de recherche documentaire ni transmise sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit : électronique, mécanique, par photocopie ou autre, sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur. Toute demande d'autorisation devra être adressée au Chef de la Sous-division des politiques et de l'appui en matière de publications électroniques, Division de la communication, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie, et comporter des indications précises relatives à l'objet et à l'étendue de la reproduction ([copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org))

## Acknowledgements/Remerciement

This work would not have been possible without the fundamental contribution made by the authors of the 11 case studies on which this paper is based:<sup>1</sup> Amina Akida and Rosina Blomley (United Republic of Tanzania); Patrice Bigombe Logo (Cameroon); Kwabena Boakye and K. Affum Baffoe (Ghana); Lamine Bodian (Senegal); Kanimang Camara and Almami Dampha (Gambia); Jeanette Clarke (South Africa); Frederick W. Kigenyi (Uganda); Frank Matose (Zimbabwe); Mohammed Moufaddal (Morocco); Nathalie Nyare Essima (Gabon); and Almeida Siteo and Flávia J. Tchaúque (Mozambique).

Special thanks go to our colleagues from the Natural Resources Department at FAO, Paul Munro Faure and Vladimir Evtimov, for their support in coordinating the Sustainable Rural Livelihoods and More Equitable Access to Resources component of the FAO-Norway Partnership Programme 2006 to 2007, which funded this work; and to our colleague from the FAO Sub-regional Office for Eastern Africa, Michele Laverdiere.

Finally we would also like to thank all the participants at the Workshop on Forest Ownership and Tenure, held in Nakuru in October 2006, where all the case studies were presented and discussed: as well as the case study authors already mentioned, these participants included Peter Giampaoli (International Land Coalition), Ed Barrow (World Conservation Union) and Rene Oyono (Center for International Forestry Research).



Cet ouvrage n'aurait pas vu le jour sans l'apport fondamental des auteurs des onze études de cas dont il s'inspire:<sup>2</sup> Amina Akida et Rosina Blomley (République-Unie de Tanzanie); Patrice Bigombe Logo (Cameroun); Kwabena Boakye et K. Affum Baffoe (Ghana); Lamine Bodian (Sénégal); Kanimang Camara et Almami Dampha (Gambie); Jeanette Clarke (Afrique du Sud); Frederick W. Kigenyi (Ouganda); Frank Matose (Zimbabwe); Mohammed Moufaddal (Maroc); Nathalie Nyare Essima (Gabon); et Almeida Siteo et Flávia J. Tchaúque (Mozambique).

Nous tenons à remercier en particulier nos collègues du Département des ressources naturelles de la FAO, Paul Munro Faure et Vladimir Evtimov, pour leur aide à la coordination de la composante « Moyens d'existence ruraux durables et accès plus équitable aux ressources » du Programme de partenariat FAO-Norvège 2006-2007, qui a financé cette recherche; ainsi qu'à notre collègue du Bureau sous-régional de la FAO pour l'Afrique de l'Est, Michel Laverdiere.

Enfin, nous tenons également à remercier tous les participants de l'Atelier sur la propriété et les régimes forestiers, tenu à Nakuru en octobre 2006, où les études de cas ont été présentées et examinées. Outre les auteurs de ces études cités plus haut, nous nous devons de remercier également Peter Giampaoli (Coalition Internationale pour l'accès à la terre), Ed Barrow (Alliance mondiale pour la nature) et René Oyono (CIFOR).

---

<sup>1</sup> A complete list of the papers is included in the References.

<sup>2</sup> Une liste complète des documents figure dans la bibliographie



# Contents/Table des matières



<b>Acknowledgments/ Remerciements</b>	<b>iii</b>
<b>Foreword / Préambule</b>	<b>vii</b>
<b>Acronyms/ Acronymes</b>	<b>ix</b>
<b>Part 1/ Partie 1</b>	
OVERVIEW VUE D'ENSEMBLE By/Par Francesca Romano and/et Dominique Reeb	<b>1</b>
<b>Part 2/ Partie 2</b>	
Case studies: Northern Western and Central Africa Etudes de cas Afrique du Nord de l'Ouest et centrale	<b>51</b>
<b>Cameroun</b>	<b>53</b>
<b>Gabon</b>	<b>83</b>
<b>The Gambia</b>	<b>125</b>
<b>Ghana</b>	<b>151</b>
<b>Maroc</b>	<b>175</b>
<b>Sénégal</b>	<b>209</b>
Case studies Eastern and Southern Africa Etudes de cas Afrique de l'Est et australe	<b>239</b>
<b>Mozambique</b>	<b>241</b>
<b>South Africa</b>	<b>283</b>
<b>Tanzania</b>	<b>305</b>
<b>Uganda</b>	<b>335</b>
<b>Zimbabwe</b>	<b>373</b>
<b>Part 3/ Partie 3</b>	
Tables/Tableaux	<b>393</b>





## Foreword/Préambule

Does forest tenure matter? In what way does it matter? What are the links among tenure, sustainable forest management and poverty alleviation?

This paper presents the main findings of research that was conducted by FAO with the aim of analysing and understanding the role of tenure arrangements, their enabling impacts and their limitations. The paper presents a summary of different tenure instruments' performance in supporting SFM and PA, and provides recommendations for more effective forest tenure systems.



Faut-il tenir compte des systèmes fonciers forestiers? Pourquoi sont-ils importants? Quels liens peuvent exister entre les arrangements fonciers, la gestion durable des forêts et la lutte contre la pauvreté?

Cette publication présente les principaux résultats d'une étude conduite par la FAO en Afrique dont l'objectif est de mieux comprendre le rôle que les arrangements fonciers forestiers peuvent jouer, leurs effets positifs ou négatifs ainsi que leurs éventuelles limitations. Cette publication présente un résumé de la performance des différents arrangements fonciers en fonction de leur contribution à la gestion durable des forêts et à la lutte contre la pauvreté, et fournit des recommandations pour la mise en oeuvre de systèmes fonciers plus efficaces.





## Acronyms/Acronymes



AAC	Assiette Annuelle de Coupe
AC	administrative circle
ACODEMADE	Community Association for Environmental Protection of Derre
AFD	Agence Française de Développement
ANC	African National Congress
BB-BEE	Broad-Based Black Economic Empowerment
BEE	black economic empowerment
BSE	Bureau Suivi Evaluation
BUCODO	Budongo Forest Conservation and Development Organization
CAC	Cellule d'Animation et de Concertation
CAFAL	Compagnie Africaine de Fabrication d'Allumettes
CAMPFIRE	Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources
CBFM	community-based forest management
CBG	Compagnie des Bois du Gabon
CBNRM	community-based natural resource management
CBO	community-based organization
CCC	Cahier des Clauses Contractuelles
CCSF	community-controlled State forest
CEB	Compagnie Equatoriale des Bois
CERAD	Centre de Recherche et d'Action pour le Développement Durable FAO
CF	Coupe Familiale
CF	community forestry
CFA	community forestry agreement
CFAD	Concession Forestière sous Aménagement Durable
CFC	collaborative forest committee
CFM	collaborative forest management
CFMA	community forest management agreement
CFR	community forest reserve
CLA	communal land association

CLUSA	Cooperative League of the United States of America
COMIFAC	Commission des Ministres en charge des Forêts d'Afrique centrale
CPAET	Convention Provisoire Aménagement- Exploitation- Transformation
CRLR	Commission on Restitution of Land Rights
CVDG	Comité Villageois de Développement et de Gestion
DACEFI	Développement d'Alternatives Communautaires pour lutter contre l'Exploitation Forestière Illégale (Projet WWF)
DAPF	Division Aménagement et Productions Forestières
DDICB	Direction du Développement des Industries et du Commerce du Bois
DEFCCS	Direction des Eaux, Forêts, Chasses et Conservation des Sols
DFID	Department for International Development
DGEF	Direction Générale des Eaux et Forêts
DIARF	Direction des Inventaires, des Aménagements et de la Régénération des Forêts
DME	Diamètre Minimum d'Exploitabilité
DPF	Direction de la Production Forestière
DSCRP	Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
DSRP	Document des Stratégies de Réduction de la Pauvreté
DWAF	Department of Water Affairs and Forestry
EFI	Exploitation à faible impact
EIA	environmental impact assessment
ENEF	École Nationale des Eaux et Forêts
ESAP	Economic Structural Adjustment Programme
EU	European Union
FACE	Forests Absorbing Carbon-dioxide Emissions (project)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FBD	Forestry and Beekeeping Division
FC	Forêt Communautaire
Fc	Forêts communales
FED	Fonds Européen de Développement
FFEM	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
FFN	Fonds forestier national
FID	Forest Inspection Division
FMU	forest management unit
FRA	Forest Resource Assessment
FSC	Forestry Stewardship Council
FSD	Forest Services Division
FTLRP	Fast-Track Land Reform Programme
GEPAC	Gestion Participative en Afrique Centrale
GFMC	Gambia Forest Management Concept
GIE	Groupement d'Intérêt Economique

GTZ	Office allemand de la coopération technique
HFBCA	High Forest Biodiversity Conservation Areas (Project)
HFZ	high forest zone
IA	implementation area
ICA	intensive conservation area
ICRAF	International Center for Research in Agroforestry
IED	Innovations Environnement Développement
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IIED	Institut international pour l'environnement et le développement
IPN	Institut Pédagogique National
IREF	Inspection Régionale des Eaux et Forêts
IUCN	World Conservation Union
IV	Comité inter-villageois
JFM	joint forest management
JFPM	joint forest park management
JMA	joint management agreement
KFW	German Agency for Financial Cooperation
KLF	Komatiland forests (package)
KVTC	Kilombero Valley Teak Company
LAFR	local authority forest reserve
LAMP	Land Management Programme
LEAP	local environment action plan
LFR	local forest reserve
LOASP	Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale
M&E	monitoring and evaluation
MA&D	market analysis and development
MASEFOR	Méthode Automatique de Suivi –Evaluation des Activités Forestières
MEPN	Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature
MINEF/DF	Ministère de l'Environnement et des Forêts/ Direction des Forêts
MINFOF	Ministère des Forêts et de la Faune
MNRT	Ministry of Natural Resources and Tourism
MOP	manual of procedures
MOU	Memorandum of Understanding
MRI	Multi-Resource Inventory
MTS	modified Taungya system
MWLE	Ministry of Water, Lands and Environment
NAADS	National Agricultural Advisory Services
NAFOBEDA	National Forestry and Beekeeping Database
NARO	National Agricultural Research Organisation of Uganda

NDFW	National Directorate of Forest and Wildlife
NDLF	National Directorate for Land and Forest
NDPA	National Directorate of Protected Areas
NEMA	National Environment Management Authority
NFA	National Forest Authority
NFP	National Forest Programme
NFPDP	National Forest Plantation Development Programme
NFR	national forest reserve
NFTPA	National Forestry and Tree Planting Act
NGO	non-governmental organization
NRM	natural resource management
NSZ	northern savannah zone
NWFP	non-wood forest product
OAB	Organisation Africaine du Bois
OIBT	Organisation Internationale des Bois Tropicaux
ONG	Organisation non gouvernementale
PAEFK	Projet d'Appui à l'Entreprenariat Paysan de Kolda
PAEP	Projet d'Appui à l'Entreprenariat Paysan
PAGERNA	Projet Autopromotion et Gestion des Ressources Naturelles au Sine Saloum
PAM	Programme alimentaire mondial
PAO	Plan Annuel d'Opérations
PBA	Programme Bassin Arachidier
PCFMA	preliminary community forest management agreement
PCI	Principes, Critères et Indicateurs
PCR	Président de Conseil rural
PEF	Plan d'Exploitation Forestière
PERACOD	Programme d'Electrification Rurale et d'Approvisionnement Durable en Combustibles Domestiques, Sénégal
PFA	Permis Forestier Associé
PFE	permanent forest estate
PFL	Produits Forestiers Ligneux
PFM	participatory forest management
PFNL	Produit Forestier Non Ligneux
PFRA	participatory forest resources assessment
PGG	Permis de Gré à Gré
PGIES	Projet de Gestion Intégrée des Ecosystèmes du Sénégal
PI	Permis Industriel
PIB	Produit Intérieur Brut
PIC	Plans d'investissement communaux
PLD	Plans locaux de développement

PME	Petite et Moyenne Entreprise
PMEF	Petite et Moyenne Entreprise Forestière
PN	Parc National
PRDI	Plans régionaux de développement intégré
PRECOBA	Projet de Reboisement Communautaire dans le Bassin Arachidier
PROCAS	Programme d'Appui au Développement Socio-économique pour la Paix en Casamance
PROGEDE	Programme de Gestion Durable et Participative des Energies
PRS	Poverty Reduction Strategy
PS	Permis Spécial
PSACD	Projet Sénégal-Allemand de Combustibles Domestiques
PSFE	Programme Sectoriel Forêt Environnement
PSRF	Programme de Sécurisation des Recettes Forestières
PTE	Permis Temporaire d'Exploitation
RDC	rural district council
RFA	Redevance Forestière Annuelle
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SAFIRE	Southern Alliance for Indigenous Resources
SANDF	South African National Defence Force
SBL	Société des Bois de Lastourville
SFM	sustainable forest management
SIDA	Swedish International Development Agency
SIEFP	Système d'Information Ecologique, Forestier et Pastoral
SIGICOF	Système de Gestion des Infractions et du Contentieux Forestier
SIGIF	Système Informatique de Gestion de l'Information Forestière
SPGS	Sawlog Production Grant Scheme
SRA	social responsibility agreement
SWAP	sector-wide approach
SYNFOGA	SYNdicat des FOrestiers du GAbon
TANWAT	Tanganyika Wattle Company
TFCG	Tanzania Forest Conservation Group
THF	tropical high forest
TPF	Timber Producers' Federation
TUC	timber utilization contract
TUP	timber utilization permit
UBOS	Uganda Bureau of Statistics
UFA	Unité Forestière d'Aménagement
UFG	Unité Forestière de Gestion
UICN	Union mondiale pour la nature
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international

UWA	Uganda Wildlife Authority
VC	Ventes de coupe
VFMA	village forest management area
VLFR	village land forest reserve
VLTP	Validation of Legal Timber Programme
VNRC	village natural resource committee
WMA	Wildlife Management Area
WWF	World Wide Fund for Nature/Fonds mondial pour la nature
ZACF	Zone d'Attraction du Chemin de Fer
ZIC	Zone d'Intérêt Cynégétique
ZICGC	Zone d'Intérêt Cynégétique à Gestion Communautaire

## Part 1/Partie 1 – Overview/Vue d'ensemble

UNDERSTANDING FOREST TENURE IN  
AFRICA: OPPORTUNITIES AND  
CHALLENGES FOR FOREST TENURE  
DIVERSIFICATION.....3



COMPRENDRE LES RÉGIMES FORESTIERS EN  
AFRIQUE: OPPORTUNITÉS ET ENJEUX DE  
DIVERSIFICATION .....25

*By/Par*  
**Francesca Romano**  
*and/et*  
**Dominique Reeb**

Forestry Department - Département des forêts  
FAO





# Introduction and background

*Forest tenure determines who can use what resources, for how long and under what conditions. Forest tenure is a broad concept that includes ownership, tenancy and other arrangements for the use of forests. Forest tenure is the combination of legally or customarily defined forest ownership rights and arrangements for the management and use of forest resources.*

Most of the world's forests (about 85 percent) are publicly owned. Deforestation and forest degradation resulting from population growth, agricultural expansion, increasing demand for wood products and rapid economic growth have triggered debate on the effectiveness of public sector forest management and of current forest resource tenure and institutional arrangements. Over the last 20 years, the commitment to empowering local communities, decentralizing decision-making to local government units and increasing private sector involvement in forest management has been growing. In some countries, this has led to a diversification of forest tenure systems and to innovative institutional arrangements that aim to increase the direct involvement of local non-State stakeholders in forest management.

Forest tenure reforms may have complex, wide-ranging implications, which are often poorly understood and may deter governments from initiating or supporting such reform processes. Understanding the implications of different forest tenure arrangements is therefore essential for governments seeking to strengthen, adapt and formulate policies that are conducive to local management of forest resources, and for other stakeholders supporting community-based forest management (CBFM).

Although there is increasing recognition that forest resource and land tenure plays a role in sustainable forest management (SFM) (UNDP/UNEP/World Bank/WRI, 2005) and that security of tenure is an important mechanism to ensure accountability and control of forestry operations at the local level (FAO, 2005), most rural poor people still remain poor because their rights to the land are weak and their tenure insecure (Bruce, 2004). In addition, most current policies and legal frameworks continue to limit local people's access to natural resources.

To what extent does forest tenure influence land and resource use? Are more diversified forest tenure arrangements that allow for the management of forest resources by local, non-State stakeholders part of the solution to forest degradation and destruction, which continue at an alarming rate (FAO, 2006a)?

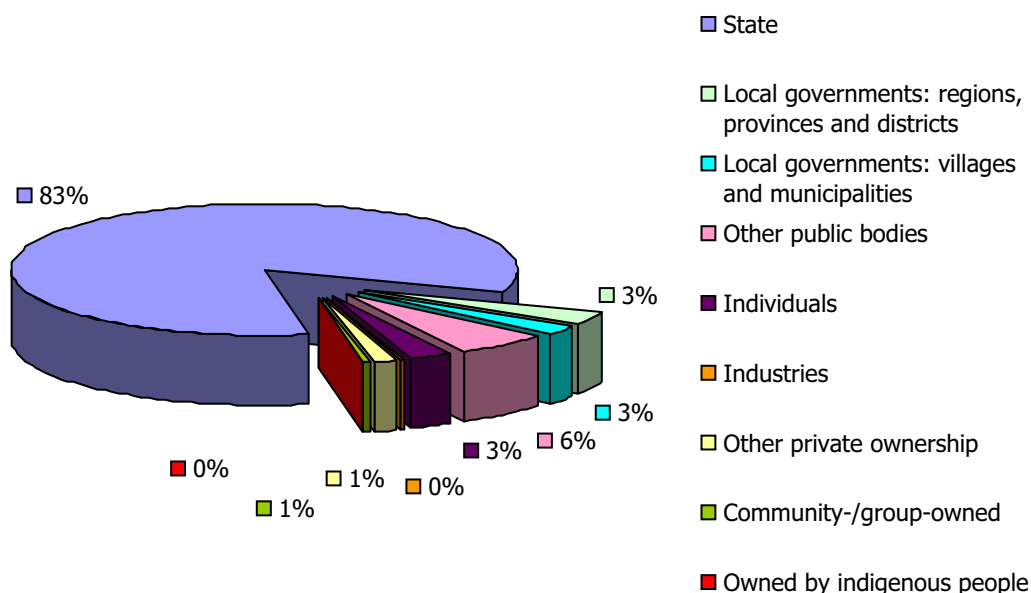
Since 2005, in an attempt to answer these questions, FAO has been involved in a series of studies in South and Southeast Asia and Europe aimed at clarifying the relationships among forest tenure, SFM and poverty alleviation. As part of the effort to collect evidence from different parts of the world, this paper presents the results of similar studies carried out more recently in Africa.

## Forest tenure in Africa: facts and figures

As were previous studies in other regions, this study of forest tenure in Africa is based on the analysis of two variables: the type of ownership; and the level of control and access to resources. It explores the various possible combinations of forest ownership and arrangements for managing and using forest resources (see Annexes 1 and 2 for definitions of the terminology and categories used). The findings are based on data collected from 17<sup>3</sup> countries in Africa, representing different ecoregions and a wide spectrum of tenure systems. Quantitative information is complemented by 11 country case studies<sup>4</sup> analysing the impact of forest tenure on SFM and poverty alleviation.

Results indicate that Africa does not diverge from the global trend (FAO, 2006a), as already observed in Asia (FAO, 2006b): most of Africa's 330 million ha of forests are public (95 percent) and mainly owned by central governments.

FIGURE 1  
Forest ownership structure



Private forest ownership is generally very limited in the region. Exceptions to this are South Africa (where it is 30 percent of the total) and Zimbabwe (37 percent), but these percentages are likely to change as the ownership structures in the two countries are undergoing major shifts. In Uganda, owing to a titling process started in 1998, private forest ownership is relevant (76 percent), but it is impossible to distinguish between individual and common ownership. Although not very significant in terms of surface (1 percent), community-owned forests, mostly located in the United Republic of Tanzania (Box 1) represent an interesting and innovative tenure system.

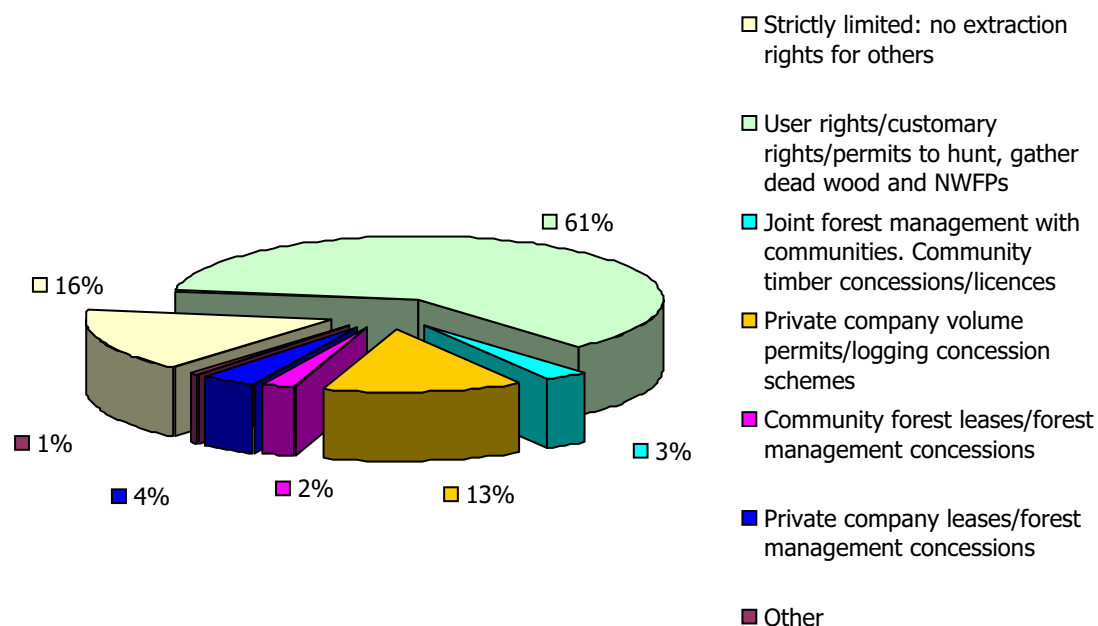
Figure 2 shows how public forests are managed and how governments retain most responsibility, either as strict and exclusive control (16 percent) or by granting limited user rights, such as permits

<sup>3</sup> Cameroon, Côte d'Ivoire, Democratic Republic of the Congo, Gabon, the Gambia, Ghana, Kenya, Madagascar, Mali, Morocco, Mozambique, the Niger, Senegal, South Africa, United Republic of Tanzania, Uganda, Zimbabwe.

<sup>4</sup> Cameroon, Gabon, the Gambia, Ghana, Morocco, Mozambique, Senegal, South Africa, United Republic of Tanzania, Uganda, Zimbabwe.

to gather deadwood and non-wood forest products (NWFPs), over forests (61 percent), which are very often left unmanaged and uncontrolled.

**FIGURE 2**  
**Forest management categories in public forests**

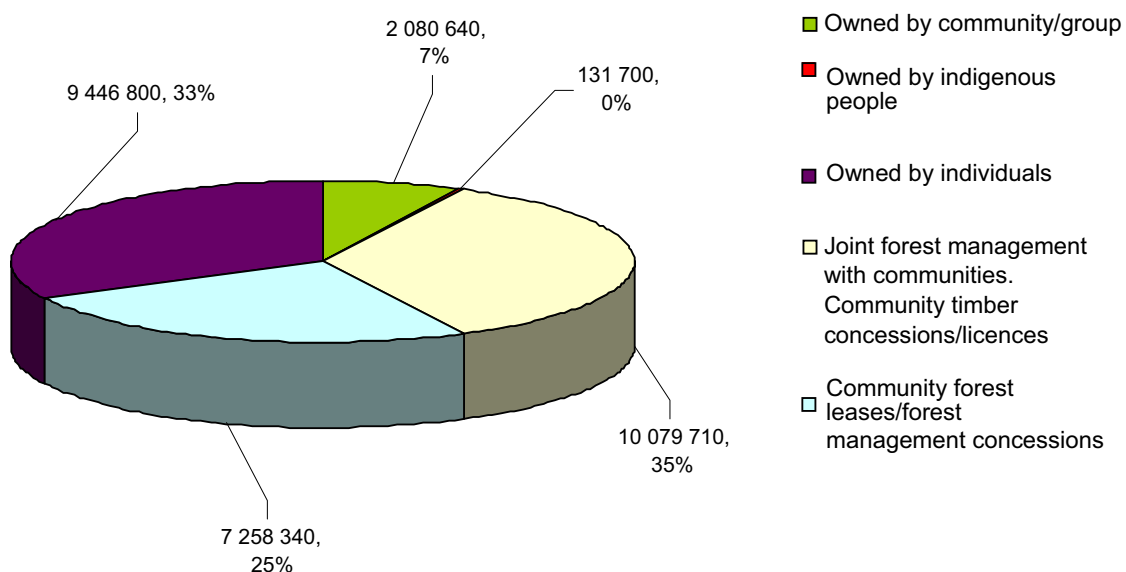


The areas of forests jointly managed with local communities or under the full responsibility of local communities are quite limited, at 3 and 2 percent, respectively, of the total. These forests represent significant shares only in Ghana, South Africa, Zimbabwe and Mozambique.

Forest concessions cover about 55 million ha (17 percent), the majority being short-term concessions granted to private companies concentrated in the Congo basin region (Cameroon, Democratic Republic of the Congo, Gabon, Côte d'Ivoire). Longer-term concessions exist in Cameroon and Mozambique, in the latter, they represent an innovative tenure system (see Box 3).

The forest area under some form of control by local forest users/holders accounts for about 10 percent of the total (30 million ha), and includes forests owned by communities, individuals and indigenous groups or managed by local communities.

**FIGURE 3**  
**Local forest holders**



Although most of the forests in Africa remain under State ownership and management, there are also some interesting tenure patterns and innovative approaches, which will be presented and discussed in this paper. Among these are village land forest reserves (VLFRs) in the United Republic of Tanzania, community forestry (CF) in Gambia, the individual titling process in Uganda, private concessions in Mozambique and South Africa, and communal forests in Cameroon.

# Innovative approaches to support sustainable forest management and poverty alleviation

## TENURE AND SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT

### Titling of common property: the importance of a phased approach

Common property is a customary tenure system; it regulates access to and use and conservation of land and natural resources in many African countries. As highlighted by the System-Wide Program on Collective Action and Property Rights (CAPRI, 2006), community management systems traditionally protect access rights for the poorest and most vulnerable. Under current development trends, governments often have to choose between individualizing ownership of these resources, which risks excluding the poor, or strengthening community institutions to govern them better. Common property management is complex, so it is important that the State empower communities through legal provisions, institutional arrangements and capacity building in decision-making and enforcement. It is also important to ensure recognition of indigenous systems – including customary tenure – that contribute to the sustainable use of resources.

There are cases, such as in Zimbabwe and Ghana, where customary tenure, particularly common property, is still in place and, although not formally recognized, *de facto* regulates access to and use of forest resources.

Research shows that government land titling programmes do not always provide stronger security than customary laws, and may even be a source of insecurity for women and poor households with limited access to government land registration (Meinzen-Dick and Di Gregorio, 2004). In Uganda, the formalization of common property was not fully successful because it was not adequately supported by extension services and local administrations (see Box 8).

However, there are at least two successful examples where the formalization of common property and the sharing of power between government/forest administrations and local communities have had a clear positive impact on SFM: VLFRs in Tanzania (see Box 1) and CF in Gambia (see Box 2). Although their origins and structures are different, the two processes share some common key elements, including the following:

- *A phased approach*: the formal recognition of ownership is the result of a relatively long process (more than three years), during which the government uses pilot villages to test the process, assesses local capacities and builds confidence before releasing land titles.
- *Capacity building* is an integral and significant component of the process.
- *Mechanisms for benefit sharing* provide an incentive for titling and the sustainable use of resources.

The main limitations so far have been the comparatively high costs and resultant dependence on external funding in the Gambia, and the unclear impacts on poverty alleviation in Tanzania, mainly because of the poor condition of forests devolved to local communities.

### Box 1. Village land forest reserves (VLFRs) in Tanzania

A village council may reserve common land within the village land as a VLFR for the purpose of forest management. The village council owns and manages the trees through a village natural resource committee (VNRC), a group or an individual, and most of the costs and benefits of managing and utilizing forest resources are carried by the owner. Central government has a minimal role in the management of VLFRs, and district councils are responsible for their planning and establishment, as well as for undertaking occasional monitoring. To declare a VLFR, the village prepares a management plan, which must be approved by the village assembly. Villages can make by-laws to support the management plan and provide the legal basis for enforcing forest management rules. The following are some of the incentives that the Forest Act (2002) provides to encourage local communities to reserve forest resources on general land:

- *Waiving State royalties on forest products:* This means that the village is not bound by inflexible (and low) royalty rates, and can sell its products at prevailing market rates.
- *Exemption from local government taxes ("cess") on forest products from village forest management:* This means that products harvested from VLFRs are not liable for local government taxes during transportation.  
Exemption from the reserved tree species list: This mechanism under the Forest Act (2002) protects commercially important or endangered tree species on unreserved land, and entrusts their management (and commercial use) to the district forest officer. When under village management, decisions about harvesting these species are transferred to the village administration.
- *Confiscation and sale of illegally harvested forest products and illegal equipment:* Any illegally harvested forest products or the equipment used for illegal harvesting in a VLFR may be confiscated and sold by the village council, and the proceeds used to benefit the village.

As a result of these incentives, communities' interest in establishing CBFM is increasing. Evidence is mounting that forest condition is significantly improved when forests are managed locally by mandated village institutions under CBFM arrangements.

*Source: Akida and Blomley, 2007.*

### Box 2. Phased approach for community forestry (CF) in the Gambia

A village or group of villages can become involved in community forest management by concluding an agreement with the Forestry Department over any piece of forest land that is not a forest park and that lies within the traditional lands of the village or group of villages. The Participatory Forest Management (PFM) Programme is implemented in phases. The timing for transfer to community ownership depends largely on the experience and readiness of the community concerned. Phased implementation is useful because it gives partners the chance to learn about each other. The responsibilities transferred to a local community must be commensurate with its technical and managerial capacity for sustainable management of the forest. The process of ownership transfer must therefore include regular training sessions to build community capacity.

The management of a community forest is based on an approved forest management plan developed by the local management committee with the help of forestry field staff. There are two types of plan: the three-year preliminary management plan, and the five-year community forest management plan. These correspond to the preliminary and consolidation phases of the CF implementation process. The community's management performance is evaluated before the end of the preliminary phase. If the evaluation results are positive, the final agreement – the Community Forestry Management Agreement – is signed, leading to the community's permanent ownership of the forest. During this three-year period, the Forestry Department provides capacity building to the local forest management committee, with training in record-keeping, bookkeeping and numeracy skills to enhance its financial management skills. The programme has had positive effects on forest cover, gender equity, income generation (through commercialization of forest products), governance, capacity building, and promotion of the integrated rural development approach.

*Source: Camara and Dampha, 2007.*

The examples from the Gambia and Tanzania also share common approaches that are rooted in a process of power sharing and capacity building, rather than simply granting communities increased access to forest resources. As underlined by Alden Wily (2001), when communities are given ownership and control of forests, they have a vested interest in treating the resources well. Simply allowing access rights is not enough to promote sustainable management.

### **Private sector investment**

The limited human and financial resources of most of the forest administrations in Africa have led to a broader involvement of the private sector in managing former public forests. Two examples from Uganda and South Africa show how titling and privatization of forest resources can lead to increased investment in the sector, improved management and better social conditions, at least as a secondary effect.

In Uganda, following decentralization and the tenure reform that started in 1998, the freeholders and leaseholders that hold large areas of land are usually in the private sector, including industries and private institutions. They have secure tenure and ownership rights to property over long periods. The study found that secure tenure encourages the private sector to invest in forest management, which is usually efficient and effective, especially in the tea estates of Igara, Rwenzori, Kabarole and Kyenjojo. Some free- and leaseholders have invested in SFM by putting in place management structures, budgets and qualified staff to prepare work plans, enforce regulations, control illegal activities and provide employment to local communities. Such tenure holders ensure compliance with legal requirements, and most estates do not have problems of encroachment or illegal use of resources. Some tenure holders have contributed to poverty alleviation and improved community livelihoods by allowing crop cultivation in areas opened for tree planting, thereby helping communities to obtain food (Kigenyi, 2007).

In South Africa, the government has transferred a total of nearly 250 000 ha of State-owned plantations to the private sector since 2001. This represents nearly 60 percent of the high-potential State plantation area. Assets have been transferred through lease agreements, which cede ownership of the plantations to the new owners, while the government retains the underlying land rights. This gives the government stronger control over how the forests are used and managed than would be the case if they were sold outright.

Another critical reason for leasing rather than selling is the existence of land claims to these State plantation areas. According to the Constitution of South Africa, the government cannot sell State land on which land claims have been lodged. The new leaseholders are obliged to respect the existing rights and claims of local communities over the land; privatized plantations with local community trust shareholdings have proved particularly successful. Although there is no accurate information on the extent of State plantations that are subject to land claims, estimates suggest a figure of about 70 percent of the total. Prior to privatization, the management of State-owned plantations cost the government R350 million (about US\$50 million at September 2007 conversion rates) a year. The plantations that have been privatized no longer cost the government anything, and have instead become productive assets for the leaseholders. The condition of these forests has improved considerably as a result of intensive rehabilitation and improved management. Many have already been certified by the Forestry Stewardship Council (FSC) and the rest are in the process of being certified; one of the conditions of the privatization process is that the new companies must be certified by an internationally accredited organization, or the lease agreement can be terminated (Clarke, 2007).

### **Joint forest management**

In most of the African countries included in the study, forest legislation makes provisions for establishing community forestry and/or implementing joint forest management (JFM) of forest resources (Cameroon, Senegal, Gabon, the Gambia, Ghana, Tanzania, Uganda). Most of the agreements that regulate these mechanisms do not foresee any transfer of ownership, but stipulate a sharing of responsibilities and benefits. In many situations, such as in Gabon, Uganda and Cameroon, the transfer is very limited, however, or even merely “on paper”: the main constraints are a lack of capacity to implement the requirements of the law, and resistance to sharing power.



Successful examples of JFM are found in Senegal, Ghana and Tanzania. The agreements usually foresee the existence of a management plan and have resulted in improved forest conditions, conservation of biodiversity, reduction of illegal activities, and an increased sense of responsibility. It is also noteworthy that significant support from the government, particularly local authorities and decentralized forest administrations, has been provided.

However, none of these mechanisms have demonstrated clear positive impacts on economic conditions for the local population, mainly because the forests under JFM are primarily designated for conservation or restoration purposes rather than economic ones. Despite this lack of direct incentives, local populations participate in these management schemes, probably because of their increased role in decision-making. In the three successful cases (Senegal, Ghana and Tanzania), local communities have a greater role in decision-making regarding resource use than they do in other countries. Local communities also gain limited economic benefits. In Senegal, they receive part of the fines collected for non-compliance, and can commercialize some forest resources. In Tanzania (see Box 7), however, the economic incentives are so limited that the success of the JFM programme is being undermined. Although some of these approaches appear to function, it is questionable that they will remain sustainable in the long term, unless additional incentives are provided.

## **TENURE AND POVERTY ALLEVIATION**

### **Partnership and negotiation with the private sector: when the law empowers the less advantaged**

Several of the case studies show the contribution that the private forestry sector can make to improved livelihoods. First, the private sector often has capacity and resources available to manage and market resources and to provide employment opportunities while local communities' own capacities are being built, which requires fairly long periods. Second, in some countries, the law requires the private sector to respect the rights and land claims of local communities in ways that range from simple benefit sharing to partnership agreements. In the latter case, countries have made substantial efforts to formalize and title customary/common property, thereby empowering less advantaged groups in negotiation processes. As previously mentioned, empowerment does not come from titling alone, but requires a lot of additional support (see the cases from South Africa and Uganda discussed in Box 8)

In Uganda, as previously mentioned, the private sector contributes not only to SFM, but also directly to poverty alleviation, mainly through the creation of employment opportunities.

Mozambican legislation probably represents the most innovative approach in terms of social and economic accountability of the private sector. The possibility for local communities to enter into negotiation processes with private concessionaires is based on acquiring "registered" land-use rights (LURs), which ensure community benefits. LURs empower communities to control access to land and the resources on it, and to receive 20 percent of the revenues collected from natural forest and wildlife exploitation. Most commercial exploitation of forest and wildlife resources is carried out by private companies, which pay royalties on the forest or wildlife resources extracted from community land. Communities must be consulted before any land or resource can be granted to a concessionaire. The consultation process gives local communities the opportunity to negotiate benefits (see Box 3), but the Forest and Wildlife Regulation does not provide clear procedures for this consultation, and negotiations depend on the ability of the community concerned (Siteo and Tchaúque, 2007).

**Box 3. Forest concessions generating income for local communities in Mozambique**

Forest concessions provide opportunities for a long-term relationship between a community and a concessionaire. Locating a concession in the forest can have multiple advantages for adjacent communities, not only in providing employment, but also because the facilities that accompany the establishment of a processing plant may generate benefits for local people. Logging residuals, which amount to about 33 percent of the total harvest, can be used by communities for woodcarving, building material, charcoal and fuelwood. In addition, communities can use 55 to 75 percent of the processing residuals for activities such as carpentry, the manufacture of beehives, building and the creating of small community industries. When the community and the concessionaire have a good relationship, the concessionaire motivates local communities to engage in this sort of activity. In Sofala and Cabo Delgado, concessionaires provide raw material to artisans and carpenters, and facilities and training for the communities to engage in beekeeping and other non-forestry activities, such as agriculture and fisheries. In addition to providing facilities, the concessionaires improve access to markets for the products, for the communities' benefit.

*Source: Siteo and Tchaúque, 2007.*

As previously described, the privatization of State plantations in South Africa has led to significantly improved forest conditions and contributed – although not in a homogeneous way – to improved living conditions for the black population, through increased ownership and control of plantations, employment opportunities and access to forest goods and services for livelihood security. The State manages the privatization process in ways that favour companies whose bids include significant black shareholding and that commit to supporting black-owned contracting businesses through outsourcing and training. Under their lease agreements, the new owners are obliged to respect the existing rights and claims of local communities (Clarke, 2007).

**Box 4. Case study: Singisi Forest Products in South Africa**

The first forestry privatization deal to be concluded in South Africa was for the Eastern Cape North package. The successful bidder was Singisi Forest Products, which met and exceeded government targets in terms of black shareholding, and also committed to making heavy investments in social and economic development in the area.

**Lease fees**

Singisi pays an annual lease fee of R6 million (US\$850,000) to the government, which holds the money in trust for the communities that have lodged claims to portions of the plantation. When the claims have been settled, accumulated and future rentals will be paid to a community trust. The company supports claimants' settling of claims, which is a demanding and lengthy process for which communities often lack the necessary resources.

**Equity stakes for the local community**

A local community trust, Singilanga Directorate Trust, has a 10 percent share in the consortium. The money accruing from this share is paid into a community trust and used for community development initiatives. Stakeholders are the communities adjacent to the forests.

**Employment**

Despite its initial fears, the local union now welcomes the changes brought by privatization. No jobs have been lost, and employment in the local sawmill has become more secure. Through employment, benefits are extended to a wider community outside those with a direct stake in the company.

**Forestry-based enterprise development**

Support for the development of forestry-based enterprises was part of the Singisi bid, and is included in the lease agreement with the government. Singisi has a programme to support black-owned forestry enterprises,

procurement policies that favour black-owned contractors and service providers, and a preferential procurement target of 25 percent.

#### **Access to NWFPs and other forest benefits**

The leases include requirements to respect the existing use and access rights of residents and surrounding communities, especially the right to collect for domestic consumption. Singisi has a support programme for small enterprises using NWFPs, such as in the collection and sale of mushrooms.

These positive conclusions should be accompanied by a word of caution, however. The Singisi case is unique. Other packages went to companies that were far less committed to empowering local communities, as evidenced by their bids and subsequent actions.

*Source:* Clarke, 2007.

### **Fair benefit sharing systems**

In many countries, particularly in the Congo basin region, forest concessions contribute significantly to the economy. Although there are few systems in place that guarantee a fair and equitable sharing of income to the benefit of the less advantaged, there are some interesting exceptions.

Mozambique has already been mentioned for its innovative system of returning 20 percent of the revenues from wildlife and forest concessions to local communities (see Box 3). The procedure for returning the money is still not very clear, however. The inter-ministerial decree that established the revenue sharing system requires that local communities are represented by a legal entity, which must have a bank account. Although this seems a minor requirement, most rural communities need assistance from the State or a non-governmental organization (NGO) establish a committee and receive basic legal and management training. In addition, few districts are served by financial institutions and very few rural residents have identity cards (Siteo and Tchaúque, 2007). Therefore, although the value of the law and its approach should be recognized, caution is required when assessing its impact.

Problems in distributing incomes, taxes or fees from concessions are quite common and limit the effectiveness of this approach. In Cameroon, for example, the distribution of concession royalties (*redevances*) through local administrations (*collectivités locales décentralisées*) is considered a tool for poverty alleviation. The law foresees the sharing of these revenues among the State (50 percent), mayors, on behalf of villages (40 percent), and local communities (10 percent), but the process for this distribution is not always clear and transparent, especially regarding the sums due to local communities (Bigombe Logo, 2007).

Ghana uses a very similar approach for distributing stumpage fees and rent collected inside and outside forest reserves, but such benefits rarely reach fringe communities. Another system, the modified Taungya system (MTS), currently used in national reforestation projects in forest reserves, provides the population with some economic benefits and livelihood sources. Under the original Taungya system, the Forestry Commission was the owner of plantations, and landowners (tribal landowners and traditional authorities) received benefits from tree crops, but tenant farmers did not. The MTS uses the following benefit sharing framework: farmers receive 40 percent of tree outputs; the Forestry Commission 40 percent; landowners 15 percent (tribal landowners 8 percent and traditional authorities 7 percent); and forest-adjacent communities 5 percent. The immediate benefits of the MTS include reclaimed degraded forest cover; sustainable future requirements of wood industries; reduced food shortages; reduced land scarcity; reduced poverty, as farmers are paid for services such as planting and tending; and generation of revenue for the country and stakeholders (Boyake, 2007).

# Factors that constrain tenure security and diversification

## FRAGILITY, LACK OF CLARITY AND RESISTANCE TO CHANGE

Very often tenure reforms, such as privatization, titling (Uganda) and restitution or redistribution of land (South Africa and Zimbabwe), are not adequately implemented and remain unclear and unknown to most of the potential beneficiaries because of a weak supporting environment (see following chapter). Inevitably, this creates insecurity, mistrust and conflict, increases the fragility of tenure and reduces the interest in proper forest management.

Lack of clarity and transparency may be the result of contradictory or incoherent legislation regulating land and forest ownership and use, as in the case of Mozambique, where local communities can acquire registered use rights (ownership) over the land, but do not automatically obtain use and exploitation rights over the resources. Instead, the government can grant these rights as concessions to private companies, which is another potential source of conflict (Siteo and Tchaúque, 2007).

Insecurity can also result from massive land reallocation and redistribution schemes over short periods, which fail to reach their objectives of benefiting the poor, especially when the process is not associated with clear procedures for land allocation, sufficiently long leases, and associated rights (see Box 5).

### Box 5. The Fast-Track Land Reform Programme (FTLRP) in Zimbabwe

Since independence in 1980, the Government of Zimbabwe has made concerted efforts to transfer the land held by private commercial farmers back to the former communal area dwellers, as private or communally owned resources. There has been a more dramatic shift of ownership since 2000, when the State took over the remaining 30 to 35 percent of private land through occupation and other forms of dispossession under FTLRP, with usufruct rights given to those resettled on these lands. Tenure over forest resources has not been secure since then, and the future is uncertain for the occupiers of former private woodlands. Forest resources have been adversely affected by this insecurity, which has resulted in forest clearance for agriculture and the sale of wood and game meat to supplement incomes. The new forms of resettlement that have emerged since 2000 are likely to remain insecure until Zimbabwe's political climate changes. Only a few beneficiaries of FTLRP have been issued with long-term leases on their land, giving them greater security of tenure over the forest resources on that land.

*Source: Matose, 2007.*

In many of the African countries analysed, particularly where forest resources represent an important source of income for the government, tenure reform meets with strong resistance from forestry authorities. This is illustrated by governments' reluctance to devolve resources and management responsibilities to lower levels, and their slow pace in implementing laws and policies. In some cases, no policies and laws are implemented at all, not only because human and financial resources are missing (see following section), but also because there is a degree of fear of losing power and control on the part of powerful groups, including the wood industry.

The forest law of Gabon foresees the possibility of establishing community forests, but no village has yet officially requested gazettement owing to a scarcity of information and local communities'

lack of capacity to follow gazzement procedures and management requirements. In Cameroon, community forests exist, but are strictly controlled by the State (Bigombe Logo, 2007).

It should be noted that central governments or local authorities are not the only ones using reform mechanisms to retain or increase power; it is not uncommon for the benefits of forest tenure not to reach the poorest and most disadvantaged groups because elite groups within local communities tend to capture most of these advantages, as seen by examples of community forestry in Cameroon and land redistribution and restitution in South Africa (Clarke, 2007).

## WEAK SUPPORTING ENVIRONMENT

Difficulties in implementing tenure reform and diversification are often linked to a weak supportive environment, which undermines the potential positive effects of the reform, or at least makes it difficult to assess the efficiency or effectiveness of a specific tenure system. Some common elements identified from the case studies for this regional analysis are described in the following subsections.

### Land policies and management requirements

When addressing tenure issues, forest land is often not recognized as being different from agricultural land in terms of service provision, key stakeholders and management requirements, even though it needs a specific approach.

Where countries have recognized the importance of providing stakeholders with secure forest tenure as a means of encouraging SFM, overregulation and high costs for management plans have a negative effect on law implementation. For example, excessively complex management requirements have limited the implementation of communal forestry in Cameroon (see Box 6).

Complex regulations, high costs and dependence on external funding and capacity are relevant issues in several countries, for example, in Mozambique's forest concessions to local communities or Senegal's local conventions (*conventions locales*) between administrations and local communities. Only a few countries have introduced (e.g., the Gambia) or are piloting (e.g., Senegal) simple forest management planning tools for local community use. In other cases, monitoring and evaluation systems are not in place because of the lack of data on forest resources, but exploitation through forest concessions continues (e.g., Gabon).

#### Box 6. Communal forests in Cameroon: limited success for an alternative tenure system

Cameroon's Forest Law of 1994 foresees the possibility for a village represented by its mayor to request the creation of a communal forest (*forêt communale*). So far, the success of this initiative has been limited: not only is the law vague about the use and exploitation rights associated with the land titling, but the procedures are so complex and the costs so high that the advantages are not clear in comparison with the income assured to a local community through sharing the income taxes generated from a concession (40 percent to communes). As a result, even though communal forests have the advantage of being owned in perpetuity by the villages, this alternative tenure system has not yet received adequate support.

Source: Bigombe Logo, 2007.

### Incentives and benefit sharing

Obviously, stakeholders require sufficient incentives to engage in agreements that are money- and time-consuming, otherwise they will not see the benefit of bearing the costs, fulfilling the duties and bearing the responsibility that are associated with forest management. Analysis of the case studies reveals that changes towards tenure diversification are only partially implemented when economic (revenues, infrastructure, etc.) and non-economic incentives (control over customary land, etc.) are not in place.

The quality of the forest resources devolved to or co-managed with local actors is very often poor. In Tanzania, for example, the innovative system of VLFRs (see Box 1), which transfers ownership of forests to villages and communities, has so far had only limited impact on livelihoods because of the poor quality of the resources involved (Bloomley and Akida, 2007). Resources of higher quality (production forests) are managed through JFM agreements, but with very limited legal use allowed to local communities (see Box 7).

Benefit sharing systems are often unclear or not transparent, penalizing the poorest and most vulnerable. This happens, for example, in Cameroon, where local administrations often retain the 10 percent of tax revenues from concessions that should go directly to village communities for social activities.

Vague legislation can be the cause of conflict and inequalities. In Gabon, for example, the absence of clear indications about the financial contributions from concessions to local communities, together with weak representation of communities and lack of support from external third parties such as NGOs, has resulted in situations where many concessionaires do not contribute to the local economy as required (Nyare Essima, 2007).

**Box 7. JFM in Tanzania coastal area**

Failure to agree on equitable cost and benefit sharing continues to undermine JFM arrangements in many coastal villages in Tanzania. According to villagers interviewed, revenue from the utilization zone amounts to just over Tsh 6 million/month (about US\$4 600). Before regulated harvesting was introduced under JFM, forest products were collected free of charge, and mangrove poles were an important revenue source for villagers (one villager said that he used to earn about Tsh 90 000, about \$70, a month). JFM may therefore have resulted in reduced income and subsistence benefits, leading many villagers to question the rationale for the project. Together with the delayed finalization of regulations and guidelines for benefit sharing, this undermines local communities' continued commitment to JFM.

Source: Akida and Blomley, 2007.

**Weak institutional capacities and limited information flow**

The limited financial, technical or human capacities of the stakeholders involved in a tenure reform and the limited flow of information about the reform itself are among the most common constraints to tenure diversification and consolidation in Africa. They also limit the possibility for various key players to either enforce or benefit from provisions foreseen in the legal framework. Inappropriate human and financial resources prevent forestry administrations from managing and protecting forests, as in the case of Senegal's *forêts classées* (Bodian, 2007).

Some potentially successful programmes, such as the acquisition of LURs in Mozambique, land titling in Uganda and the redistribution and reallocation of land in South Africa (see Box 8), have suffered from a lack of support from extension services and local administrations to the beneficiaries of the reform. Such support is needed in exercising and retaining the rights and responsibilities associated with management agreements and the opportunities offered by the law.

A feature of most of the cases analysed is poor information and communication about laws and reforms, including the use of overly complex language and inappropriate means of communication.

**Box 8. The impacts of lacking support****South Africa: lack of post-settlement support**

In 1994, the new Government of South Africa pledged to transfer 30 percent of white-owned land to black owners within five years. Two primary mechanisms for this transfer were put in place: *restitution* of land lost through race-based laws and practices; and *redistribution* of privately owned and public land.

The two programmes have, however, lagged considerably behind their targets for land transfers. In addition, most of the transfers that have taken place, beneficiaries have not been able to establish viable enterprises or even to support themselves from the land. The lack of post-transfer support has been identified as one of the main reasons for the failure of land reform projects. Support to the development and building of local institutions is also particularly important for the sustainable use of forest resources on the transferred land.

*Source: Clarke, 2007.*

**Uganda: lack of support for the most disadvantaged**

Uganda's Land Act (1998) makes provisions for communities to own land legally by forming Community Land Associations, which own the land in their own right. This provision was expected to promote the responsible management of natural assets on the land, reduce land and natural resource degradation, promote SFM and help communities to alleviate poverty. However, no applications have been made to obtain registered landownership certificates. A FAO study found bottlenecks in the implementation of registration, due partly to discouragement from politicians and partly to an absence of proper guidelines. Compared with the success of land titling for individuals and the private sector (see p. 11) it can be concluded that a lack of support and difficulties in interpreting and implementing law requirements penalize more heavily the poorer, less educated and generally more marginalized people.

*Source: Kigenyi, 2007.*

Because of their position and role, local administrations could be expected to be key supporters of tenure reform, but instead they are very often the weakest link. This limitation is particularly severe in countries that are being decentralized without sufficient transfer of authority and capacities.

In Uganda, for example, local governments were given the responsibility for establishing District Forest Services (DFS), charged with issuing permits and licences, collecting fees and forest produce taxes, and developing and enforcing laws. They are also responsible for managing local forest reserves (LFRs) in partnership with communities, the private sector and forest land administrations. Because of their limited human and financial capacity, districts have failed to collect revenues, establish partnerships with local communities and the private sector, and produce management and work plans. This management failure has led to LFRs becoming open-access resources, and most have suffered encroachment (Kigenyi, 2007).

Lacking resources and capacities are not the only issue; local communities' recognition and respect of local administrations' authority is also important. In South Africa, for example, two separate but interlinked programmes aim to reform tenure and governance in the former "homelands", where land is held in trust for its occupants by the State. The Department of Land Affairs is implementing a *tenure reform* aimed at strengthening the rights of black families, groups and communities occupying land under informal systems of land tenure that have no legal or unclear status. The government is also implementing a programme to establish structures and systems for *democratic local government* at the local level and to decentralize responsibility for administrative functions and service provision.

These developments have provoked a storm of protest from traditional authorities, who fear that reformed local governance and land administration would strip them of most of their power and privileges. The current situation is one of considerable chaos regarding systems for managing and allocating land rights and of conflict between new local government structures and traditional authorities. Obviously, so far, implementation of the tenure reform has not achieved the expected results.

# Recommendations for forest tenure security and diversification

The case studies show that in Africa there is a wide range of successful forest tenure systems, albeit still limited in terms of area, each of which involves a combination of different stakeholders and different tenure arrangements. There is increasing evidence, from other regions as well, that diversification of forest tenure arrangements contributes to SFM. A secure, balanced and diversified tenure system – that matches the country’s socio-economic context and the stakeholders’ capacity and where stakeholders share, individually or in common, responsibilities and benefits – helps to mobilize all the available and potential resources and capacities, thus contributing to social as well as environmental sustainability.

Although recognizing that tenure is fundamental and that changes are needed is an important first step, it is certainly not sufficient for dealing with the complexity of tenure reform, which implies adequate preparation, support and intersectoral approaches. The case studies highlight the following:

- In most African countries, the forestry sector is not yet sufficiently engaged in forest tenure reform to respond adequately to current trends, local needs, capacities and traditional systems. The sector does not fully recognize the importance and role of tenure in SFM, and is therefore not adequately equipped to assess the situation and thus to initiate appropriate reform processes. On the contrary, the forestry sector often resists reforms and, when confronted with deteriorating forest conditions, reacts with drastic changes that are neither applicable to nor supported by local situations.
- Governments and local institutions are often not ready and prepared to support tenure changes, in terms of both finances and capacities.
- Tenure shifts are rarely seen as a possibility, so the forestry sector tends to protect itself through overregulation or constraining laws, or by limiting changes to marginal and less productive land.
- Tenure reforms are bound to fail when adequate support is not provided, in terms of capacity building, information provision or incentives.

Any serious attempt to reform the forestry sector should include the development – preferably based on tested concepts – of mechanisms and supportive legislation that will ensure tenure diversification and consolidation through appropriate processes. Lessons from such countries as the Gambia and Tanzania indicate that a phased approach, based on consecutive steps, pilot areas, progressive devolution of responsibilities and capacity building has proved successful because it responds better to the challenge of implementing complex tenure reform and allows sufficient time for building trust between government administrations and local communities, although it requires substantial investment and time.

There are other issues to be taken into consideration when developing regulations and policy that will enable local communities or individuals to acquire and manage forest land. The following subsections describe some of the priority issues to consider in reform.

## **REACHING THE MARGINALIZED**

FAO studies show that no single approach to tenure reform is better than others in contributing to poverty alleviation. For example, both formal titling of individual ownership and systems based on customary tenure can respond to the needs of the poorest and marginalized groups. However, none of these systems will reach the poor if insufficient attention is paid to these groups in the process. Under customary tenure systems, allocation and the settlement of disputes tend to be dominated by



elite groups. Therefore, as indicated by various authors, allocating decision-making power to communities, customary systems and authorities might have serious negative implications on the access to land and resources of women and the poor (Hobley, 2007).

Tenure reform should thus include provision of the resources necessary to promote stakeholder dialogue and ensure the possibility for disadvantaged groups to gain and retain tenure rights.

## **CAPACITY BUILDING**

This paper has emphasized the importance of and need for developing adequate capacities among all stakeholders. Capacity building should include awareness raising on policies and laws dealing with tenure and tenure reform; exercising rights and responding to acquired responsibilities (e.g., developing simple forest management plans or conducting resource assessment); compliance with the new legal requirements associated with reform (e.g., requests for titling); marketing of forest products; and negotiating with other stakeholders, including local authorities and the private sector.

A key role in these processes should be played not only by government extension services and similar institutions, but also by NGOs and the private sector, which have a comparative advantage in terms of efficiency, neutrality (at least for NGOs) and proximity to stakeholders.

## **INCENTIVES AND BENEFIT SHARING**

It is important to ensure an equitable distribution of benefits from the forest. Tenure arrangements that provide tangible benefits to local managers should be a fundamental component of tenure reform and are key to the success of any tenure system. Ownership rights should be legally recognized, to enable local managers to negotiate and, if necessary, to make claims, receive compensation etc. In CBFM, it is also important to ensure that benefits reach the village level, for example, by including provisions for benefit sharing in relevant policies and laws and by setting up accountable and transparent systems that can be monitored. Local communities should be empowered to influence the way in which benefits are distributed, for example, by strengthening local village institutions and investing in capacity building in financial and development planning.

## **POLICY, LAW AND GOVERNANCE**

A fundamental requisite to guarantee the sustainability and success of a tenure system is to ensure active stakeholder participation in the development of relevant policies and laws, including through strengthening participatory approaches in forest administrations, empowering marginalized groups in policy processes and promoting participatory development of management plans. It is important to use simple language to ensure the distribution and dissemination of policies, laws and regulations to a wide range of stakeholders. Better harmonization of different sector policies and coherence among policies and legislation related to tenure should be ensured, as well as clear definitions of responsibilities and authority at the local, regional and national levels of the ministries involved.

Where possible, simplification of the regulatory framework, including adaptation of management plans to local capacities, conditions and needs, would also improve the performance of tenure holders and allow for better monitoring.

## **CONCLUSIONS**

Despite the progress made in diversifying forest tenure, most African forests remain under the overall control of governments. Most initiatives to transfer ownership or management rights to other stakeholders are triggered by the realization of the State's failure to prevent the further degradation of forest resources, rather than by a search for more efficient and socially acceptable management approaches.

Nevertheless, a wide range of innovative and promising forest tenure reforms have been undertaken and are continuing in Africa. In some African countries, diversification of forest ownership and management arrangements have achieved concrete results, when the reform process has included adequate institutional support, a clear legal framework, tangible rights, capacity building and sufficient time. Case studies highlight that although building the capacity of the new managers is of utmost priority, equal attention should also be paid to strengthening the capacity of

government units responsible for forestry activities at the local level, as they need to have sufficient understanding, expertise and funding to provide the necessary support to the people who require it (FAO, 2007). In the absence of such support, the most sincere efforts for tenure reform involving local stakeholders have been derailed and have not produced the expected results, in terms of either SFM or poverty alleviation.

The role of the private sector in managing African forests was positively assessed in some of the case studies, and is a potential alternative to State management, when the private sector assumes its responsibilities within a fair tenure system. Private schemes have generated better forest conditions and contributed to improved livelihoods through employment creation or other financial and non-financial benefits.

Review of the various tenure reforms that have taken place in Africa also shows that, in general, more attention is given to the content and the legal implications of tenure arrangements than to the process of implementation. Successful tenure reforms described in this paper clearly indicate that the process of reform is as important as the tenure arrangements themselves. As well as allocating sufficient time, identifying the stakeholders involved and building capacity, establishing a monitoring system that allows for learning by doing has proved instrumental in developing tenure arrangements that work and match stakeholders' needs and capacities. Lessons learned from the case studies also indicate that the successful management of forest resources by stakeholders is linked to a well established sense of ownership over the resources concerned. After a long period of alienation from forest resources, which started during the colonial era, developing such a sense of ownership among local users takes time. It is not necessarily achieved solely by the registration of a property title, or the formalization of a management agreement, but also requires building into the process mechanisms that nurture a sense of responsibility. This is best achieved by limiting external inputs and promoting local capacity building and stakeholders' own investment. The success of some of the initiatives described in the case studies shows that phased or step-wise approaches to forest tenure reform are better suited because they provide sufficient time to build an understanding of the process, a sense of ownership among stakeholders, confidence between government and local managers, enhanced capacities and improved local governance.

In many African countries, as in other regions, the forestry sector still needs to acknowledge the fundamental importance of in-depth and process-oriented forest tenure reforms that can lead to a broader involvement of stakeholders and increased mobilization of resources. Countries should be prepared to invest and to learn from the experience of other sectors, if their national forestry sectors are to meet the expectations of SFM and to contribute to socio-economic development.

## REFERENCES

- Alden Wily, L. 2001. *Forest management and democracy in East and Southern Africa: Lessons from Tanzania*. Gatekeeper Series No. 95. London, IIED.
- Bruce, J.W. 1998. *Tenure brief. Review of tenure and terminology*. Madison, Wisconsin, USA, Land Tenure Center.
- Bruce, J.W. 2004. Strengthening property rights for the poor. In R. Meinzen-Dick and M. Di Gregorio, eds. *Collective action and property rights for sustainable development*. Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
- CAPRI. 2006. *Land rights for African development: from knowledge to action*, edited by E. Mwangi. Washington, DC, Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR).
- FAO. 2001. *How forests can reduce poverty*. Rome, FAO and DFID.
- FAO. 2003. *Multilingual thesaurus on land tenure*. Rome.
- FAO. 2005. *Best practices for improving law compliance in the forest sector*. FAO Forestry Paper No. 145. Rome, ITTO and FAO.
- FAO. 2006a. *Global forest resources assessment 2005*. FAO Forestry Paper No. 147. Rome.
- FAO. 2006b. *Understanding forest tenure in South and Southeast Asia*. Forest Policy and Institutions Working Paper No. 14. Rome.
- FAO. 2007. *Tenure security for better forestry. Understanding forest tenure in South and Southeast Asia*. Bangkok.
- Hobley, M. 2007. *Where in the world is there a pro-poor forest policy and tenure reform?* Washington DC, Right and Resources Initiative.
- Knox McCulloch, A., Meinzen-Dick, R. & Hazell, P. 1998. *Property rights, collective action and technologies for natural resource management: a conceptual framework*. SP-PRCA Working Paper No. 1. Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
- Meinzen-Dick, R.S. & Di Gregorio, M., eds. 2004. *Collective action and property rights for sustainable development*. 2020 Vision Focus 11. Washington, DC, International Food Policy Research Institute. 36 pp.
- Molnar, A., Scherr, S.J. & Khare, A. 2004. *Who conserves the world's forests? Community-driven strategies to protect forests and respect rights*. Washington, DC, Forest Trends.
- Scherr, S.J., White, A. & Kaimowitz, D. 2003. *A new agenda for forest conservation and poverty reduction. Making markets work for low-income producers*. Washington, DC, Forest Trends, CIFOR.
- UNDP/UNEP/World Bank/WRI. 2005. *World resources 2005. The wealth of the poor. Managing ecosystems to fight poverty*. Washington, DC, World Resources Institute (WRI).
- White, A. & Martin, A. 2002. *Who owns the world's forests? Forest tenure and public forests in transition*. Washington, DC, Forest Trends.
- White, A., Khare, A. & Molnar, A. 2004. *Who owns, who conserves and why it matters*. Washington, DC, Forest Trends.
- Wiersum, K.F. & Ros-Tonen, M. 2005. *The role of forests in poverty alleviation: dealing multiple Millennium Development Goals*. North-South policy brief. Wageningen, Netherlands, Wageningen University.
- World Bank. 2000. *World development report 2000/2001: attacking poverty*. Washington, DC.
- World Bank. 2002. *A revised forest strategy for the World Bank Group*. Washington, DC.

## **FAO papers**

**Akida, A. & Blomley, R.** 2007. *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? A case study from Tanzania.* Rome, FAO.

**Bigombe Logo, P.** 2007. *Les régimes de la tenure forestière et leurs incidences. Sur la gestion des forêts et la lutte contre la pauvreté au Cameroun.* Rome, FAO.

**Boakye, K.A. & Baffoe, K.A.** 2007. *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? A case study from Ghana.* Rome, FAO.

**Bodian, L.** 2007. *Les tendances en matière de propriété forestière de modes de faire-valoir des ressources forestières et d'arrangements institutionnels: Ces systèmes contribuent-ils à l'amélioration de la gestion des forêts et à la lutte contre la pauvreté? Cas du Sénégal.* Rome, FAO.

**Camara, K. & Dampha, A.** 2007. *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? A case study from the Gambia.* Rome, FAO.

**Clarke, J.** 2007. *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? A case study from South Africa.* Rome, FAO.

**Kigenyi, F.W.** 2007. *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? A case study from Uganda.* Rome, FAO.

**Matose, F.** 2007. *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? A case study from Zimbabwe.* Rome, FAO.

**Moufaddal, M.** 2007. *Les tendances en matière de propriété forestière, de mode de faire valoir des ressources forestières et d'arrangements institutionnels. Cas du Maroc.* Rome, FAO.

**Nyare Essima, N.** 2007. *Etude de cas sur les tendances en matière de propriété forestière, de modes de faire-valoir des ressources forestières et d'arrangements institutionnels :ces systèmes contribuent-ils à l'amélioration de la gestion des forêts et à la lutte contre la pauvreté ? Cas du Gabon.* Rome, FAO.

**Siteo, A. & Tchaúque, F.J.** 2007. *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? A case study from Mozambique.* Rome, FAO.

## ANNEX 1. TERMINOLOGY

The following definitions of property and ownership terminology were used in the case studies (Bruce, 1998; FAO, 2003).

**Commons:** Land or other natural resources used simultaneously or serially by the members of a community.

**Co-ownership:** Joint ownership by more than one legal person.

**Custom:** An action or practice that has taken place since time immemorial and that is not regulated by the State or other authority outside the social group.

*Customary land:* Land where uses are regulated by customary, unwritten practice, rather than written, codified law.

**Decentralization:** The transfer of both decision-making authority and payment responsibility to lower levels of government. Although still involving the government, it provides a stronger role for local bodies, which are presumed to have greater accountability to the local populace, including both users of the resource and others who live in the area.

**Deconcentration:** The transfer of decision-making authority to lower-level units of a bureaucracy or government line agency. It represents less of a change than either decentralization or devolution, because authority remains with the same types of institution, and accountability still runs upwards to the central government, which is sometimes taken to represent society at large.

**Devolution:** The transfer of rights and responsibilities to user groups at the local level. User groups are accountable to their memberships, who are usually those who depend on the resource.

**Forest tenure:** A broad concept that includes ownership, tenancy and other arrangements for the use of forests. In the context of these case studies, forest tenure is the combination of legally or customarily defined forest ownership rights and arrangements for the management and use of forest resources. Forest tenure determines who can use what resources, for how long and under what conditions.

The necessary components of forest tenure include excludability, duration, assurance and robustness. *Excludability* allows those with rights to a particular piece of land to exclude those without rights. *Duration* refers to the period for which the right is granted. Right holders, such as local communities or farm households, only feel secure when the time horizon is sufficient to allow them to reap the benefits of investments. An institutional framework capable of enforcing rights provides *assurance*. *Robustness* refers to the number and strength of rights that can be possessed (Knox McCulloch, Meinzen-Dick and Hazell, 1998).

**Privatization:** Broadly, the transfer from the public sector to private groups or individuals.

**Property:** A set of rights and responsibilities concerning a thing and recognized by an official title.

*Private property:* Property held by private people, natural or legal.

*Public property:* Property held by any level of government.

*Common property:* A commons from which a community can exclude non-members and over which it controls use.

**ANNEX 2. CATEGORIES AND DEFINITIONS OF FOREST TENURE**

<b>1</b>	<b>Public</b>	
1.1	State	Owned by national and State governments, or by government-owned institutions or corporations
1.2	Local governments: regional, provincial and district-level	Owned by regional, provincial or district governments
1.3	Local governments: cities, municipalities, villages and other local levels of administration	Owned by cities, municipalities, villages and communes. These administrative units are locally self-governed and managed by a local forest administration with no or little public involvement. These forests should not be confused with community- or group- owned forests
1.4	Other public bodies	To be specified by the resource person
<b>2</b>	<b>Private</b>	Rights associated with private property usually feature exclusiveness, duration (usually unlimited) and transferability
2.1	Individual	Owned by individuals, households and families
2.2	Industries	Owned by private forest enterprises or industries
2.3	Other	Owned by religious and educational institutions, pension or investment funds, NGOs, nature conservation societies and other private institutions
<b>3</b>	<b>Community-/group-owned, user groups</b>	Owned by a collective, a group of co-owners or a community whose members hold exclusive rights and share duties
<b>4</b>	<b>Indigenous or tribal people</b>	Indigenous people are those who descend from the population that inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at a time of conquest or colonization or the establishment of current State boundaries, and who – irrespective of their legal status – retain some or all of their own social, economic cultural and political institutions  Tribal people are those whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partly by their own customs or traditions or by special laws and regulations
<b>5</b>	<b>Other types of ownership</b>	Forests that are not classified as any of the above categories. To be specified by the resource person

<b>A</b>	<b>Owner as the exclusive manager</b>	The owner retains management rights and responsibilities <i>within the limits</i> specified by legislation
A.1	Strictly limited: no extraction rights for others	The owner is the sole manager of the resource(s); no subsistence or commercial use/extraction rights are allocated/granted to others
A.2	Non-commercial, user rights, customary rights, permits to hunt, gather dead wood and NWFPs	User rights allocated to satisfy local people's needs for forest products and do not allow commercialization by the users. Such rights might be regulated through licences and permits
<b>B</b>	<b>Forest operation contracted/ partnerships</b>	Management decisions remain solely with the owner, but management activities are executed by a different group according to an agreement. Includes forests allocated for extraction purposes through licences or timber concessions. Property and management rights are not transferred
B.1	Joint forest management with communities, community timber concession/licences	Management agreements with local communities foresee a degree of devolution in the execution of forest operations. The agreements allocate temporary exploitation rights for specific forest products or other activities. Local communities may be given licences or short-term concessions to harvest for commercial purposes. Joint collaborative management does not alter the ownership status, and includes a negotiated transfer of benefits
B.2	Private company permits, forest harvesting licence schemes	Agreements allocate temporary rights for specific forest products or activities. Usually private companies are given licences or short-term concessions to harvest for commercial purposes. This category also includes partnerships between private processing companies and smallholders for the production of commercial forest products on private or communal forests (outgrower schemes)

<b>C</b>	<b>Devolved management rights</b>	Includes forests in which management is devolved to a group other than the owner. Usually agreements are renewable, and convey many property rights, but overall ownership rights remain with the owner
C.1	Community forest leases, forest management agreements	Management by local communities according to leases or management agreements, usually for more than 10 to 20 years, through which management, user rights and responsibilities and some property rights are transferred to the communities
C.2	Private company leases, forest management concessions	Management by private companies according to leases or management concessions, usually for more than 10 to 20 years, through which management, rights and responsibilities and some property rights are transferred to the companies
<b>D</b>	<b>Others</b>	Forests that do not belong to any of the management categories mentioned above. To be specified by the resource person

# COMPRENDRE LES RÉGIMES FORESTIERS EN AFRIQUE: OPPORTUNITÉS ET ENJEUX DE DIVERSIFICATION



## Introduction et contexte

*Par régime forestier, on entend qui peut utiliser quelles ressources, pendant combien de temps et dans quelles conditions. Le régime forestier est un vaste concept qui englobe la propriété, les baux et autres mécanismes d'exploitation des forêts. Le régime forestier est l'association de droits de propriété forestière de nature juridique ou coutumière et de dispositifs pour la gestion et l'utilisation des ressources forestières.*

La plupart des forêts de la planète (environ 85 pour cent) ont un statut de propriété publique. La déforestation et la dégradation des forêts dues à la croissance démographique, à l'expansion de l'agriculture, à la demande grandissante de produits ligneux et à la rapide croissance économique ont ouvert un débat sur l'efficacité de la gestion des forêts du secteur public et des modes actuels de tenure des ressources forestières et des mécanismes institutionnels. Au cours des 20 dernières années, on a vu croître la volonté de donner plus de pouvoirs aux communautés locales, de décentraliser la prise de décisions aux unités de l'administration locale et de renforcer le secteur privé dans la gestion forestière. Dans certains pays, ceci a entraîné une diversification des modes de tenure et l'apparition de mécanismes institutionnels innovants visant à accroître la participation directe des acteurs locaux non étatiques à la gestion des forêts.

Les réformes du régime forestier peuvent avoir des conséquences complexes et de grande envergure, qui sont souvent mal comprises et peuvent avoir un effet dissuasif sur les gouvernements. Comprendre les incidences des différents régimes forestiers est par conséquent essentiel pour les gouvernements qui entendent renforcer, adapter et formuler des politiques favorisant la gestion locale des ressources forestières, et pour d'autres groupes intéressés à soutenir la gestion communautaire des forêts (CBFM).

Même si on s'accorde de plus en plus à reconnaître que la ressource forestière et le régime foncier jouent un rôle dans la gestion durable des forêts (PNUD/PNUE/Banque mondiale /WRI, 2005) et que la sécurité du régime est un mécanisme important pour garantir la responsabilité financière et le contrôle des opérations forestières à l'échelon local (FAO, 2005), la plupart des ruraux pauvres ne peuvent s'affranchir de la pauvreté étant donné la précarité de leurs droits d'occupation sur la terre (Bruce, 2004). En outre, la plupart des politiques et des cadres juridiques actuels continuent à limiter l'accès des populations locales aux ressources naturelles.

Dans quelle mesure le régime forestier influence-t-il l'utilisation des terres et des ressources? Les modes de régimes fonciers forestiers plus diversifiés permettant la gestion des ressources forestières par les acteurs locaux, non étatiques, contribuent-ils à résoudre la dégradation et la destruction des forêts qui se perpétuent à un rythme alarmant (FAO, 2006a)?

Depuis 2005, pour tenter de répondre à ces questions, la FAO a participé à une série d'études de cas en Asie du Sud et du Sud-Est et en Europe, visant à clarifier les liens entre régime forestier, gestion durable des forêts et réduction de la pauvreté. Dans le cadre de cette initiative et afin de recueillir des observations objectives dans différentes parties du monde, cet article présente les résultats d'études similaires réalisées plus récemment en Afrique.

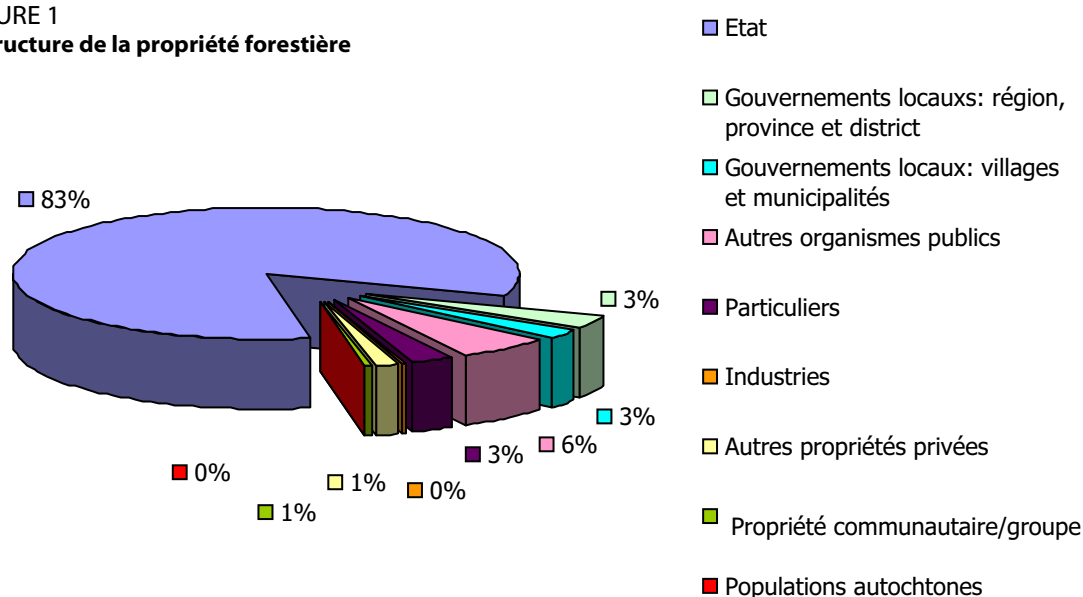
## Régimes forestiers en Afrique: quelques faits et chiffres

De même que les études précédentes appliquées à d'autres régions, cet examen du régime forestier en Afrique se fonde sur l'analyse de deux variables: le type de propriété; et le niveau de contrôle et d'accès aux ressources. Il approfondit les diverses combinaisons possibles de propriété forestière et les mécanismes de gestion et d'utilisation des ressources forestières (voir Annexes 1 et 2 pour les définitions de la terminologie et des catégories employées). Les conclusions s'inspirent des données recueillies dans 17 pays d'Afrique<sup>5</sup>, correspondant à diverses écorégions et à une vaste gamme de modes de tenure. Les informations quantitatives sont complétées par 11 études de cas<sup>6</sup> analysant l'impact du régime forestier sur la gestion durable des forêts et la réduction de la pauvreté.

Les résultats indiquent que l'Afrique ne s'écarte guère de la tendance mondiale (FAO, 2006a), comme nous l'avons déjà constaté pour l'Asie (FAO, 2006b): la plupart des 330 millions d'hectares de forêts d'Afrique sont publics (95 pour cent) et appartiennent pour l'essentiel aux gouvernements centraux.

FIGURE 1

### Structure de la propriété forestière



La propriété privée des forêts est généralement très limitée dans la région, hormis quelques exceptions comme l'Afrique du Sud (où elle représente 30 pour cent du total) et au Zimbabwe (37

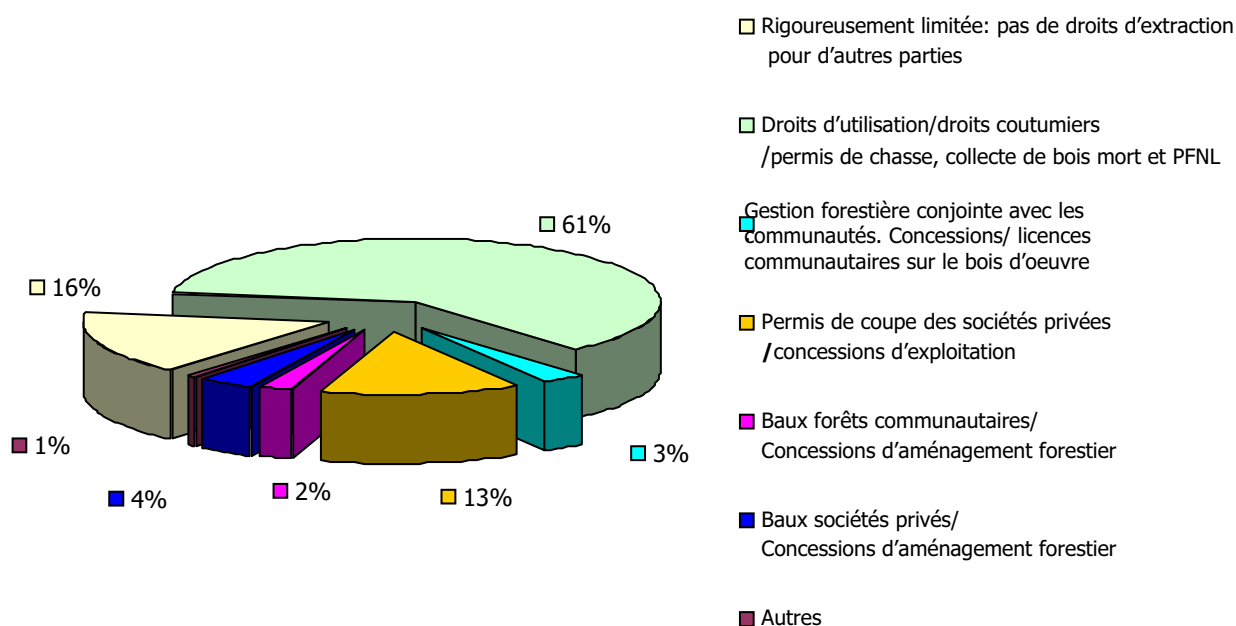
<sup>5</sup> Afrique du Sud, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Kenya, Madagascar, Mali, Maroc, Mozambique, Niger, Ouganda, Sénégal, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Zimbabwe.

<sup>6</sup> Afrique du Sud, Cameroun, Gabon, Gambie, Ghana, Maroc, Mozambique, Ouganda, Sénégal, République-Unie de Tanzanie, Zimbabwe.

pour cent), mais ces pourcentages ont de fortes chances d'évoluer car les structures de propriété dans les deux pays sont en pleine transformation. En Ouganda, compte tenu d'un processus d'immatriculation foncière lancé en 1998, la propriété forestière privée est importante (76 pour cent), mais il est impossible de faire la distinction entre propriété individuelle et communautaire. Bien que peu étendues (1 pour cent de la superficie), les forêts communautaires, pour la plupart situées en République-Unie de Tanzanie (Encadré 1) représentent un mode de tenure intéressant et innovant.

La Figure 2 montre comment les forêts publiques sont gérées et relèvent principalement des gouvernements, soit sous la forme d'un contrôle strict et exclusif (16 pour cent) soit par l'octroi de droits d'usage limités -comme les permis de collecte du bois mort et des produits forestiers non ligneux- sur les forêts (61 pour cent), qui sont très souvent non aménagées et non réglementées.

FIGURE 2  
Catégories de gestion forestière dans les forêts publiques

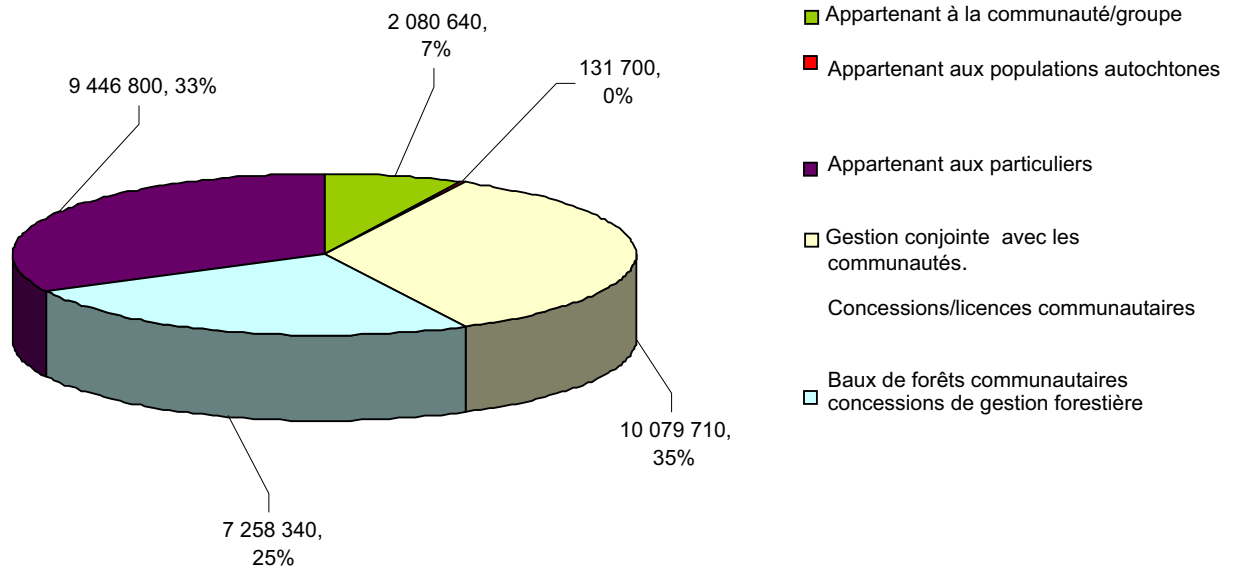


Les périmètres de forêts gérés conjointement avec les communautés locales ou sous leur entière responsabilité sont relativement restreints (respectivement 3 et 2 pour cent du total). Ces forêts représentent des parts importantes uniquement au Ghana, en Afrique du Sud, au Zimbabwe et au Mozambique.

Les concessions forestières couvrent environ 55 millions d'hectares (17 pour cent), la majorité étant des concessions à court terme octroyées aux sociétés privées concentrées dans la région du Bassin du Congo (Cameroun, République démocratique du Congo, Gabon, Côte d'Ivoire). Des concessions à plus long terme existent au Cameroun et au Mozambique, et représentent, dans ce dernier pays, un mode novateur de tenure (voir Encadré 3).

Les superficies forestières soumises à une certaine forme de contrôle des utilisateurs/propriétaires locaux constituent environ 10 pour cent du total (30 millions ha), et englobent les forêts appartenant aux collectivités, aux particuliers et aux groupes autochtones ou gérées par les communautés locales.

FIGURE 3  
Propriétaires locaux des forêts



Bien que la plupart des forêts d’Afrique soient domaniales, il existe également certains modes de tenure intéressants et innovants, qui seront présentés et abordés dans cet article. Citons notamment les réserves forestières villageoises (VLFR) en République-Unie de Tanzanie, la foresterie communautaire en Gambie, l’immatriculation individuelle en Ouganda, les concessions privées au Mozambique et en Afrique du Sud, et les forêts communales au Cameroun.

# Approches novatrices de gestion forestière durable et de réduction de la pauvreté

## TENURE ET GESTION DURABLE DES FORETS

### Immatriculation de la propriété commune: l'importance d'une approche par phases

La propriété commune est un système coutumier qui régit l'accès, l'utilisation et la conservation des terres et des ressources naturelles dans un grand nombre de pays africains. Comme on l'a vu dans le Programme du GCRAI sur l'action collective et les droits de propriété (CAPRI, 2006), les systèmes de gestion communautaire protègent normalement les droits d'accès des plus démunis et des plus vulnérables. Vu les tendances actuelles de développement, les gouvernements doivent souvent choisir entre individualiser la propriété de ces ressources, au risque d'exclure les pauvres, et renforcer les institutions communautaires pour mieux les gouverner. La gestion de la propriété commune est complexe, il est donc important que l'État donne aux communautés les moyens d'agir par le biais de dispositions juridiques, d'arrangements institutionnels, du renforcement des capacités décisionnelles et du respect des lois. Il est tout aussi important de reconnaître les systèmes autochtones –y compris les droits coutumiers– qui contribuent à l'utilisation durable des ressources.

Il y a des cas, comme au Zimbabwe et au Ghana, où prévaut encore la tenure coutumière, en particulier la propriété commune, et qui régleme *de facto* l'accès et l'utilisation des ressources forestières, bien qu'elle ne soit pas officiellement reconnue.

La recherche montre que les programmes d'immatriculation foncière du gouvernement n'offrent pas toujours une sécurité supérieure aux lois coutumières, et peuvent même devenir une source d'insécurité pour les femmes et les ménages pauvres ayant un accès limité à l'immatriculation des terres du gouvernement (Meinzen-Dick et Di Gregorio, 2004). En Ouganda, la formalisation de la propriété commune n'a pas été un plein succès car elle n'a pas reçu le soutien adéquat des services de vulgarisation et des administrations locales (voir Encadré 8).

Toutefois, on peut citer au moins deux exemples réussis où la formalisation de la propriété commune et le partage du pouvoir entre les administrations gouvernementales/forestières et les communautés locales ont eu un impact positif décisif sur la gestion forestière durable: les VLFR en Tanzanie (voir Encadré 1) et la foresterie communautaire en Gambie (voir Encadré 2). En dépit de leurs origines et de structures différentes, les deux processus partagent certains éléments fondamentaux, notamment:

- *Une approche par phases*: la reconnaissance officielle de la propriété est le résultat d'un processus relativement long (plus de 3 ans), au cours duquel le gouvernement se sert de villages pilotes pour tester le processus, évalue les capacités locales et instaure un climat de confiance avant d'émettre des titres fonciers.
- *Le renforcement des capacités* fait partie intégrante du processus.
- *Les mécanismes de partage des avantages et bénéfices* servent d'encouragement à l'immatriculation et l'utilisation durable des ressources.

Jusqu'à présent, les principales limitations se sont avérées les coûts comparativement élevés et la dépendance à l'égard de financements extérieurs en Gambie, et les impacts peu clairs sur la réduction de la pauvreté en Tanzanie, essentiellement dues au mauvais état des forêts transmises aux communautés locales.

### Encadré 1. Réserves forestières villageoises (VLFR) en Tanzanie

Un conseil de village peut mettre de côté des terres communautaires relevant des terres du village comme réserve forestière villageoise à des fins de gestion forestière. Le conseil du village est propriétaire des arbres qu'il administre par le biais d'un comité villageois des ressources naturelles (VNRC), un groupe ou un particulier, et la plupart des coûts et des bénéfices de la gestion et de l'utilisation des ressources forestières sont à la charge du propriétaire. Le gouvernement central détient un rôle minime dans la gestion des VLFR, et les conseils de district sont chargés de leur planification et de leur mise en place, ainsi que de leur suivi occasionnel. Pour proclamer une réserve forestière villageoise, le village prépare un plan d'aménagement qui doit être approuvé par l'assemblée du village. Les villages peuvent rédiger des règlements internes visant à soutenir le plan de gestion et servir de base juridique afin de faire respecter les règles de gestion forestière. Ci-après figurent certains des leviers que la loi forestière de 2002 offre aux communautés locales pour les inciter à mettre en réserve des ressources forestières sur les terres du village:

- *Abolition des royalties de l'Etat sur les produits forestiers*: ceci signifie que le village n'est pas lié par des redevances incontournables (et faibles), et peut vendre ses produits aux cours en vigueur sur le marché.
- *Exemption des taxes du gouvernement local ("cess") sur les produits forestiers issus de la gestion villageoise*: ceci présuppose que les produits recueillis par les VLFR ne sont pas soumis aux taxes du gouvernement local durant le transport.
- *Exemption de la liste des essences forestières mises en réserve*: ce mécanisme de la loi forestière (2002) protège les espèces forestières commercialement importantes ou menacées d'extinction sur les terres ne faisant pas partie de réserves, et confie leur gestion (et leur exploitation commerciale) à l'agent forestier de district. Lorsque la forêt relève de la gestion du village, les décisions sur la collecte de ces espèces sont transmises à l'administration villageoise.
- *Confiscation et vente de produits forestiers récoltés de façon illégale et de matériel illicite*: tout produit forestier récolté de façon illégale ou le matériel utilisé pour l'exploitation illégale dans une réserve VLFR peut être confisqué et vendu par le conseil du village, et les recettes de la vente utilisées au profit du village.

Ces mesures incitent les communautés à mettre en place une gestion forestière communautaire. Il est patent que les forêts sont en nettement meilleur état lorsqu'elles sont gérées localement par des institutions mandatées par les villages dans le cadre d'arrangements de gestion communautaire.

Source: Akida et Blomley, 2007.

### Encadré 2. Gambie: approche de foresterie communautaire par phases

Un village ou groupe de villages peut participer à la gestion communautaire d'une forêt en concluant un accord avec le Département des forêts sur toute parcelle boisée qui n'est pas un parc forestier et qui se trouve au sein des terres traditionnelles du village ou groupe de villages. La mise en œuvre du Programme de gestion forestière participative (PFM) se déroule par phases. Le calendrier de transfert de la propriété à la communauté dépend en grande partie de l'expérience et de la volonté de la communauté concernée. La mise en œuvre progressive permet de donner aux partenaires l'occasion de se connaître. Les responsabilités transmises à une communauté locale doivent être proportionnelles à ses capacités techniques et managériales de gestion durable de la forêt. Le processus de transfert de propriété doit par conséquent comprendre des sessions de formation périodiques pour renforcer les capacités de la collectivité.

La gestion d'une forêt communautaire repose sur un plan de gestion forestière approuvé, élaboré par le comité d'aménagement local avec le concours du personnel forestier de terrain. Il existe deux types de plans: le plan de gestion préliminaire triennal, et le plan de gestion forestière communautaire quinquennal, qui correspondent à la phase préliminaire et à la phase de consolidation du processus de mise en œuvre de la foresterie communautaire. Les performances de gestion de la communauté sont évaluées avant la conclusion de la phase préliminaire. Si elles sont jugées positives, l'accord final – Accord de gestion forestière communautaire – est signé, la communauté accède ainsi à la propriété permanente de la forêt. Durant cette période de trois ans, le Département des forêts s'occupe de renforcer les capacités du comité local de gestion forestière, en dispensant une formation en

comptabilité, tenue des livres et notions de calcul pour améliorer leurs aptitudes de gestion financière. Le programme a eu des effets positifs sur le couvert forestier, l'égalité entre les sexes, la création de revenus (par la commercialisation des produits forestiers), la gouvernance, le renforcement des capacités, et la promotion d'une approche intégrée de développement rural.

Source: Camara and Dampha, 2007.

Les exemples de la Gambie et de la Tanzanie ont également en commun des approches basées sur un processus de partage de pouvoir et de renforcement des capacités, au lieu d'accorder simplement aux communautés un accès accru aux ressources forestières. Comme l'a souligné Alden Wily (2001), lorsque les communautés reçoivent la propriété et le contrôle des forêts, elles ont un intérêt personnel à bien la traiter. N'accorder que de simples droits d'accès n'est pas suffisant pour promouvoir une gestion durable.

### Investissements du secteur privé

Les ressources humaines et financières limitées de la plupart des administrations forestières en Afrique ont porté à une plus vaste participation du secteur privé dans la gestion des anciennes forêts publiques. Deux exemples de l'Ouganda et de l'Afrique du Sud montrent comment l'immatriculation et la privatisation des ressources forestières peuvent se traduire par un accroissement des investissements dans le secteur, une gestion améliorée et de meilleures conditions sociales, au moins en tant qu'effet secondaire.

En Ouganda, après la décentralisation et la réforme de la tenure qui a démarré en 1998, les propriétaires et titulaires de baux détenant de vastes superficies relèvent généralement du secteur privé, notamment les industries et les institutions privées. Ils jouissent d'une sécurité de droits de tenure et de propriété sur de longues périodes. L'étude a constaté que la sécurité du régime forestier encourage le secteur privé à investir dans la gestion forestière, qui est généralement bien conçue et efficace, en particulier dans les plantations de thé d'Igara, Rwenzori, Kabarole et Kyenjojo. Certains propriétaires perpétuels ou temporaires ont investi dans la gestion durable des forêts en mettant en place des structures et des budgets de gestion et du personnel qualifié pour préparer des plans de travail, veiller à l'application des règlements, combattre les activités illicites et fournir un emploi aux communautés locales. Ces propriétaires veillent au respect des obligations légales, et la plupart des domaines n'ont pas de problèmes d'empiètement ni d'utilisation illégale des ressources. Certains titulaires ont contribué à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration des moyens d'existence de la communauté en autorisant les cultures dans des zones ouvertes pour la plantation d'arbres, aidant ainsi les collectivités à se procurer de la nourriture (Kigenyi, 2007).

En Afrique du Sud, depuis 2001, le gouvernement a transféré au secteur privé près de 250 000 ha de plantations de l'État au potentiel élevé, soit quasiment 60 pour cent, par le truchement de baux qui cèdent la propriété des plantations aux nouveaux titulaires, tandis que le gouvernement maintient les droits sur la terre. Ceci confère au gouvernement un meilleur contrôle sur l'utilisation et la gestion des forêts qu'il ne l'aurait si les forêts étaient purement et simplement vendues.

Un autre avantage important du bail par rapport à la vente est lorsqu'il existe des revendications foncières sur ces plantations d'État. En vertu de la Constitution de l'Afrique du Sud, le gouvernement ne peut vendre des terres publiques qui font l'objet de revendications. Les nouveaux titulaires de baux sont tenus de respecter les droits existants et les revendications territoriales des communautés locales; les plantations privatisées avec des participations d'un fonds communautaire local se sont avérées un succès. On ne dispose pas d'informations précises sur l'ampleur des plantations d'État assujetties à des revendications foncières, mais les estimations avoisinent 70 pour cent du total. Avant la privatisation, la gestion des plantations d'État coûtait au gouvernement 350 millions de rands par an (quelque 50 millions de dollars aux taux de conversion de septembre 2007). Les plantations qui ont été privatisées ne coûtent plus rien au gouvernement, et en revanche, sont devenues des biens productifs pour les titulaires de baux. L'état de ces forêts s'est amélioré considérablement du fait de la réhabilitation intensive et du meilleur aménagement. Beaucoup ont déjà été certifiées par le Forestry Stewardship Council (FSC), tandis que le reste est en cours de certification; une des conditions du processus de privatisation est que les nouvelles sociétés doivent

être certifiées par une organisation accréditée à l'échelle internationale, faute de quoi l'accord de bail pourra être révoqué (Clarke, 2007).

### **Gestion conjointe des forêts**

Dans la plupart des pays africains relevant de la présente étude, la législation forestière prévoit des mécanismes de foresterie communautaire et/ou de gestion conjointe des forêts (Cameroun, Sénégal, Gabon, Gambie, Ghana, Tanzanie, Ouganda). La majorité des accords régissant ces mécanismes ne prévoient aucun transfert de propriété, mais stipulent un partage des responsabilités, des avantages et bénéfices. Dans de nombreuses situations, comme au Gabon, en Ouganda et au Cameroun, toutefois, le transfert est extrêmement limité, voire « formel »: les principaux obstacles sont les moyens insuffisants d'application de la loi, et la résistance au partage du pouvoir.

On trouve des exemples réussis de gestion conjointe des forêts au Sénégal, au Ghana et en Tanzanie. Les accords prévoient généralement l'existence d'un plan d'aménagement et se sont traduits par une amélioration des conditions des forêts, la conservation de la biodiversité, la réduction des activités illicites, et un sens accru de responsabilité. A noter, un soutien important du gouvernement, en particulier des autorités locales et des administrations forestières décentralisées.

Cependant, aucun de ces mécanismes n'a montré de clairs impacts positifs sur les conditions économiques de la population locale, surtout parce que la gestion conjointe des forêts est destinée plus à des fins de conservation ou de restauration qu'à des fins économiques. Malgré ce manque d'encouragements directs, les populations locales participent à cette gestion, vu leur rôle accru dans le processus décisionnel. Dans les trois cas cités (Sénégal, Ghana et Tanzanie), les communautés locales ont davantage voix au chapitre que dans d'autres pays en ce qui concerne l'utilisation des ressources. Les communautés locales en tirent également des avantages économiques limités. Au Sénégal, on leur reverse une partie des amendes collectées pour infraction à la loi, et elles peuvent commercialiser certaines ressources forestières. En Tanzanie (voir Encadré 7), néanmoins, les avantages économiques sont si limités que la réussite du programme de gestion conjointe est compromise. Bien que certaines de ces approches semblent fonctionner, on est en droit de se demander si elles seront durables à long terme, à moins de prévoir d'autres mesures d'encouragement.

## **TENURE ET REDUCTION DE LA PAUVRETE**

### **Partenariat et négociation avec le secteur privé: quand la loi émancipe les plus défavorisés**

Plusieurs études de cas montrent la contribution que le secteur privé peut apporter à l'amélioration des moyens d'existence. En premier lieu, le secteur privé a souvent les moyens de gérer et commercialiser les ressources et de créer des emplois tandis que les capacités des communautés locales se renforcent, ce qui nécessite des délais relativement longs. Deuxièmement, dans certains pays, la loi exige que le secteur privé respecte les droits et les revendications foncières des communautés locales avec des mesures qui peuvent aller du simple partage des avantages et bénéfices jusqu'à des accords de partenariat. Dans ce dernier cas, les pays ont déployé de gros efforts pour formaliser et immatriculer la propriété coutumière/commune, donnant voix au chapitre aux groupes les plus défavorisés dans les processus de négociation. Comme on l'a dit plus haut, l'émancipation ne dépend pas exclusivement de l'immatriculation, mais requiert une bonne dose de soutien supplémentaire (voir les cas de l'Afrique du Sud et de l'Ouganda dans l'Encadré 8).

En Ouganda, le secteur privé contribue non seulement à la gestion forestière durable, mais aussi directement à la réduction de la pauvreté, essentiellement par la création d'emplois.

La législation mozambicaine représente probablement l'approche la plus innovante en termes de responsabilité sociale et économique du secteur privé. La possibilité pour les communautés locales de prendre part aux processus de négociation avec les concessionnaires privés se base sur l'acquisition de droits d'utilisation des terres "enregistrés", qui garantissent des avantages aux communautés. Les droits d'utilisation des terres donnent les moyens aux communautés de contrôler l'accès à la terre et aux ressources, et de recevoir 20 pour cent des recettes tirées de l'exploitation des forêts naturelles et de la faune et de la flore sauvages. L'exploitation commerciale des ressources forestières et naturelles revient principalement à des sociétés privées qui versent des royalties sur les



ressources tirées des terres communautaires. Les collectivités doivent être consultées avant l'octroi de toute terre ou ressource à un concessionnaire. Le processus de consultation offre aux communautés locales l'occasion de négocier leurs droits et les avantages qu'ils peuvent en tirer (voir Encadré 3), mais le Règlement forestier (Forest and Wildlife Regulation) ne prévoit pas de procédures claires pour cette consultation, et les négociations dépendent de la capacité de la communauté concernée (Sitoe et Tchaúque, 2007).

**Encadré 3. Concessions forestières rémunératrices pour les communautés locales du Mozambique**

Les concessions forestières permettent d'instaurer une relation sur le long terme entre une collectivité et un concessionnaire. Une concession dans une forêt peut présenter de multiples avantages pour les communautés voisines, non seulement en offrant des emplois, mais aussi pour les profits pour les populations locales engendrés par la création d'une usine de transformation. Les résidus de coupe, qui correspondent à quelque 33 pour cent de la récolte totale, peuvent servir aux communautés comme matériau de construction, pour la sculpture sur bois, comme charbon de bois et bois de feu. Par ailleurs, les communautés peuvent utiliser 55 à 75 pour cent des résidus de transformation pour des activités telles que la menuiserie, la construction de ruches, le bâtiment et la création de petites industries communautaires. Lorsque la collectivité et le concessionnaire entretiennent de bonnes relations, le concessionnaire motive les communautés locales à s'engager dans ce type d'activité. A Sofala et Cabo Delgado, les concessionnaires fournissent la matière première aux artisans et aux menuisiers, et des installations et une formation aux communautés se lançant dans l'apiculture et autres activités non forestières, comme l'agriculture et la pêche. En outre, ils améliorent l'accès des produits aux marchés, au bénéfice des communautés.

Source: Sitoe et Tchaúque, 2007.

Comme on l'a vu plus haut, la privatisation des plantations en Afrique du Sud a amélioré sensiblement l'état des forêts et contribué –quoique de manière non homogène– à de meilleures conditions de vie pour la population noire, par un élargissement de la propriété et du contrôle des plantations, des opportunités d'emploi et de l'accès aux biens et services forestiers qui sécurise les moyens d'existence. L'État gère le processus de privatisation de façon à favoriser les sociétés qui insèrent dans leurs appels d'offres des participations importantes de Noirs et qui s'engagent à soutenir les entreprises de sous-traitance appartenant à des Noirs par l'outsourcing et la formation. Au titre de ces accords, les nouveaux propriétaires sont tenus de se conformer aux droits existants et aux réclamations des communautés locales (Clarke, 2007).

**Encadré 4. Étude de cas: « Singisi Forest Products » en Afrique du Sud**

Le premier accord de privatisation forestière conclu en Afrique du Sud concernait un lot de forêts domaniales dans la province du Cap-Oriental. Le meilleur offrant était la « Singisi Forest Products », qui a rempli, et même dépassé les objectifs du gouvernement en termes de participation des Noirs, et s'est également engagé à faire de gros investissements dans le développement social et économique de la région.

**Redevance foncière**

Singisi verse une rente annuelle de 6 millions de Rands (850 000 \$) au gouvernement, qui met l'argent de côté pour le compte des communautés qui ont présenté des revendications sur des parties de la plantation. Une fois les litiges réglés, les loyers accumulés et futurs seront versés dans un fonds d'affectation spéciale communautaire. La société aide les demandeurs dans le règlement de leurs différends, qui est un processus d'autant plus lent et difficile que les communautés n'ont pas les moyens de l'affronter.

**Participation en actions pour la communauté locale**

Un fonds d'affectation communautaire local, le Singilanga Directorate Trust, détient une part de 10 pour cent dans le consortium. L'argent qu'ils retirent de cette participation est versé dans un fonds collectif et utilisé pour les initiatives de développement communautaire. Les actionnaires sont les communautés adjacentes aux forêts.

**Emploi**

En dépit de ses craintes initiales, le syndicat local accueille désormais favorablement les changements liés à la privatisation. Aucun emploi n'a été perdu, et l'emploi dans la scierie locale a été sécurisé. L'emploi peut favoriser une plus vaste communauté au-delà de ceux qui ont un intérêt direct dans la société.

**Création d'entreprises forestières**

L'aide à la création d'entreprises forestières faisait partie de la soumission de Singisi, et est contenue dans l'accord de bail avec le gouvernement. Singisi a un programme d'aide aux entreprises forestières appartenant aux Noirs, des politiques d'achat favorisant les entrepreneurs et les pourvoyeurs de services Noirs, et une cible d'achats préférentiels de 25 pour cent.

**Accès aux PFNL et autres avantages forestiers**

Le bail comprend l'obligation de respecter les droits existants d'utilisation et d'accès des résidents et des communautés environnantes, en particulier le droit de collecte pour la consommation ménagère. Singisi dispose d'un programme d'aide aux petites entreprises utilisant les PFNL, comme la collecte et la vente de champignons.

Toutefois, ces conclusions positives sont à considérer avec circonspection. Le cas Singisi est unique. D'autres lots ont été octroyés à des sociétés n'ayant pas tant à cœur l'autonomisation des communautés locales, comme l'ont montré leurs offres de soumission et leurs actions successives.

*Source: Clarke, 2007.*

**Systèmes équitables de partage des bénéfices**

Dans de nombreux pays, en particulier dans la région du bassin du Congo, les concessions forestières contribuent de façon essentielle à l'économie. Rares sont les systèmes en vigueur qui garantissent un partage juste et équitable des revenus au profit des plus défavorisés, mais il existe néanmoins quelques exceptions intéressantes.

Le Mozambique a déjà été cité pour son système innovant qui consiste à reverser 20 pour cent des revenus des concessions forestières, tirés de la faune et de la flore sauvages, aux communautés locales (voir Encadré 3). La procédure n'est toutefois pas encore très claire. Le décret interministériel portant création du système de partage des revenus requiert que les communautés locales soient représentées par une entité juridique, qui doit être titulaire d'un compte bancaire. Même si ceci semble une condition mineure, la plupart des communautés rurales ont besoin d'une assistance de l'État ou d'une ONG pour constituer un comité et recevoir une formation juridique et gestionnaire de base. En outre, peu de districts sont desservis par des institutions financières et les résidents ruraux qui ont des cartes d'identité sont extrêmement rares (Siteo et Tchaúque, 2007). Par conséquent, la valeur de la loi et son approche doivent être reconnues, mais il faut rester prudent quant à l'évaluation de son impact.

Les problèmes de répartition des revenus, impôts ou redevances relatifs aux concessions sont relativement courants et limitent l'efficacité de cette approche. Au Cameroun, par exemple, la distribution des redevances de concession par les collectivités locales décentralisées est considérée comme un outil de réduction de la pauvreté. La loi prévoit le partage de ces revenus entre l'État (50 pour cent), les maires au nom des villages (40 pour cent), et les communautés locales (10 pour cent), mais le mécanisme de distribution n'est pas toujours clair et transparent, en particulier lorsqu'il s'agit de reverser leur part aux communautés locales (Bigombe Logo, 2007).

Le Ghana utilise une approche très semblable pour distribuer les droits de coupe et les loyers collectés à l'intérieur comme à l'extérieur des réserves forestières, mais ces gains atteignent rarement les communautés en marge. Un autre système, le système Taungya modifié (MTS), actuellement employé par les projets nationaux de reboisement dans les réserves forestières, offre à la population certains avantages économiques et sources de moyens d'existence. Dans le cadre du système d'origine, la Commission forestière était propriétaire des plantations, et les propriétaires terriens (autochtones et autorités traditionnelles) recevaient des gains issus des cultures arboricoles, mais pas les métayers. Le MTS se base sur le cadre suivant de partage des bénéfices: les fermiers reçoivent 40 pour cent de la production arboricole; la commission forestière, 40 pour cent; les propriétaires, 15 pour cent (propriétaires autochtones, 8 pour cent, et autorités traditionnelles, 7 pour cent); et les communautés vivant aux abords des forêts, 5 pour cent. Parmi les avantages immédiats du MTS figurent la régénération du couvert forestier dégradé; les exigences futures durables des industries du

bois; une diminution des pénuries alimentaires; une réduction du manque de terres; une réduction de la pauvreté, car les fermiers sont payés pour leurs services; et la création de revenus pour le pays et les parties prenantes (Boyake, 2007).

# Facteurs entravant la sécurité et la diversification du régime forestier

## FRAGILITE, MANQUE DE CLARTE ET RESISTANCE AU CHANGEMENT

Très souvent, les réformes du régime foncier, comme la privatisation, l'immatriculation (Ouganda) et la restitution ou la redistribution des terres (Afrique du Sud et Zimbabwe), ne sont pas mises en œuvre de façon adéquate et demeurent vagues ou inconnues à la plupart des bénéficiaires potentiels faute d'une vulgarisation et d'un soutien adaptés (voir chapitre suivant). Inévitablement, ceci crée un climat d'insécurité, de méfiance et de conflit, accroît la fragilité du régime et réduit l'intérêt porté à une bonne gestion des forêts.

Le manque de clarté et de transparence peut être le produit d'une législation contradictoire ou incohérente réglementant la propriété et l'utilisation des terres et des forêts, comme dans le cas du Mozambique, où les communautés locales peuvent acquérir des droits d'usage enregistrés (propriété) sur la terre, mais n'obtiennent pas automatiquement les droits d'utilisation et d'exploitation sur les ressources. En revanche, le gouvernement peut octroyer ces droits en tant que concessions à des sociétés privées, qui sont une autre source potentielle de conflit (Sitoe et Tchaúque, 2007).

L'insécurité peut également découler de plans de réallocation et de redistribution massives des terres sur de courtes périodes, qui n'atteignent pas leurs objectifs consistant à favoriser les pauvres, en particulier lorsque le processus ne comporte pas des procédures claires d'affectation des terres, des baux suffisamment longs, et des droits correspondants (voir Encadré 5).

### Encadré 5. Le Programme accéléré de réforme agraire (FTLRP) au Zimbabwe

Depuis l'indépendance en 1980, le Gouvernement du Zimbabwe a déployé des efforts concertés pour transférer la terre détenue par des agriculteurs commerciaux privés aux habitants des anciennes zones communales, en tant que ressources privées ou communautaires. Depuis 2000, on a assisté à un transfert de propriété plus radical, lorsque l'État a pris en charge les 30 à 35 pour cent résiduels de terres privées par l'occupation et d'autres formes de dépossession en vertu du FTLRP, avec des droits d'usufruit conférés aux personnes réinstallées sur ces terres. Depuis lors, il n'y a aucune sécurité du régime forestier, et l'avenir s'annonce incertain pour les occupants des anciennes terres boisées privées. Les ressources forestières ont subi les conséquences de cette insécurité, qui s'est traduite par un défrichage au profit de l'agriculture et la vente de bois et de gibier comme revenus d'appoint. Les nouvelles formes de colonisation qui sont apparues depuis 2000 ont peu de probabilités d'être sécurisées sans une évolution du climat politique du pays. Seuls quelques bénéficiaires du FTLRP ont reçu des baux à long terme, leur conférant donc une plus grande sécurité sur les ressources forestières de ces terres.

Source: Matose, 2007.

Dans nombre des pays africains analysés, en particulier là où les ressources forestières représentent une source importante de revenus pour le gouvernement, la réforme du régime foncier se heurte à une forte résistance de la part des autorités forestières, comme l'illustre la réticence des gouvernements à transférer les ressources et responsabilités de gestion à de plus bas échelons et la lenteur d'application des lois et politiques. Dans certains cas, aucune politique ou loi n'est appliquée, non seulement faute de ressources humaines et financières (voir chapitre suivant), mais aussi par crainte de perdre le pouvoir et le contrôle de la part des groupes puissants, et notamment de l'industrie du bois.

La loi forestière au Gabon prévoit la possibilité de créer des forêts communautaires, mais aucun village n'a encore fait la demande officielle d'inscription au Journal Officiel, compte tenu des rares informations disponibles et de l'incapacité des communautés locales de suivre les procédures de publication et les impératifs de gestion. Au Cameroun, les forêts communautaires existent, mais sont rigoureusement contrôlées par l'État (Bigombe Logo, 2007).

A noter que les gouvernements centraux ou les autorités locales ne sont pas les seuls à se servir des mécanismes de réforme pour maintenir ou renforcer leur pouvoir; il n'est guère rare que les avantages du régime forestier n'atteignent pas les groupes les plus pauvres et défavorisés car des élites au sein des communautés locales tendent à s'approprier la plupart de ces avantages, comme l'ont montré les exemples de foresterie communautaire au Cameroun et de redistribution et de restitution des terres en Afrique du Sud (Clarke, 2007).

## UN SOUTIEN PRECAIRE

Les difficultés de mise en application des réformes et de la diversification des régimes forestiers s'expliquent souvent par le manque d'un soutien adéquat, qui sape les effets positifs potentiels de la réforme, ou tout du moins complique l'évaluation de l'efficacité ou de l'utilité d'un système foncier donné. Certains éléments communs répertoriés dans les études de cas de cette analyse régionale sont décrits dans les chapitres suivants.

### Politiques foncières et capacité de gestion requise

Lorsqu'on aborde les questions de tenure, aucune distinction n'est faite entre les terres boisées et les terres agricoles en termes de prestation de services, de parties prenantes et d'impératifs de gestion, même si chacune requiert une approche spécifique.

Là où les pays ont reconnu l'importance d'octroyer une sécurité des droits forestiers aux partenaires comme moyen d'encourager la gestion durable des forêts, l'excès de réglementation et les coûts élevés des plans de gestion ont un effet négatif sur la mise en application de la loi. Par exemple, des obligations d'aménagement trop complexes ont limité la mise en oeuvre de la foresterie communautaire au Cameroun (voir Encadré 6).

La complexité des règlements, les coûts élevés et la dépendance vis-à-vis de financements et de capacités externes sont des questions pertinentes dans plusieurs pays **comme**, par exemple, au Mozambique pour l'obtention de concessions forestières par les communautés locales ou au Sénégal lors de la préparation des conventions locales entre les administrations et les communautés rurales. Seuls de rares pays ont institué (ex. la Gambie) ou sont en train de le faire (ex. le Sénégal) des outils de planification simples de gestion forestière à l'intention des communautés locales. Dans d'autres cas, les systèmes de suivi et d'évaluation ne sont pas en place faute de données sur les ressources forestières, tandis que l'exploitation continue par le biais des concessions forestières (ex. le Gabon).

#### Encadré 6. Forêts communales au Cameroun: succès limité

La loi forestière du Cameroun de 1994 prévoit la possibilité pour un village représenté par son maire de solliciter la création d'une forêt communale. Jusqu'ici, le succès de cette initiative a été limité: non seulement la loi est vague sur les droits d'utilisation et d'exploitation correspondant aux titres fonciers, mais les procédures sont si complexes et les coûts si élevés que les avantages ne sont pas clairs par rapport aux dividendes revenant à une communauté locale dérivant du partage des impôts issus d'une concession (40 pour cent aux communes). En conséquence, même si les forêts communales ont l'avantage de pouvoir bénéficier d'un statut de propriété perpétuelle au bénéfice des villages, ce système de tenure n'a guère encore reçu un appui adéquat.

Source: Bigombe Logo, 2007.

## Mesures d'encouragement et partage des bénéfices

Naturellement, les parties prenantes ont besoin d'attraits suffisants pour les inciter à conclure des accords qui demandent beaucoup de temps et d'argent, sans quoi elles ne verraient aucun avantage à supporter les coûts et à remplir les obligations et les responsabilités dérivant de la gestion forestière. L'analyse des études de cas révèle que les changements pour la diversification du régime foncier ne sont que partiellement mis en œuvre lorsqu'il n'existe pas de mesures d'incitation économique (revenus, infrastructures, etc.) ou non économique (contrôle sur la terre coutumière, etc.).

La qualité des ressources forestières dévolues aux acteurs locaux ou en administration conjointe est le plus souvent médiocre. En Tanzanie, par exemple, le système novateur des VLFR (voir Encadré 1), qui transfère la propriété des forêts aux villages et aux communautés, n'a eu jusqu'à présent qu'un impact limité sur les moyens d'existence, à cause de la piètre qualité des ressources concernées (Bloomley et Akida, 2007). Les ressources de meilleure qualité (forêts de production) sont gérées par des accords de gestion conjointe des forêts, mais avec une utilisation légale très restreinte pour les communautés locales (voir Encadré 7).

Les systèmes de partage des avantages et bénéfices sont souvent peu clairs ou transparents, ce qui pénalise les plus pauvres et les plus vulnérables. Par exemple, au Cameroun, les administrations locales se réservent 10 pour cent des recettes fiscales tirées des concessions qui devraient revenir aux communautés villageoises pour les activités sociales.

Une législation vague peut être source de conflit et d'inégalités. Au Gabon, par exemple, l'absence d'indications claires sur les contributions financières des concessions aux communautés locales, et la faible représentation des communautés et le manque de soutien d'acteurs externes tels que les ONG, ont donné lieu à des situations où de nombreux concessionnaires ne contribuent pas à l'économie locale comme ils sont censés le faire (Nyare Essima, 2007).

### Encadré 7. Gestion conjointe des forêts dans la zone côtière de la Tanzanie

L'incapacité de se mettre d'accord sur un partage équitable des coûts et des bénéfices se répercute sur les mécanismes de gestion conjointe des forêts dans de nombreux villages côtiers de la Tanzanie. Selon les villageois interviewés, les revenus de la zone d'utilisation s'élèvent à un peu plus de 6 millions Tsh /mois (environ 4 600 \$). Avant l'introduction de l'exploitation réglementée au titre de la gestion conjointe, les produits forestiers étaient ramassés gratuitement, et les perches de mangroves constituaient une importante source de revenus pour les villageois (l'un d'entre eux a déclaré qu'il gagnait environ 90 000 Tsh, soit 70\$, par mois/72 US\$). La gestion conjointe aurait donc entraîné une réduction des revenus et des bénéfices de subsistance, portant de nombreux villageois à mettre en cause la raison d'être du projet. Ceci, avec le retard pris dans la mise au point définitive des règlements et directives pour le partage des bénéfices, affaiblit l'engagement des communautés locales envers la gestion conjointe.

Source: Akida et Blomley, 2007.

## Faibles capacités institutionnelles et flux limité d'information

Les capacités financières, techniques ou humaines limitées des acteurs participant à une réforme du régime forestier et le flux restreint d'information sur la réforme en elle-même sont parmi les obstacles les plus courants à la diversification et à la consolidation de la tenure en Afrique. Elles limitent également la possibilité pour les principaux acteurs de faire respecter ou de bénéficier des clauses énoncées dans le cadre juridique. Les ressources humaines et financières insuffisantes empêchent les administrations forestières de gérer et de protéger les forêts, comme dans le cas des *forêts classées* du Sénégal (Bodian, 2007).

Certains programmes potentiellement fructueux, comme l'acquisition de droits d'utilisation des terres au Mozambique, l'immatriculation foncière en Ouganda et la redistribution et la réaffectation des terres en Afrique du Sud (voir Encadré 8), ont souffert d'un manque de soutien des services de vulgarisation et des administrations locales aux bénéficiaires de la réforme. Un tel soutien est nécessaire pour exercer et conserver les droits et obligations liés aux accords d'aménagement et aux opportunités offertes par la loi.

La plupart des cas analysés sont caractérisés par une information et une communication médiocres sur les lois et réformes, notamment l'utilisation de langage trop compliqué et de moyens de communication inadéquats.

#### Encadré 8. Les impacts du manque de soutien

##### **Afrique du sud: manque de soutien après transfert**

En 1994, le nouveau Gouvernement d'Afrique du Sud s'est engagé à transférer 30 pour cent des terres appartenant aux Blancs à des propriétaires noirs en l'espace de 5 ans. Deux mécanismes principaux ont été mis en place: restitution des terres perdues par des lois et pratiques basées sur la race; et redistribution de terres privées et publiques.

Les deux programmes étaient, toutefois, très en retard sur leurs objectifs premiers de transfert. De surcroît, dans la plupart des transferts qui ont eu lieu, les bénéficiaires n'ont pas été en mesure de créer des entreprises viables, ni même de pourvoir à leurs propres besoins grâce à la terre. Le manque de soutien post transfert a été identifié comme une des principales causes d'échec des projets de réforme foncière. L'appui au développement et à la création d'institutions locales est également particulièrement important pour l'utilisation durable des ressources forestières sur les terres transférées.

Source: Clarke, 2007.

##### **Ouganda: manque de soutien aux plus défavorisés**

Le Land Act de l'Ouganda (1998) stipule que les communautés peuvent devenir propriétaires fonciers en formant des Associations communautaires. Cette disposition était censée promouvoir la gestion responsable des actifs naturels de la terre, réduire la dégradation des sols et des ressources naturelles, encourager la gestion conjointe des forêts et aider les communautés à réduire la pauvreté. Toutefois, aucune demande de certificats de propriété foncière immatriculés n'a été faite. Une étude de la FAO a constaté des obstacles dans l'application de l'enregistrement, dû en partie au découragement des responsables politiques et en partie à l'absence de directives adéquates. Par rapport au succès de l'immatriculation des terres pour les particuliers et le secteur privé (voir p. 11), on peut conclure qu'un manque de soutien et les difficultés d'interprétation et d'application des dispositions législatives pénalisent plus fortement les populations plus pauvres, moins instruites et généralement plus marginalisées.

Source: Kigenyi, 2007.

Compte tenu de leur position et de leur rôle, les administrations locales devraient être des tenants clés de la réforme foncière, mais en revanche, elles en sont souvent le maillon le plus faible. Cette limitation est particulièrement ressentie dans les pays où se produit une décentralisation sans transfert suffisant d'autorité et de capacités.

En Ouganda, par exemple, les gouvernements locaux étaient chargés de mettre en place des Services forestiers de district (DFS) pour la délivrance de permis et de licences, la collecte des redevances et des taxes sur les produits forestiers, et l'élaboration et la mise en application des lois. Ils étaient également chargés de gérer les réserves forestières locales en partenariat avec les collectivités, le secteur privé et les administrations forestières. Compte tenu de leurs moyens humains et financiers limités, les districts n'ont pas été en mesure de collecter les impôts, de créer des partenariats avec les communautés locales et le secteur privé, et de réaliser des plans d'aménagement et de travail. Cet échec a porté les réserves forestières locales à devenir des ressources d'accès libre, et la plupart ont été victimes d'empiètement (Kigenyi, 2007).

Le manque de ressources et de capacités ne sont pas le seul et unique problème; la reconnaissance des communautés locales et le respect de l'autorité des administrations locales a également son importance. En Afrique du Sud, par exemple, deux programmes distincts mais interreliés visent à réformer la tenure et la gouvernance dans les anciens "homelands", où la terre est détenue en trust pour ses occupants par l'Etat. Le Département des affaires foncières met en oeuvre une *réforme de la tenure* visant à renforcer les droits des familles, des groupes et des communautés noires occupant la terre dans le cadre de systèmes informels qui n'ont aucun statut juridique. Le gouvernement met également en oeuvre un programme pour la création de structures et de systèmes

de *gouvernement local démocratique* à l'échelon local et la décentralisation des fonctions administratives et de la fourniture de services.

Ces nouveautés ont soulevé un tollé de protestation des autorités traditionnelles, qui craignent que la réforme de la gouvernance locale et de l'administration foncière les prive de leurs pouvoirs et privilèges. La situation actuelle est terriblement chaotique pour ce qui est des systèmes de gestion et d'allocation des droits fonciers, et génère un conflit entre les nouvelles structures gouvernementales et les autorités traditionnelles. Naturellement, jusqu'à présent, la mise en oeuvre de la réforme n'a guère atteint les résultats escomptés.



# Recommandations pour la sécurité et la diversification du régime forestier

Les études de cas montrent qu'il existe en Afrique une grande diversité de systèmes de tenure forestière réussis, bien qu'encore limités en termes de superficie, chacun comportant des conjugaisons différentes d'acteurs et d'arrangements fonciers. Des témoignages d'autres régions montrent également que la diversification des régimes forestiers contribue à la gestion durable des forêts. Un système foncier basé sur la sécurité, équilibré et diversifié, adapté au contexte socio-économique du pays et à la capacité de acteurs, et prévoyant le partage, à titre individuel ou collectif, de responsabilités, d'avantages et bénéfices, aide à mobiliser toutes les ressources et capacités disponibles et potentielles, contribuant ainsi à la viabilité sociale et environnementale.

Même si un premier pas important consiste à reconnaître l'importance fondamentale de la tenure et la nécessité de changements, ce n'est certes pas suffisant pour affronter la complexité de la réforme du régime forestier, qui implique une préparation adéquate, un soutien et des approches intersectorielles. Les études de cas mettent l'accent sur les points suivants:

- Dans la plupart des pays africains, le secteur forestier n'est pas encore suffisamment engagé dans la réforme du régime forestier pour réagir de façon adéquate aux tendances actuelles, aux besoins locaux, aux capacités et aux systèmes traditionnels. Le secteur ne reconnaît pas pleinement l'importance et le rôle de la tenure dans la gestion durable des forêts, et est par conséquent mal équipé pour faire le point de la situation et lancer des processus de réforme appropriés. En revanche, le secteur forestier fait souvent résistance aux réformes et, face à la détérioration de l'état des forêts, réagit par des transformations radicales qui sont, soit inapplicables, soit non soutenues par les situations locales.
- Souvent, les gouvernements et les institutions locales ne sont pas prêts à appuyer les changements de régime, en termes de finances et de capacités.
- Les changements de tenure sont rarement vus comme une possibilité, de sorte que le secteur forestier tend à se protéger par un excès de réglementations ou de lois contraignantes, ou n'applique les changements que sur les terres marginales et moins productives.
- Les réformes foncières sont vouées à l'échec en l'absence d'un soutien adéquat en termes de renforcement des capacités, d'information ou de mesures d'incitation.

Toute tentative sérieuse de réformer le secteur forestier devrait inclure le développement – de préférence sur la base de concepts éprouvés – de mécanismes et d'une législation favorable propres à garantir la diversification et la consolidation de la tenure par des processus appropriés. Les leçons tirées de pays comme la Gambie et la Tanzanie indiquent qu'une approche échelonnée, basée sur des phases successives, des zones pilotes, une délégation progressive des responsabilités et le renforcement des capacités s'est avéré fructueuse car elle répond mieux à la mise en œuvre du processus complexe de la réforme foncière. En outre, elle laisse le temps d'instaurer un climat de confiance entre les administrations du gouvernement et les communautés locales, qui requiert de longs délais et des investissements substantiels.

D'autres questions sont à prendre en compte lorsqu'on entend formuler des règlements et des politiques permettant aux communautés locales ou aux particuliers d'acquérir des terres boisées. Les sections suivantes décrivent certaines des questions prioritaires dont il faut tenir compte en vue d'une réforme.

## **ATTEINDRE LES POPULATIONS MARGINALISEES**

Les études de la FAO montrent qu'aucune approche individuelle de réforme foncière ne l'emporte sur les autres dans la réduction de la pauvreté. Par exemple, tant l'immatriculation officielle de la propriété individuelle que les systèmes fondés sur la tenure coutumière peuvent répondre aux besoins des groupes les plus pauvres et marginalisés. Toutefois, aucun de ces systèmes n'atteindra les pauvres si une attention suffisante n'est pas portée à ces groupes durant le processus. Dans le cadre des systèmes fonciers coutumiers, l'allocation et le règlement des conflits tendent à être dominés par des élites. En conséquence, comme l'ont indiqué divers auteurs, le transfert du pouvoir décisionnel aux systèmes coutumiers et aux autorités locales peut éventuellement engendrer de graves répercussions négatives sur l'accès à la terre et aux ressources des femmes et des pauvres (Hobley, 2007).

La réforme foncière devrait donc inclure l'apport des moyens nécessaires pour promouvoir le dialogue entre les acteurs et garantir la possibilité pour les groupes défavorisés d'acquérir et de conserver des droits fonciers.

## **RENFORCEMENT DES CAPACITES**

Cet article a insisté sur l'importance et la nécessité de développer des capacités suffisantes chez l'ensemble des acteurs. Le renforcement des capacités devrait inclure la sensibilisation aux politiques et lois portant sur le régime foncier et leur réforme; l'exercice des droits et des responsabilités acquises (ex. plans d'aménagement simples ou évaluation des ressources); le respect des nouveaux impératifs juridiques liés à la réforme (ex. demandes d'immatriculation); la commercialisation des produits forestiers; et la négociation avec d'autres acteurs, notamment les autorités locales et le secteur privé.

Dans ces processus, un rôle fondamental revient non seulement aux services de vulgarisation du gouvernement et institutions analogues, mais aussi aux ONG et au secteur privé, qui détiennent un avantage comparatif en termes d'efficacité, de neutralité (tout du moins pour les ONG) et de proximité.

## **MESURES D'ENCOURAGEMENT ET PARTAGE DES AVANTAGES ET BENEFICES**

Il est important de veiller à une répartition équitable des avantages tirés de la forêt. Les arrangements fonciers offrant des bénéfices tangibles aux responsables locaux devraient faire partie intégrante de la réforme foncière car ils sont la pierre angulaire de tout mode de tenure. Les droits de propriété devraient être reconnus légalement, pour permettre aux responsables locaux de négocier et, si nécessaire, d'émettre des revendications, de recevoir des indemnisations, etc. Dans la gestion communautaire des forêts, il est également important de veiller à ce que les avantages parviennent jusqu'au niveau du village, par exemple, en prévoyant des clauses pour le partage des bénéfices dans les politiques et lois correspondantes, et en mettant en place des systèmes responsables et transparents pouvant être suivis. Les communautés locales devraient être responsabilisées afin d'influencer la répartition des avantages, par exemple, en renforçant les institutions villageoises locales et en investissant dans le renforcement des capacités en matière de programmation financière et de planification du développement.

## **POLITIQUES, LEGISLATION ET GOUVERNANCE**

Un préalable fondamental pour garantir la durabilité et le succès d'un régime foncier consiste à assurer la participation active des acteurs dans l'élaboration des politiques et lois correspondantes, notamment par le renforcement des approches participatives des administrations forestières, le renforcement des capacités des groupes marginalisés dans les processus d'élaboration des politiques et la promotion de plans de gestion basés sur la participation. Il est important d'utiliser un langage simple pour assurer la diffusion des politiques, lois et règlements auprès d'un vaste éventail d'acteurs. Il faut améliorer l'harmonisation des différentes politiques sectorielles et la cohérence entre les politiques et la législation foncières, et prévoir des définitions claires des responsabilités et de l'autorité au niveau local, régional et national des ministères compétents.

Lorsque les circonstances le permettent, la simplification du cadre de réglementation, y compris l'adaptation des plans d'aménagement aux capacités, conditions et exigences locales, améliorerait les performances des détenteurs des droits de gestion et permettrait un meilleur suivi.

## CONCLUSIONS

En dépit des progrès accomplis dans la diversification des régimes forestiers, la plupart des forêts africaines demeurent du ressort des gouvernements. La majorité des initiatives de transfert des droits de propriété ou de gestion à d'autres partenaires naissent de la prise de conscience de l'incapacité de l'État à empêcher la dégradation ultérieure des ressources forestières, plutôt que de la recherche d'approches de gestion plus efficaces et socialement acceptables.

Néanmoins, une vaste palette de réformes novatrices et prometteuses du régime forestier ont été entreprises et se poursuivent en Afrique. Dans certains pays, la diversification des mécanismes de propriété et de gestion forestières a atteint des résultats concrets, lorsque le processus de réforme prévoyait un soutien institutionnel adéquat, un cadre juridique clair, des droits tangibles, le renforcement des capacités et des délais suffisants. Des études de cas soulignent que si le renforcement des capacités des nouveaux responsables est fondamental, il est tout aussi important de renforcer les capacités des unités du gouvernement chargées des activités de foresterie à l'échelon local, car elles ont besoin de suffisamment de connaissances, d'expertise et de financements pour offrir l'appui nécessaire aux populations qui les sollicitent (FAO, 2007). En l'absence de ce soutien, les efforts les plus sincères de réforme impliquant les acteurs locaux n'ont pas pu être menés à bien et n'ont pas produit les résultats escomptés, que ce soit en termes de gestion durable que de réduction de la pauvreté.

Le rôle du secteur privé dans la gestion des forêts africaines a été évalué positivement dans certaines études de cas, et représente une alternative potentielle à la gestion de l'État, lorsque le secteur privé assume ses responsabilités au sein d'un système équitable. Les régimes privés ont amélioré l'état des forêts et les moyens d'existence par la création d'emplois ou d'autres avantages, financiers ou non.

L'examen des diverses réformes intervenues en Afrique montre en outre que, d'une façon générale, une attention plus grande est accordée au contenu et aux incidences légales des arrangements qu'au processus de mise en oeuvre. Les réformes réussies décrites dans cet article indiquent clairement que le processus de réforme est aussi important que les arrangements fonciers en eux-mêmes. Outre l'allocation de délais suffisants, l'identification des parties prenantes et le renforcement des capacités, la mise en place d'un système de suivi permettant l'apprentissage par l'expérience s'est avérée utile pour la mise au point de mécanismes fonciers qui fonctionnent et qui répondent aux exigences et aux capacités des parties prenantes. Les leçons tirées des études de cas indiquent aussi que la réussite de la gestion des ressources forestières par les parties prenantes est liée à un sens de la propriété bien établi sur les ressources concernées. Après une longue période d'exclusion à l'égard des ressources forestières, qui a débuté durant l'ère coloniale, développer un tel sens de la propriété chez les utilisateurs locaux prend du temps. L'enregistrement d'un titre de propriété, ou la formalisation d'un accord de gestion ne suffit pas nécessairement, mais requiert aussi d'insérer dans le processus des mécanismes qui créent un sens de responsabilité, ce qui s'accomplit de préférence en limitant les intrants externes et en encourageant le renforcement des capacités et l'intervention des parties prenantes. Le succès de certaines des initiatives décrites dans les études de cas montre que les approches par phases ou échelonnées de la réforme du régime forestier sont mieux adaptées car elles laissent davantage de temps pour comprendre le processus, et pour développer la notion de propriété chez les acteurs, un climat de confiance entre le gouvernement et les gestionnaires locaux, un renforcement des capacités et une meilleure gouvernance locale.

Dans de nombreux pays africains, comme dans d'autres régions, le secteur forestier doit encore reconnaître l'importance capitale de réformes approfondies du régime foncier qui mettent l'accent sur les processus de mise en oeuvre, et, qui puissent ainsi se traduire par une plus vaste implication des acteurs et une mobilisation accrue de ressources. Les pays devraient être prêts à investir et à tirer des enseignements de l'expérience d'autres secteurs, s'ils veulent répondre aux attentes de la gestion durable des forêts et contribuer au développement socio-économique.

## BIBLIOGRAPHIE

- Alden Wily, L. 2001. *Forest management and democracy in East and Southern Africa: Lessons from Tanzania*. Gatekeeper Series No. 95. Londres, IIED.
- Banque mondiale. 2000. *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001: combattre la pauvreté*. Washington, DC.
- Banque mondiale. 2002. *A revised forest strategy for the World Bank Group*. Washington, DC.
- Bruce, J.W. 1998. *Tenure brief. Review of tenure and terminology*. Madison, Wisconsin, Etats-Unis, Land Tenure Center.
- Bruce, J.W. 2004. Strengthening property rights for the poor. In R. Meinzen-Dick et M. Di Gregorio, éd. *Collective action and property rights for sustainable development*. Washington, DC, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI).
- CAPRI. 2006. *Land rights for African development: from knowledge to action*, sous la direction de E. Mwangi. Washington, DC, Groupe Consultatif pour la recherche agronomique internationale (GCRAI).
- FAO. 2001. *How forests can reduce poverty*. Rome, FAO et DFID.
- FAO. 2003. *Thesaurus multilingue du foncier*. Rome.
- FAO. 2005. Meilleures pratiques pour l'application des lois dans le secteur forestier. Études FAO: Forêts n°145. Rome, OIBT et FAO.
- FAO. 2006a. Evaluation des ressources forestières mondiales 2005. Études FAO: Forêts n° 147. Rome.
- FAO. 2006b. *Understanding forest tenure in South and Southeast Asia*. Forest Policy and Institutions Working Paper No. 14. Rome.
- FAO. 2007. *Tenure security for better forestry. Understanding forest tenure in South and Southeast Asia*. Bangkok.
- Hobley, M. 2007. *Where in the world is there a pro-poor forest policy and tenure reform?* Washington DC, Right and Resources Initiative.
- Knox McCulloch, A., Meinzen-Dick, R. & Hazell, P. 1998. *Property rights, collective action and technologies for natural resource management: a conceptual framework*. SP-PRCA Working Paper No. 1. Washington, DC, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI).
- Meinzen-Dick, R.S. & Di Gregorio, M., éd. 2004. *Collective action and property rights for sustainable development*. 2020 Vision Focus 11. Washington, DC, International Food Policy Research Institute. 36 pp.
- Molnar, A., Scherr, S.J. & Khare, A. 2004. *Who conserves the world's forests? Community-driven strategies to protect forests and respect rights*. Washington, DC, Forest Trends.
- Scherr, S.J., White, A. & Kaimowitz, D. 2003. *A new agenda for forest conservation and poverty reduction. Making markets work for low-income producers*. Washington, DC, Forest Trends, CIFOR.
- PNUD/PNUÉ/ Banque mondiale/WRI. 2005. *World resources 2005. The wealth of the poor. Managing ecosystems to fight poverty*. Washington, DC, World Resources Institute (WRI).
- White, A. & Martin, A. 2002. *Who owns the world's forests? Forest tenure and public forests in transition*. Washington, DC, Forest Trends.
- White, A., Khare, A. & Molnar, A. 2004. *Who owns, who conserves and why it matters*. Washington, DC, Forest Trends.

Wiersum, K.F. & Ros-Tonen, M. 2005. *The role of forests in poverty alleviation: dealing multiple Millennium Development Goals*. North–South policy brief. Wageningen, Pays-Bas, Wageningen University.

### **Documents FAO**

Akida, A. & Blomley, R. 2007. *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? A case study from Tanzania*. Rome, FAO.

Bigombe Logo, P. 2007. *Les régimes de la tenure forestière et leurs incidences. Sur la gestion des forêts et la lutte contre la pauvreté au Cameroun*. Rome, FAO.

Boakye, K.A. & Baffoe, K.A. 2007. *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? A case study from Ghana*. Rome, FAO.

Bodian, L. 2007. *Les tendances en matière de propriété forestière de modes de faire-valoir des ressources forestières et d'arrangements institutionnels: Ces systèmes contribuent-ils à l'amélioration de la gestion des forêts et à la lutte contre la pauvreté? Cas du Sénégal*. Rome, FAO.

Camara, K. & Dampha, A. 2007. *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? A case study from the Gambia*. Rome, FAO.

Clarke, J. 2007. *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? A case study from South Africa*. Rome, FAO.

Kigenyi, F.W. 2007. *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? A case study from Uganda*. Rome, FAO.

Matose, F. 2007. *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? A case study from Zimbabwe*. Rome, FAO.

Moufaddal, M. 2007. *Les tendances en matière de propriété forestière, de mode de faire valoir des ressources forestières et d'arrangements institutionnels. Cas du Maroc*. Rome, FAO.

Nyare Essima, N. 2007. *Etude de cas sur les tendances en matière de propriété forestière, de modes de faire-valoir des ressources forestières et d'arrangements institutionnels :ces systèmes contribuent-ils à l'amélioration de la gestion des forêts et à la lutte contre la pauvreté? Cas du Gabon*. Rome, FAO.

Sitoe, A. & Tchaúque, F.J. 2007. *Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? A case study from Mozambique*. Rome, FAO.

## ANNEXE 1. TERMINOLOGIE

Les définitions suivantes ont été utilisées pour l'élaboration des études de cas (Bruce, 1998; FAO, 2003).

**Biens communs:** terres ou autres ressources naturelles que les membres d'une communauté utilisent simultanément ou tour à tour

**Copropriété:** Propriété conjointe de plusieurs personnes juridiques sur un bien.

**Coutume:** action ou pratique en usage depuis des temps immémoriaux, qui n'est pas réglementée par l'état ou par une autre autorité extérieure au groupe social.

**Terres coutumières:** terres sur lesquelles certaines utilisations sont réglementées par la coutume, ou pratique non écrite, plutôt que par le droit écrit, codifié.

**Décentralisation:** processus consistant à transférer le pouvoir de décision et l'obligation de paiement à des échelons de gouvernement inférieurs. Bien que le pouvoir reste aux mains du gouvernement, ce processus renforce le rôle des organismes locaux, présumés être mieux en mesure de rendre compte devant les communautés locales, qui comprennent les utilisateurs de la ressource et les personnes vivant dans la zone

**Déconcentration:** processus consistant à transférer le pouvoir de décision à des unités inférieures d'une administration, ou à un organisme gouvernemental compétent, et qui représente le changement le moins fondamental, car le pouvoir reste aux mains du même type d'institution, et la reddition des comptes se fait toujours vers le haut, c'est-à-dire vers le gouvernement central, parfois considéré comme représentant la société dans son ensemble

**Dévolution:** implique le transfert de droits et d'obligations aux groupes d'utilisateurs locaux. Ces organisations sont responsables devant leurs membres, qui sont généralement les personnes tributaires de la ressource

**Régime forestier:** concept général englobant la propriété, les arrangements fonciers et autres relatifs à l'utilisation des forêts. Dans le contexte de ces études de cas, le régime forestier est la combinaison, définie par la coutume ou par le droit, des droits de propriété sur les forêts et des arrangements relatifs à la gestion et à l'utilisation des ressources forestières. Le régime forestier détermine qui peut utiliser ces ressources, pour combien de temps et à quelles conditions.

Les éléments inhérents au régime forestier sont le droit d'exclure, la durée, la sécurité et la solidité. *Le droit d'exclure* permet à ceux qui détiennent des droits d'interdire l'usage d'une parcelle de terre spécifique à ceux dépourvus de droits sur cette terre. *La durée* se réfère à la dimension temporelle du droit. Les personnes qui ont des droits, comme les communautés locales ou les familles d'agriculteurs, ne se sentent en « sécurité » que s'ils disposent d'un horizon temporel suffisant pour recueillir les fruits de leur investissement. Un cadre institutionnel en mesure de faire appliquer les droits donne cette « sécurité » de jouissance. La *solidité* dépend du nombre et de la force des droits que l'on peut posséder (Knox McCulloch, Meinzen-Dick et Hazell, 1998).

**Privatisation:** s'entend généralement du transfert du secteur public à des groupes privés ou à des particuliers

**Propriété:** ensemble de droits et d'obligations relatifs à un bien et attestés par un titre officiel.

**Propriété privée:** Biens détenus, d'une manière légale ou naturelle, par des particuliers

**Propriété publique:** Biens détenus par l'État ou par un organisme public.

**Propriété commune:** Biens communs, dont une communauté peut exclure des personnes extérieures, et dont elle décide de l'utilisation

## ANNEXE 2. CATEGORIES ET DEFINITIONS DE REGIMES FORESTIERS

<b>1</b>	<b>Publique</b>	
1.1	Etat	Propriété forestière publique, de l'Etat, ou appartenant à des institutions ou sociétés nationales.
1.2	Gouvernements locaux: niveau régional, provincial et de district	Propriété forestière appartenant à l'Etat au niveau régional, provincial ou du district.
1.3	Gouvernements locaux: villes, municipalités, villages et autres échelons administratifs	Forêts appartenant aux villes, municipalités, villages. Ces unités administratives sont gouvernées et gérées par une administration forestière locale avec une intervention publique minimale, voire nulle. Ces forêts ne doivent pas être confondues avec les forêts communautaires ou les groupes d'utilisateurs des forêts.
1.4	Autres organismes publics	Doit être spécifié par la personne ressource.
<b>2</b>	<b>Privée</b>	Parmi les droits associés à la propriété privée: exclusivité, durée (généralement illimitée) et transférabilité
2.1	Individuelle	Forêts appartenant à des individus, foyers ou familles.
2.2	Industries	Forêts appartenant à des entreprises ou industries forestières privées.
2.3	Autres	Forêts appartenant à des institutions religieuses ou d'éducation, des caisses de pension ou fonds d'investissement, des ONG, des sociétés de protection de la nature et autres institutions privées.
<b>3</b>	<b>Propriété communautaire/Groupes d'utilisateurs</b>	Forêts appartenant à des collectifs, groupes de copropriétaires, communautés qui possèdent les droits exclusifs et se partagent les devoirs.
<b>4</b>	<b>Appartenant aux populations autochtones/tribales</b>	Les populations autochtones descendent des peuples qui habitaient le pays ou une région appartenant au pays lors de la conquête, de la colonisation ou de la création des frontières nationales actuelles, et qui, indépendamment de leur statut juridique, ont conservé une partie ou l'ensemble de leurs propres institutions sociales, économiques, culturelles et politiques. Les populations tribales sont les peuples dont les conditions sociales, culturelles et économiques les distinguent des autres communautés de la nation, et dont le statut est en partie ou complètement régi par leurs coutumes et traditions ou par des lois et réglementations spécifiques.
<b>5</b>	<b>Autres catégories de propriété</b>	Forêts non classées dans les catégories précédentes. Doit être spécifié par la personne ressource.

<b>A</b>	<b>Le propriétaire est le gérant exclusif</b>	Le propriétaire est le seul détenteur des droits de gestion et des responsabilités dans le cadre spécifié par la législation.
A.1	Stricte limitée: Pas de permis d'extraction pour d'autres	Le propriétaire est le gérant exclusif de ses ressources; aucun droit d'utilisation/d'extraction à des fins commerciales ou de subsistance n'est accordé à d'autres.
A.2	Droits d'usage non commerciaux/Droits coutumiers/Permis de chasse, de ramasser du bois et des PFNL	Les droits d'usage sont alloués pour satisfaire les besoins des populations locales en produits forestiers et excluent leur commercialisation. Peuvent être réglementés par des licences et permis.
<b>B</b>	<b>Exploitation de la forêt contractuelle/ Partenariats</b>	Les décisions d'aménagement relèvent exclusivement du propriétaire, mais les activités sont exécutées par un groupe différent, selon un accord. Par exemple: accès à la forêt à des fins d'extraction à partir de licences ou concessions forestières. Les droits de propriété et de gestion ne sont pas transférés.
B.1	Gestion conjointe des forêts avec les communautés. Concessions/licences attribuées aux communautés	Les accords de gestion avec les communautés locales prévoient un certain degré de dévolution dans l'exécution des opérations forestières. Ils accordent des droits d'exploitation temporaires pour des produits forestiers spécifiques ou autres activités. Les communautés locales peuvent recevoir des licences ou des concessions à court terme pour une exploitation commerciale. La gestion conjointe ne doit pas altérer le statut de propriété et inclut un transfert négocié des bénéfices.
B.2	Permis à des compagnies privées/licences d'exploitation du bois/Projets	Droits temporaires accordés pour des produits forestiers ou activités spécifiques. Normalement, les compagnies privées reçoivent des licences ou des concessions à court terme pour une exploitation commerciale. Cette catégorie inclut aussi les cas de partenariats entre des sociétés privées de transformation et des petits exploitants pour la production de produits forestiers commerciaux dans les forêts privées ou communales ( <i>plantations satellites</i> ).

<b>C</b>	<b>Transfert des droits de gestion</b>	Cette catégorie inclut toutes les forêts dont la gestion est transférée à des groupes autres que le propriétaire. Les accords sont généralement renouvelables et comportent de nombreux droits sur la propriété, mais le titre de propriété reste entre les mains du propriétaire.
C.1	Baux de forêts communautaires rurales/Accord pour la gestion de la forêt	Forêts gérées par des communautés locales selon des baux ou accords de gestion généralement d'une durée supérieure à 10-20 ans. La gestion, les droits d'usage et les responsabilités, et certains droits de propriété sont transférés aux communautés.
C.2	Accords de gestion à des sociétés privées/Concessions pour la gestion de la forêt	Forêts gérées par des compagnies privées selon des baux ou concessions de gestion généralement d'une durée supérieure à 10-20 ans. La gestion, les droits d'usage et les responsabilités, et certains droits de propriété sont transférés aux sociétés privées.
<b>D</b>	<b>Autres</b>	Ces forêts n'appartiennent à aucune des catégories sus-mentionnées. Doit être spécifié par la personne ressource.





## Part 2/Partie2

### CASE STUDIES: NORTHERN WESTERN AND CENTRAL AFRICA



### ETUDE DE CAS: AFRIQUE DU NORD DE L'OUEST ET CENTRALE



# Les régimes de la tenure forestière et leurs incidences sur la gestion des forêts et la lutte contre la pauvreté au Cameroun

Par  
Patrice Bigombe Logo

## Résumé

**Mots clés :** réforme forestière, tenure forestière, propriété étatique, gestion des forêts, lutte contre la pauvreté.

Après une longue période de forte étatisation de la gestion forestière, la réforme forestière intervenue au Cameroun en 1994 a innové en consacrant, de manière formelle, la décentralisation de la gestion forestière, matérialisée par la reconnaissance de l'accès et de l'utilisation des espaces forestiers par les communautés villageoises riveraines et les collectivités territoriales décentralisées d'une part, et la répartition des redevances et taxes forestières entre l'Etat, les communes rurales et les communautés villageoises riveraines des zones soumises à l'exploitation forestière d'autre part. Cette réforme, qui participe de la civilisation des régimes et des pratiques de gestion de l'Etat forestier, devait, entre autres, accroître la participation des populations à la prise des décisions sur la gestion des forêts et surtout faire de la gestion des forêts un moyen de réduction de la pauvreté en contribuant à l'amélioration des conditions de vie des populations villageoises riveraines, à travers la réalisation des œuvres sociales (adductions d'eau, construction et entretien des routes, écoles, cases-santé, médicaments, projets, etc.).

En somme, il s'agissait de développer une foresterie sociale, c'est-à-dire une foresterie axée sur les gens et orientée vers la construction du bien-être des populations locales riveraines. C'est ainsi que de nouveaux régimes de tenure forestière ont été mis en place, qui classent le domaine forestier du Cameroun en deux grands ensembles : le domaine forestier permanent et le domaine forestier non permanent. Le domaine forestier permanent, équivalent au « domaine classé », est constitué des terres affectées définitivement à la forêt et à l'habitat de la faune. L'aménagement de ces forêts permanentes est obligatoire et procède du souci de disposer d'une couverture végétale reflétant la biodiversité nationale. Il comprend les forêts domaniales appartenant à l'Etat, et les forêts communales qui relèvent du domaine privé des communes. Le domaine forestier non permanent, quant à lui, équivalent au « domaine protégé », est constitué de terres forestières susceptibles d'être affectées à des utilisations autres que forestières. Totalement assis, au plan foncier, sur le domaine national, c'est un domaine à vocations multiples où sont attribuées les ventes de coupes, les forêts communautaires, les permis et les autorisations de coupe. Il comprend : les forêts du domaine national, les forêts communautaires et les forêts des particuliers.

Les finalités majeures de ces régimes de tenure forestière sont la gestion durable des forêts et l'amélioration de la contribution de la gestion des forêts à la lutte contre la pauvreté. Le bilan de leur mise en œuvre au cours de la dernière décennie laisse apparaître des résultats faibles et mitigés sur les conditions de vie des populations villageoises et sur les pratiques de gestion durable des forêts, parce que les nouveaux régimes de tenure forestière ne concèdent pas encore la propriété de la forêt et de la terre aux communautés villageoises et les bénéfices de la gestion des forêts restent capturés et accaparés par les élites. Elles développent des logiques et des stratégies de captation et de gestion patrimoniale qui limitent les efforts de développement des populations villageoises. En fait, les politiques et pratiques de décentralisation reproduisent, au niveau local, les pratiques de l'Etat forestier. La garantie d'une performance réelle de cette réforme, au triple plan politique, économique et écologique, exige une meilleure adaptation de la réforme aux exigences locales, notamment la reconnaissance de la propriété des villageois sur les forêts qui leur sont attribuées, la mise en cohérence des régimes de tenure foncière et forestière et la construction d'une dynamique de décentralisation démocratique de la gestion des forêts camerounaises, fondée sur une dévolution effective des pouvoirs à des institutions endogènes villageoises qui rendent compte de l'exercice des pouvoirs qui leur sont concédés aux communautés villageoises riveraines et aux institutions étatiques.

## Introduction

La gestion des forêts au Cameroun est fondée sur deux registres juridiques : la coutume et le droit de l'Etat. Les systèmes coutumiers sont fondés sur les traditions des communautés villageoises et régissent l'appropriation et la gestion locales des ressources forestières<sup>7</sup>. Ils sont définis en fonction des différentes écorégions et des communautés villageoises qui y vivent. Les régimes relevant du droit étatique, qui font l'objet de cette étude, sont issus de la réforme forestière des années 1990 qui s'est traduite dans les faits par la création du Ministère de l'Environnement et des Forêts(MINEF) en 1992, l'adoption d'une nouvelle politique forestière, la promulgation de la loi n° 94-01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, et le décret n° 95-531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts ainsi que la signature de l'arrêté conjoint n° 122/MINEFI-MINAT du 29 avril 1998 fixant les modalités d'emploi des revenus provenant de l'exploitation forestière et destinés aux communautés villageoises riveraines.

La réforme forestière s'est inscrite dans la dynamique de matérialisation des engagements et des recommandations du Sommet de Rio et avait comme objectifs à long terme : d'assurer la protection du patrimoine forestier ; de participer à la sauvegarde de l'environnement et à la préservation de la biodiversité ; d'améliorer l'intégration des ressources forestières dans le développement rural afin de contribuer à élever le niveau de vie des populations rurales et de les faire participer à la conservation des ressources forestières ; de mettre en valeur les ressources forestières en vue d'augmenter la part de la production forestière dans le produit intérieur brut tout en conservant le potentiel productif ; et de dynamiser le secteur forestier en mettant en place un système institutionnel efficace et en faisant participer toutes les parties prenantes à la gestion du secteur. A terme, cette nouvelle politique forestière devait permettre d'accroître les revenus financiers de l'Etat, de développer la conservation de la biodiversité et d'intégrer les communautés villageoises riveraines dans la gestion des forêts<sup>8</sup>.

L'analyse des systèmes d'affectation et de gestion des forêts développés dans ce cadre vise à saisir leurs différentes incidences dans la gestion durable des forêts et la lutte contre la pauvreté. A la fin, elle suggère les axes possibles d'amélioration des politiques et pratiques actuelles.

---

<sup>7</sup> Diaw, Chimère Mariteuw: "Modern Economic Theory and the Challenge of Embedded Tenure Institutions: African Attempts to Reform Local Forest Policies", in Kant and Berry (eds.); *Institutions, Sustainability and Natural Resources : Institutions for Sustainable Forest Management*, 2005, pp. 43-81; Oyono, P.R.: "The Foundations of the Conflict of Language over Land and Forests in Southern Cameroon", in *African Study Monographs*, 26(3), October 2005, pp. 115-144.

<sup>8</sup> Sunderlin, W.D. et autres: "Livelihoods, Forests and Conservation in Developing Countries: An overview", in *World Development*, volume 33, number 9, 2005, pp. 1383-1402.

# Les régimes de tenure forestière au Cameroun : la prépondérance de la propriété étatique dans l'affectation et la gestion des forêts

La loi forestière de 1994 classe le domaine forestier en deux grands ensembles : le domaine forestier permanent et le domaine forestier non permanent.

Le domaine forestier permanent est constitué des terres affectées définitivement à la forêt et à l'habitat de la faune. L'aménagement des forêts permanentes est obligatoire et procède du souci de disposer d'une couverture végétale reflétant la biodiversité nationale. Il comprend les forêts domaniales, appartenant à l'Etat, et les forêts communales, qui relèvent du domaine privé des communes.

Les forêts domaniales sont celles classées et immatriculées au nom de l'Etat. Elles relèvent du domaine privé de l'Etat et comprennent, d'une part les aires protégées pour la faune (parcs nationaux, réserves de faune, zones d'intérêt cynégétique, games-ranches appartenant à l'Etat, jardins zoologiques appartenant à l'Etat, sanctuaires de faune, zones tampons) et, d'autre part, les réserves forestières telles que les réserves écologiques intégrales, les forêts de production, les forêts de protection, les forêts de récréation, les forêts d'enseignement et de recherche, les sanctuaires de flore, les jardins botaniques et les périmètres de reboisement<sup>9</sup>. Ces forêts sont classées par un acte réglementaire qui ouvre droit à l'établissement d'un titre foncier au nom de l'Etat et fixe leurs limites géographiques et leurs objectifs, à savoir, la production, la récréation, la protection ou la conservation de la biodiversité. Elles sont dotées d'un plan d'aménagement qui en fixe les objectifs et les règles de gestion, ainsi que les modalités d'exercice des droits d'usage des populations locales. Les forêts domaniales de production sont subdivisées, par l'Administration forestière, en unités forestières d'aménagement (UFA).

Les forêts communales, quant à elles, sont des forêts faisant l'objet d'un acte de classement pour le compte des communes ou qui ont été plantées par elles. L'acte de classement fixe les limites et les objectifs de gestion qui peuvent être identiques à ceux des forêts domaniales, ainsi que l'exercice des droits d'usage des populations locales. Elles ouvrent droit à l'établissement d'un titre foncier au nom des communes concernées et relèvent du domaine privé des communes<sup>10</sup>. Les forêts communales sont dotées d'un plan d'aménagement approuvé par l'Administration forestière.

Le domaine forestier non permanent, équivalent au « domaine protégé », est constitué de terres forestières susceptibles d'être affectées à des utilisations autres que forestières. Totalement assis, au plan foncier, dans le domaine national, c'est un domaine à vocations multiples où sont attribuées les ventes de coupes, les forêts communautaires, les permis et les autorisations de coupe. Il comprend : les forêts du domaine national, les forêts communautaires et les forêts des particuliers<sup>11</sup>.

Les forêts du domaine national ne comprennent ni les vergers et plantations agricoles, ni les jachères, ni les boisements accessoires d'une exploitation agricole, ni les aménagements pastoraux ou agrosylvicoles. Toutefois, après reconstitution du couvert forestier, les anciennes jachères et terres agricoles ou pastorales ne faisant pas l'objet d'un titre de propriété peuvent être considérées à nouveau comme forêts du domaine national et gérées comme telles. Les produits forestiers de toute nature se trouvant dans les forêts du domaine national sont gérés de façon conservatoire par les

---

<sup>9</sup> Article 24 de la loi du 20 janvier 1994.

<sup>10</sup> Article 30 de la loi du 20 janvier 1994.

<sup>11</sup> Articles 20 et 34 de la loi sur les forêts de 1994.

administrations chargées des forêts et de la faune. Ils appartiennent à l'Etat, sauf lorsqu'ils font l'objet d'une convention précise avec l'Etat. Les droits d'usage sont reconnus aux populations villageoises riveraines. Les forêts du domaine national, que l'Etat considère comme les « forêts vacantes et sans maître », constituent la propriété coutumière nationale.

Mais l'une des principales innovations de la loi sur les forêts de 1994 est la création des forêts communautaires, conçues comme le cadre d'expression de la politique participative de l'Etat en matière de gestion des ressources forestières<sup>12</sup>. Cependant, ni la loi, ni son décret d'application du 23 août 1995 ne donnent une définition concrète de la forêt communautaire. On ne peut donc appréhender la forêt communautaire qu'à travers ses modalités juridiques de création et de gestion. Ainsi, les forêts communautaires sont celles situées à la périphérie ou à proximité d'une ou plusieurs communautés, dans lesquelles les populations exercent leurs activités. Ces forêts sont attribuées en priorité aux communautés riveraines les plus proches. Leur superficie maximale ne peut excéder 5 000 hectares et leur création ne peut intervenir que dans une zone libre de toute exploitation forestière.

Enfin, les forêts des particuliers sont des forêts plantées par des personnes physiques ou morales et assises sur leur domaine acquis conformément à la législation et à la réglementation en vigueur. Les propriétaires de ces forêts sont tenus d'élaborer des plans simples de gestion, avec l'aide de l'Administration chargée des forêts. Toute nouvelle affectation des terres concernées est soumise au respect du schéma directeur d'aménagement du territoire. Les produits forestiers se trouvant dans les formations forestières naturelles situées sur les terrains de particuliers appartiennent à l'Etat, sauf en cas d'acquisition formelle de ces produits par les particuliers.

TABLEAU 1  
Cadre juridique des forêts au Cameroun issu de la loi du 20 janvier 1994

VOCATION issue des objectifs d'aménagement du territoire définis dans le plan de zonage de 1995	DOMAINE FORESTIER PERMANENT (les forêts permanentes : forêts classées ou en attente de classement)		DOMAINE FORESTIER NON PERMANENT (les forêts non permanentes situées sur le domaine forestier non permanent, dénommé « bande agro- forestière » dans le plan de zonage de 1995)	
	FORÊTS DOMANIALES	FORÊTS COMMUNALES	FORÊTS COMMUNAU- TAIRES	AUTRES FORÊTS
<b>Dénomination administrative</b>				
<b>Statut juridique</b>	(domaine privé de l'État)	(domaine privé des Communes)	(démembrement du domaine national)	(forêts du domaine national, forêts des particuliers)
<b>Affectations</b>	Parcs nationaux, réserves de faune, zones d'intérêt cynégétique, sanctuaires, jardins zoologiques, forêts de production, forêts de protection, etc.	Forêts de production, forêts de protection, etc.	Définies par une convention de gestion d'une durée de 25 ans entre la communauté et l'Etat	Espaces affectés (forêts privées) ou en attente d'affectation (immatriculation au profit de particuliers ou de communautés)

Source : Karsenty Alain : Comparaisons des législations et des réglementations dans les six pays forestiers d'Afrique centrale, Montpellier, CIRAD, 2006, p.2.

Les régimes de tenure forestière abordés dans l'étude font l'objet d'une convention entre l'Etat et les parties prenantes concernées. Il s'agit, dans le domaine forestier non permanent, des forêts communautaires (FC), des ventes de coupe (VC) et des zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire (ZICGC) et dans le domaine forestier permanent, des forêts communales (Fc), des concessions forestières subdivisées en unités forestières d'aménagement (UFA) et des zones d'intérêt cynégétique (ZIC).

<sup>12</sup> Article 37 de la loi de 1994.

## LES FORETS COMMUNAUTAIRES

Conformément à l'article 37, alinéa 5 de la loi de 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, et aux articles 3 (11) et (16), puis 27 (4) et (5) du décret du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts, « *une forêt communautaire est une zone du domaine forestier non permanent, pouvant mesurer jusqu'à 5 000 hectares, et faisant l'objet d'une convention de gestion entre une communauté villageoise et l'administration des forêts* ». Le plan simple de gestion qui fait office de plan d'aménagement fait partie intégrante de la convention de gestion de la forêt communautaire conclue entre l'Administration des forêts et la communauté villageoise concernée. L'Etat confie, pour une durée renouvelable de 25 ans, la gestion des ressources forestières à la communauté villageoise concernée. La convention passée entre l'Etat et la communauté bénéficiaire est assortie d'un plan simple de gestion auquel doivent se conformer toutes les activités menées dans la forêt communautaire. L'administration jouit d'un pouvoir de contrôle de la gestion de la forêt communautaire, et de sanction des communautés pouvant aller jusqu'à la résiliation de la convention de gestion. La convention de gestion d'une forêt communautaire ne confère à la communauté villageoise concernée ni des droits de propriété sur le domaine, ni quelque titre de propriété que ce soit sur la forêt elle-même. Dans les deux cas, les droits de propriété sur le domaine foncier et sur la forêt demeurent ceux de l'Etat. Le droit de propriété de la communauté villageoise se limite à l'exploitation, l'utilisation et la valorisation des ressources forestières. Elle jouit des produits de la forêt à titre de propriété exclusive lorsque les clauses de la convention de gestion sont respectées. En clair, les forêts communautaires ne constituent pas la propriété des communautés villageoises, mais des dépendances du domaine national gérées sous le contrôle de l'Etat. L'Etat ne transfère que l'usufruit et il continue à garder les pouvoirs de contrôle sur la forêt.



Classification des forêts au Cameroun

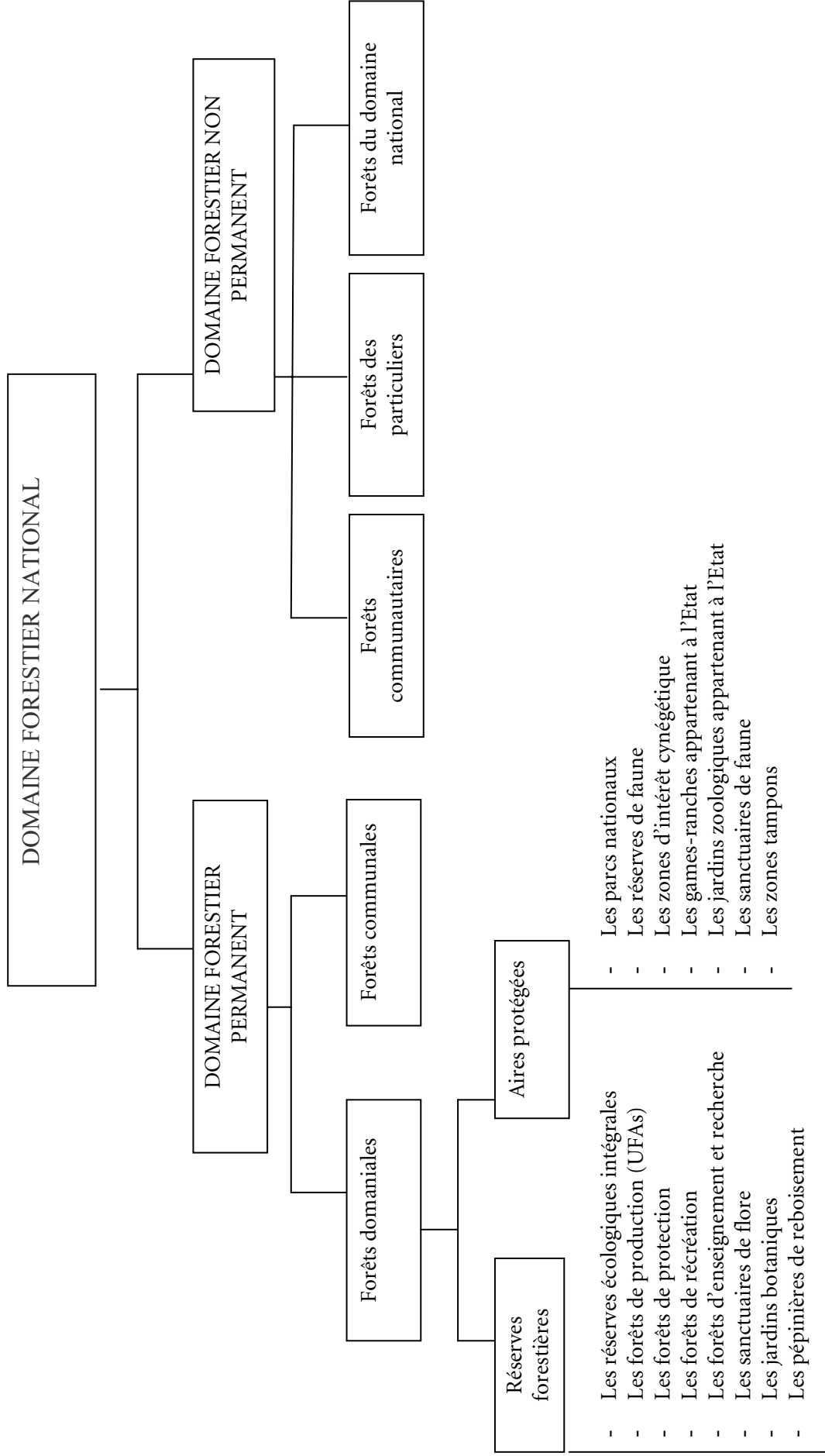
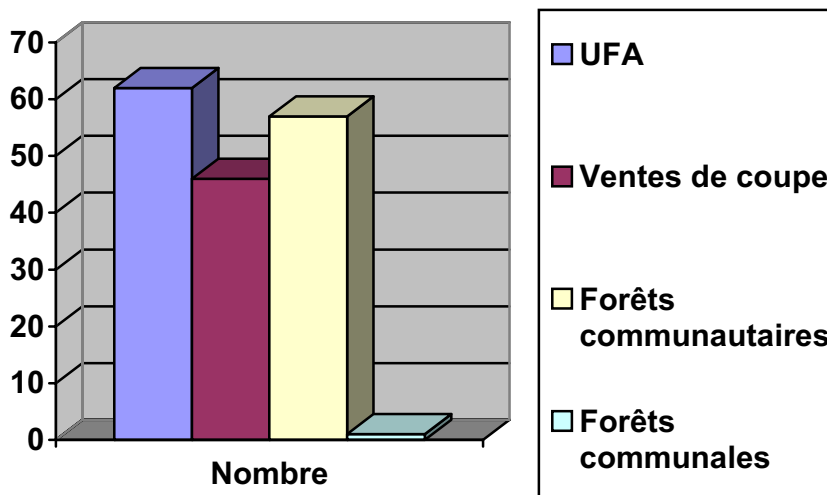


FIGURE 1  
Les forêts communautaires face aux autres titres d'exploitation forestière au Cameroun



La terre et le sol sur lesquels est située la forêt communautaire continuent à faire partie de la propriété de l'Etat. Seule la jouissance des ressources forestières (bois, feuilles, écorces, etc.) est confiée à la communauté bénéficiaire<sup>13</sup>. A la date de juin 2005, 68 forêts communautaires étaient en exploitation, avec une réelle concentration dans les provinces de l'Est, du Centre et du Sud du Cameroun. Plus de 300 dossiers de demandes des forêts communautaires avaient été soumis au Ministère des Forêts et de la Faune et plus de 120 communautés villageoises étaient engagées dans la gestion des forêts communautaires.

### LES VENTES DE COUPE, LES PERMIS D'EXPLOITATION ET LES AUTORISATIONS PERSONNELLES DE COUPE

L'exploitation des forêts du domaine national par vente de coupe se fait sur une superficie unitaire ne pouvant excéder 2 500 hectares. Chaque année, l'Administration chargée des forêts arrête les superficies de vente de coupe pour chaque zone écologique suivant certains critères. Une vente de coupe est une autorisation à exploiter, pendant une période limitée, un volume précis de bois vendu sur pied et ne pouvant dépasser la possibilité annuelle de coupe. Elles sont attribuées par le ministre en charge des forêts après avis d'une commission compétente pour une période maximum d'un an non renouvelable.

Les permis d'exploitation pour le bois de chauffage, les perches ou le bois d'œuvre en vue de la transformation artisanale sont réservés exclusivement aux personnes de nationalité camerounaise. Ils sont assortis d'un cahier des charges. Les permis d'exploitation pour certains produits forestiers spéciaux, dont la liste est fixée par l'Administration chargée des forêts, sont attribués par le Ministre en charge des forêts, après avis de la Commission interministérielle. Le permis d'exploitation du bois d'œuvre en vue de la transformation artisanale et le permis d'exploitation du bois de chauffage ou des perches sont attribués par arrêté du Gouverneur compétent après avis d'une Commission technique provinciale.

En vue de satisfaire leurs propres besoins domestiques, notamment en bois de chauffage et de construction, les personnes de nationalité camerounaise peuvent abattre un nombre limité d'arbres dans les forêts du domaine national si elles sont titulaires d'une autorisation personnelle de coupe. Cette disposition ne s'applique pas aux riverains qui conservent leurs droits d'usage. L'autorisation personnelle de coupe est délivrée par le délégué provincial des forêts et de la faune, après paiement

<sup>13</sup> Article 27 du décret n° 95-531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts. Voir également le [Manuel des modalités et normes d'attribution et de gestion des forêts](#), MINEF, avril 1998, qui définit les modalités d'application des dispositions de la loi de 1994 et du décret de 1995.

par l'intéressé du prix de vente des produits forestiers prévus. L'autorisation ne peut excéder trois mois. En raison des dérives observées dans la gestion des autorisations personnelles de coupe d'arbres, les permis de coupe et les autorisations personnelles de coupe ou de récupération, l'Administration chargée des forêts a suspendu l'attribution de ces titres par décision n° 944-MINEF-DF du 30 juillet 1999.

## **LES ZONES D'INTERET CYNEGETIQUE A GESTION COMMUNAUTAIRE**

Les zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire (ZICGC) quant à elles se mettent encore progressivement en place. Elles sont développées au sud-est et au nord du pays, dans le contexte de l'intégration de la conservation de la biodiversité au développement durable. Elles sont le produit d'une expérimentation locale d'un mécanisme de gestion participative approuvé et soutenu par les services centraux du Ministère de l'environnement et des forêts<sup>14</sup>. C'est une approche de révision de la notion de territoires de chasse communautaires prévue par le décret d'application du régime de la faune qui s'est révélé, plus ou moins, inapplicable dans le contexte du sud-est et du nord du Cameroun. En fait, il est apparu que les superficies prévues pour les forêts communautaires par la législation (5 000 hectares), si elles peuvent paraître suffisantes pour couvrir les besoins en terres agricoles ou agro-forestières villageoises, ne le sont pas quant aux besoins en produits de chasse. C'est dans cette logique que les ZICGC, dont les superficies varient entre 40 000 et 140 000 hectares, situées en partie sur les forêts non classées du domaine national et sur les forêts classées du domaine forestier permanent, ont été développées. Ces deux caractéristiques de superficie et d'intégration dans le zonage de la forêt sont les principales particularités des ZICGC dans la conservation et la gestion des ressources biologiques. Elles procèdent de la double nécessité de délimiter des zones viables pour une exploitation rationnelle de la faune sauvage tenant compte du potentiel existant et de la possibilité de mettre en location une partie des ZICGC pour la chasse sportive et d'intégrer les pratiques traditionnelles d'exploitation des ressources biologiques. Elles visent à accroître la participation des communautés villageoises riveraines à la gestion des ressources fauniques en périphérie des aires protégées, une sécurisation de leurs droits d'usage dans la gestion des ressources fauniques et une augmentation substantielle de leur accès aux bénéfices de la conservation et de la gestion des ressources fauniques. Elles constituent une ceinture de sécurité destinée à renforcer la conservation des ressources biologiques des aires protégées et un moyen de prise en compte des intérêts socio-économiques des populations villageoises riveraines dans la conservation de la biodiversité. En contrepartie, les populations doivent contribuer à la conservation de la faune par la surveillance et le suivi des ressources fauniques dans les territoires attribués en zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire.

## **LES FORETS COMMUNALES**

La loi forestière de 1994 et son décret d'application de 1995 ont prévu la création de forêts communales dans le domaine forestier permanent. Aux termes de l'article 30 de la loi de 1994, une forêt communale est « toute forêt ayant fait l'objet d'un acte de classement pour le compte de la commune concernée ou qui a été plantée par celle-ci ». L'acquisition d'une forêt communale par une collectivité doit suivre un cheminement relativement complexe. Les frais d'acquisition du titre foncier sont supportés par la collectivité bénéficiaire à moins que l'Etat décide d'alléger cette charge en procédant lui-même à l'immatriculation au moment où cette forêt rejoint son domaine privé, et réalise ensuite une cession en faveur de la collectivité concernée. Par ailleurs, les textes en vigueur ne précisant pas si l'obtention du titre foncier est indispensable à l'exploitation de la forêt par une commune, il est permis de penser qu'une commune ayant bénéficié du décret de classement de sa forêt dans son domaine privé peut elle-même mettre en œuvre l'exploitation en conformité avec le plan d'aménagement approuvé par l'Administration forestière.

Seize forêts communales sont prévues dans le plan de zonage de 1995 pour une superficie globale de 300 000 hectares. Les superficies déjà octroyées avoisinent environ 165 000 hectares. Six communes seulement ont engagé une démarche visant l'obtention d'une telle forêt : Dimako,

---

<sup>14</sup> Tchikangwa, Bertin et Koulbout Aman, David : « La gestion et l'exploitation de la faune dans les zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire au Sud-Est », communication au séminaire sur l'élaboration d'une stratégie de gestion communautaire de la faune au Cameroun, Garoua, 13-15 mars 2001.

Djoum, Limbé, Lomié, Moloundou et Sangmelima. Au stade actuel du processus, plusieurs de ces collectivités locales sont bloquées par le manque de moyens financiers, techniques et humains nécessaires à l'avancement et au montage complet des dossiers d'acquisition de ces massifs forestiers. Les communes de Dimako et de Djoum ont déjà obtenu leurs forêts. Les autres poursuivent encore les démarches. En fait, le relatif désintéressement des maires pour ce nouvel outil de développement local réside dans le déséquilibre perceptible entre les avantages réels de la fiscalité décentralisée - qui demande peu d'organisation et qui s'apparente à une rente - par rapport à ceux encore inconnus de la foresterie communale qui nécessite une organisation *a priori* complexe (aménagement des espaces, gestion des ressources, commercialisation des produits, etc.) et surtout un niveau de transparence et de devoir de rendre des comptes qui est plus exigeant que celui de la fiscalité forestière décentralisée. L'autre particularité des forêts communales est que, à la différence des forêts communautaires, le classement du massif concerné dans le domaine privé de l'Etat aboutit à une cession définitive en faveur de la commune pour son domaine privé<sup>15</sup>.

## LES CONCESSIONS FORESTIERES

Une concession forestière est le territoire sur lequel s'exerce une convention d'exploitation forestière. Elle peut être constituée d'une ou de plusieurs unités d'exploitation. En fait, le bénéficiaire d'une concession forestière est tenu de conclure avec l'administration chargée des forêts une convention provisoire d'exploitation préalablement à la signature de la convention définitive. La convention provisoire a une durée maximale de 3 ans au cours de laquelle le concessionnaire est tenu de réaliser certains travaux, notamment la mise en place d'unités industrielles de transformation des bois. Pendant cette période, la zone de forêt concernée est réservée au profit de l'intéressé. Conformément à l'article 62 de la loi de 1994, la convention d'exploitation forestière, la vente de coupe, le permis d'exploitation et l'autorisation personnelle de coupe confèrent à leur détenteur, sur la surface concédée, le droit de récolter exclusivement, pendant une période déterminée, les produits désignés dans le titre d'exploitation, mais ne créent aucun droit de propriété sur le terrain y afférent. En outre, le bénéficiaire ne peut faire obstacle à l'exploitation des produits non mentionnés dans son titre d'exploitation.

L'évolution de l'attribution des titres d'exploitation forestière dans le domaine permanent et non permanent se présente de la manière suivante :

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2004	Prévisions 2005	Prévisions 2006	Prévisions 2007
<b>Autres titres (Licences, ARB)</b>	91	1	0	0	0	0	0
<b>Ventes de coupe</b>	75	52	19	47	62	16	10
<b>Forêts communautaires</b>	0	0	59		70	80	90
<b>Concessions</b>	39	53	61	61	72	72	78
<b>Forêts communales</b>	0	0	0	1	2	4	7

Par ailleurs l'évolution de la production nationale de bois d'œuvre au cours des dix derniers exercices est la suivante :

EXERCICES	Production (m <sup>3</sup> )		EXERCICES	Production (m <sup>3</sup> )
1993/94	2 542 000		1998/1999	3 000 000
1994/95	2 628 000		1999/2000	3 000 000
1995/96	2 820 000		2000/2001	2 441 368
1996/97	3 378 000		2001/2002	2 116 053
1997/98	3 358 000		2002/2003	1 758 240

Source : Estimations, Direction des Forêts, Yaoundé, 2004

<sup>15</sup> Il faut relever que si l'Etat exige une cession à titre onéreux, le budget des communes ne peut supporter la charge de ces frais d'immatriculation foncière. La cession à titre gracieux constitue donc un bon test de la volonté de l'Etat d'accepter politiquement cet axe de la décentralisation que représente la foresterie communale.

Afin de répondre aux exigences de transparence, au niveau national, et témoigner au niveau international des efforts accomplis par le Cameroun en matière de bonne gouvernance, la stratégie de planification est introduite en même temps que les nouvelles procédures qui prévoient des critères d'attribution rigoureux et précis des titres d'exploitation forestière et la mise en place d'un observateur indépendant comme garant du respect des nouvelles règles du jeu. Il s'agit de l'organisation non gouvernementale (ONG) REM qui a succédé à Global Witness pour les activités de contrôle forestier et de Global Forest Watch pour la cartographie forestière.

Depuis la signature de l'arrêté 0222 du 25 mai 2001 fixant les procédures d'élaboration, d'approbation, de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des plans d'aménagement des forêts de production du domaine forestier permanent, le Ministère en charge des forêts met un accent sur le classement des UFA ainsi que sur l'accompagnement des opérateurs économiques à l'élaboration des plans d'aménagement des UFA. La situation du classement et des aménagements se présente de la manière suivante :

### 1. SITUATION DU CLASSEMENT DES UFA

Année d'attribution	Nombre UFA	Nombre transmis au PM	Décrets signés	Décrets attendus	Classement en cours	Processus non entamé	UFA prêtes convention définitive
1996-1997	26	23	21	2	3	0	17
2000	23	11	11	0	12	0	5
2001	16	6	6	0	10	0	2
2002	7	1	1	0	6	0	0
Non attribuées	33	3	3	0	19	11	NA
<b>TOTAL</b>	<b>105</b>	<b>44</b>	<b>42</b>	<b>2</b>	<b>50</b>	<b>11</b>	<b>24</b>

### 2. SITUATION DES AMÉNAGEMENTS

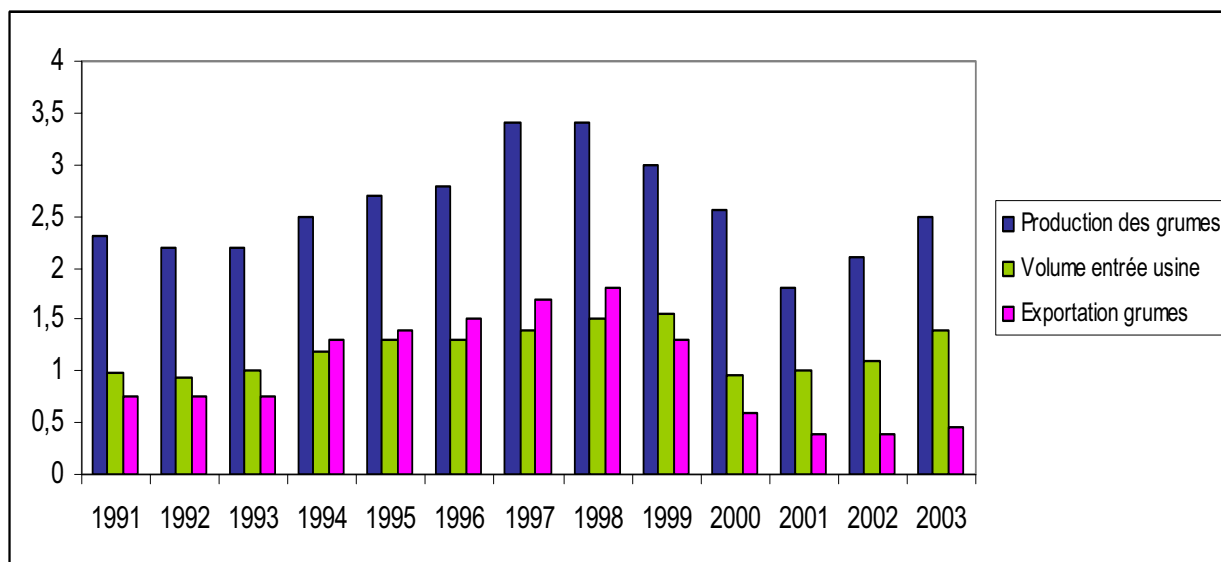
Année d'attribution	Attributions		Plan d'aménagement approuvé		
	Nombre UFA	Nombre concession	UFA	Concessions	Nombre de plans (documents)
1997	26	22	23	19	19
2000	23	21	15	15	15
2001	16	14	10	8	5
2002	7	7	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>72</b>	<b>64</b>	<b>48</b>	<b>42</b>	<b>39</b>
Non attribuées	33				

Source : Etude FSC, Cameroun, 2006

### 3. EVOLUTION DE LA PRODUCTION, DES EXPORTATIONS ET DES ENTREES USINES

FIGURE 2

Etat de la production des grumes (Direction des Forêts, MINFOF, Yaoundé, 2006)



Des résultats intéressants ont été atteints et un pas a été franchi pour arrimer le Cameroun à la mouvance de la certification forestière. C'est ainsi que le Cameroun dispose depuis décembre 2004 d'un référentiel de principes, critères et indicateurs (PCI) de gestion durable et de certification des forêts. Le potentiel forestier disponible actuellement ne semble plus suffisant pour satisfaire les demandes de la profession forestière. Un autre défi a trait au suivi du renouvellement de la ressource dans les UFA attribuées. Peu de plans d'aménagement ont prévu des activités d'enrichissement. Il faudrait que le MINFOF donne, par la suite, une position claire sur le renouvellement de la ressource dans les UFA.

En matière de contrôle des exploitations, en plus des visites de chantiers permettant de vérifier la conformité des interventions dans les titres d'exploitation forestière avec les normes établies et de combattre l'exploitation illégale, un système informatique de gestion des informations forestières (SIGIF) a été mis en place. Ce dispositif contribue, en principe, à satisfaire à la fois les préoccupations liées à la bonne gestion des ressources et la sécurisation des recettes forestières, ceci à travers une collaboration et une harmonisation avec le programme conjoint MINEF-MINFOR de sécurisation des recettes forestières (PSRF) sis au MINEF. Aujourd'hui, le SIGIF est devenu un Service de Gestion de l'Information Forestière. Un Système de Gestion des Infractions et du Contentieux Forestier (SIGICOF) a aussi été développé en partenariat avec l'observateur indépendant de la gestion forestière. Il permet d'assurer la transparence et le suivi du contentieux forestier. Le MINFOR est aussi en train de mettre sur pied, conjointement avec le Ministère de l'Economie et des Finances, à travers le PSRF, un système de traçabilité (code barre). Dans un premier temps, les étiquettes vont être posées dans les parcs à bois et les usines pour les bois débités. Dans l'avenir, la traçabilité va remonter jusqu'au bois sur pied.

#### LES ZONES D'INTERET CYNEGETIQUE

L'article 3 du décret n° 95-466-PM du 20 juillet 1995 fixant les modalités d'application du régime de la faune considère la zone d'intérêt cynégétique comme « toute aire protégée réservée à la chasse, gérée par l'Administration chargée de la faune, une personne physique ou morale, une collectivité publique locale, et dans laquelle tout acte de chasse est subordonné au paiement d'un droit fixé par la loi des finances. Aucun acte de chasse ne peut y être perpétré contre les espèces intégralement protégées ». Le Cameroun compte aujourd'hui près de 40 zones d'intérêt cynégétique, pour une superficie globale de 3 577 796 hectares.

En somme, les régimes de tenure et de propriété des forêts camerounaises font ressortir une prépondérance de la propriété étatique et la prééminence du droit de l'Etat ou droit positif sur le droit coutumier. Si le cas des forêts domaniales et communales ne pose pas de problème particulier, la propriété forestière étatique constituant le régime de droit commun de ces forêts, il en va différemment du cas des forêts communautaires et des forêts des particuliers. Le statut des forêts communautaires reste ambigu, en ce sens que c'est l'une des catégories forestières dont l'affectation, dans la législation en vigueur, ne s'accompagne pas d'un transfert de la propriété foncière correspondante. Alors que la création d'une forêt domaniale ou communale entraîne une double appropriation de l'espace affecté par le bénéficiaire, celle de la forêt communautaire n'entraîne, pour les populations bénéficiaires, que le seul transfert de la gestion de la ressource, sans droit de propriété sur le sol ou la forêt. La forêt communautaire reste donc une simple dépendance du domaine national géré sous le contrôle de l'Etat. Elle ne donne pas lieu à une emprise foncière. Le législateur a voulu créer sur cette catégorie de forêt seulement un droit d'usage ou de jouissance au profit des communautés concernées.

Sur le plan individuel, la propriété privée de la forêt reste limitée. Comparée aux autres, la forêt privée se présente comme une catégorie résiduelle. Ainsi, les forêts privées sont celles plantées sur des terrains immatriculés conformément à la législation foncière et domaniale à l'exception des formations naturelles qui s'y trouvent<sup>16</sup>. En clair, la propriété forestière privée n'est admise que dans la seule hypothèse d'un reboisement effectué par un individu sur un terrain titré. Si la propriété privée de la terre est reconnue aux individus, celle de la forêt en revanche l'est moins. En effet, la forêt naturelle dont l'Etat s'attribue seul la propriété est considérée par le législateur comme un patrimoine national ne pouvant faire l'objet d'une quelconque appropriation privative.

---

<sup>16</sup>Article 39 (4) de la loi sur les forêts de 1994.

# Dynamiques et tendances des régimes de tenure forestière et incidences sur la gestion durable des forêts, la lutte contre la pauvreté et la gestion durable des forêts : entre rationalisation de la gestion des forêts et consécration de la gestion bénéfique des forêts

L'évolution des régimes d'affectation et de gestion des forêts a favorisé une nette évolution vers la rationalisation de l'exploitation forestière tant dans sa forme industrielle que traditionnelle à travers l'aménagement durable des forêts, la conservation de la biodiversité et l'amélioration des conditions de vie des populations forestières.

## **LES DYNAMIQUES DE RATIONALISATION DE LA GESTION DES FORETS**

L'aménagement est obligatoire dans les forêts permanentes. Il procède du souci de disposer d'un couvert forestier stable reflétant la biodiversité nationale. Dans le domaine forestier non permanent, le régime d'aménagement se veut souple et prévoit pour les forêts du domaine national, une gestion conservatoire, adaptée à l'évolution et aux besoins des populations riveraines, et pour les forêts communautaires et privées, un plan simple de gestion s'inspirant des règles d'aménagement des forêts. Quel que soit le domaine visé, l'affectation des ressources forestières doit être conforme au plan directeur d'aménagement du territoire.

Dans les forêts permanentes, la planification de l'exploitation forestière s'inscrit désormais dans le temps et l'espace. Dans le temps d'abord, à travers la détermination au début de chaque exercice budgétaire de la possibilité annuelle de coupe de l'ensemble des forêts domaniales, et ensuite dans l'espace, à travers les unités forestières d'aménagement, qui sont les divisions de base du domaine forestier permanent.

Chaque unité forestière d'aménagement doit être dotée d'un plan d'aménagement déterminant la possibilité annuelle de coupe, c'est-à-dire la superficie et/ou le volume maximal de produits forestiers susceptibles d'y être prélevés annuellement sans diminuer la capacité productive de la forêt. Il y a lieu de penser, au vu de ces dispositions, que l'exploitant forestier, dont le rôle se limitait dans le passé à couper le bois et à le sortir de la forêt, est appelé désormais à jouer un rôle plus constructif dans le cadre de sa mise en valeur et de sa conservation durables.

Dans les forêts du domaine national, l'exploitation se fait principalement par coupes annuelles attribuées par adjudication publique sur la base d'une prospection systématique. Ce régime particulier s'explique par la nécessité de tenir compte de l'évolution démographique du pays et surtout de la mise en œuvre des projets de développement.

Néanmoins, l'évaluation après dix ans de la réforme forestière montre que l'effort de rationalisation de la gestion forestière reste limité dans l'espace parce que focalisé sur les forêts domaniales (de production), qui ne représentent à l'heure actuelle qu'une faible proportion de l'ensemble du domaine forestier, soit 6% environ. Comme dans le régime forestier de 1981, les textes en vigueur donnent quelque peu l'impression que le domaine national, principal fournisseur actuel du bois, est appelé à se rétrécir devant l'extension des pratiques agricoles anarchiques et qu'il importe surtout de tirer le meilleur parti forestier de son amenuisement progressif. Le risque est grand en tout cas de voir l'Etat aménager d'un côté pendant qu'on détruit de l'autre.



Par ailleurs, l'aménagement, tel qu'il apparaît ici, repose essentiellement sur la régénération naturelle de la forêt. Ce choix technique s'explique par : l'absence, à l'heure actuelle, de connaissances sur la dynamique de la forêt, la maîtrise imparfaite des techniques sylvicoles et l'insuffisance des moyens humains, matériels et financiers, c'est-à-dire tout ce qu'il faut pour entreprendre avec succès la régénération artificielle de la forêt.

L'option en faveur de la régénération naturelle implique cependant un contrôle accru de la part de l'Administration forestière, qui doit notamment veiller à ce que les coupes s'effectuent d'une manière telle que les arbres en-deçà du diamètre d'exploitabilité et les semenciers en soient épargnés et qu'enfin les opérations de débardage n'entraînent pas le compactage des sols, toutes choses qui rendraient impossible l'auto-renouvellement de la forêt. Un tel contrôle reste pour le moment inexistant, l'Administration forestière ne pouvant être présente, faute de moyens matériels et d'un effectif suffisants, dans tous les chantiers d'exploitation, voire dans toutes les assiettes de coupe.

Dans le Sud forestier, la politique globale d'aménagement repose sur le plan d'affectation des terres institué en 1995. Il est défini par le décret du Premier Ministre du 18 décembre 1995 instituant *un cadre indicatif d'utilisation des terres en zone forestière méridionale*. Le cadre indicatif d'utilisation des terres en zone forestière sert d'outil de planification, d'orientation et d'exploitation des ressources naturelles à l'intérieur de la zone délimitée : au nord par la limite théorique représentée par l'axe routier Douala-Edéa-Yaoundé-Ayos-Bertoua-Batouri-Gamboula, à l'Est par la frontière avec la République Centrafricaine, au Sud par la frontière avec le Congo, le Gabon et la Guinée équatoriale, à l'Ouest par la bordure maritime s'étendant entre Douala et la frontière continentale avec la Guinée équatoriale.

La matérialisation des limites de ces différents domaines reviendra au Ministère en charge de l'urbanisme, après consultation avec les populations concernées. Survenant un an après la loi sur les forêts de 1994, le décret de zonage du Sud forestier tend donc à régionaliser la politique d'aménagement forestier définie en 1992. Cette initiative est la première du genre dans l'histoire du droit forestier au Cameroun, tout au moins en ce qui concerne le Sud du Cameroun. Le décret de zonage réaffirme du reste la nécessité d'intégrer la gestion des ressources forestières de la région dans la politique d'aménagement du territoire. On peut à ce titre affirmer qu'il marque une étape importante dans la définition d'un cadre juridique approprié d'utilisation des ressources naturelles de la région. Il confère une existence légale au plan de zonage du Sud Cameroun forestier.

La gestion de ce vaste ensemble forestier a toujours été éparpillée entre plusieurs ministères, lesquels ont pris l'habitude chacun de définir leurs objectifs de production en fonction des seuls besoins sectoriels, les critères utilisés au niveau décisionnel étant davantage d'ordre politique ou économique (augmentation de la production agricole) qu'environnemental. Le plan de zonage a donc permis de délimiter l'espace rural, destiné aux activités de production, et le domaine forestier permanent de façon à mener dans ce dernier des actions d'aménagement de type intensif. La superficie totale zonée est d'environ 14 011 127 hectares. Quant à la répartition en termes de propriété, elle prévoit l'affectation de 8 983 571 hectares, soit 64,12% du total de la zone, au domaine forestier permanent, donc à l'Etat, et 4 417 362 hectares, soit 31,53 % aux zones dites d'occupation humaine, localisées en ce qui concerne le Sud-Ouest du Cameroun, autour de Douala, Edéa, Kribi et Ebolowa.

De toute évidence, le plan de zonage renforce le caractère étatiste et productiviste de la politique forestière actuelle. La superficie revenant à l'Etat, soit 8 millions d'hectares, au titre du domaine forestier permanent est bien plus importante si l'on y ajoute notamment : les zones agro-industrielles, à potentiel minier ou hydro-électrique, ainsi que le domaine national, c'est-à-dire l'ensemble des terres non immatriculées dont la gestion incombe à l'Etat. Les forêts des collectivités représenteraient environ 1,1 % du total de la superficie. Plutôt que de diminuer la pression sur les forêts permanentes, le plan de zonage risque de l'accentuer du fait de la répartition inéquitable des terres entre l'Etat et les populations. Les plans d'aménagement des UFA élaborés ces dernières années, loin de résoudre ce problème, l'ont évité, alors qu'il va se poser de façon cruciale au cours des prochaines décennies. Plus significatif est le déséquilibre qui apparaît entre les objectifs de production et de conservation. Le terme de domaine forestier permanent ne devrait point faire illusion, car sur les 8 millions d'hectares affectés à ce titre, 6 millions vont à la seule exploitation forestière. Quant aux forêts de protection proprement dites elles occuperaient un peu moins de 10% de la superficie totale zonée. Une révision du plan de zonage du Sud forestier s'avère donc nécessaire, à tout le moins, afin de l'adapter au contexte socio-économique actuel de la région ainsi qu'à ses nombreux besoins en matière de conservation.

## **LA CONSECRATION DE LA GESTION PARTICIPATIVE ET BENEFIQUE DES FORETS : LA RECONNAISSANCE DES DROITS DES HABITANTS ET DES RIVERAINS DES FORETS ET LA MOBILISATION DES REVENUS FINANCIERS POUR LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE**

Les processus actuels de gestion des forêts se traduisent par la consécration de la gestion participative et bénéfique des forêts : la reconnaissance des droits des habitants et des riverains des forêts et la mobilisation des revenus financiers pour la lutte contre la pauvreté.

### **La reconnaissance des droits des habitants et des riverains des forêts**

Par le passé, l'appropriation des ressources forestières par l'Etat a rendu impossible toute forme de participation des populations locales et riveraines à leur gestion, bien que la forêt soit d'une importance capitale pour l'immense majorité d'entre elles. L'autre tendance lourde des régimes actuels de gestion des forêts est la participation des populations. La consécration formelle de la gestion participative et décentralisée vise à faire des ressources forestières un facteur de développement en milieu rural. Il est notamment question d'aider les populations à créer elles-mêmes des emplois et des revenus à travers la mise en valeur des ressources forestières de façon à améliorer leurs conditions de vie, d'investir dans l'aménagement des forêts de façon à en tirer des bénéfices plus substantiels et durables. Elle se matérialise par la reconnaissance des droits d'usage aux populations locales, l'affectation des territoires et espaces forestiers à des acteurs locaux, soit les populations villageoises, soit les collectivités territoriales décentralisées, et la rétrocession d'une partie des revenus financiers issus de la gestion des forêts aux collectivités territoriales décentralisées et aux communautés villageoises riveraines.

En zone forestière, plus que partout ailleurs, les populations dépendent quotidiennement pour leur survie de la forêt qui assume une double fonction : matérielle et spirituelle. En tant que support de leurs activités matérielles, la forêt est utilisée de façon alternative pour l'agriculture, la chasse, la pêche et, de façon marginale, pour l'élevage. Elle constitue de ce point de vue l'un des facteurs importants de la sécurité alimentaire. En tant que support de leurs activités spirituelles, trait d'union entre les vivants et les morts, la forêt est utilisée comme lieu d'accomplissement des rites et des traditions. Ces deux dimensions, que l'on ne peut séparer, font davantage de la forêt un espace humanisé qu'une réserve de bois d'œuvre.

La reconnaissance légale de ces différents usages se fait à travers les droits d'usage coutumiers. Pour la satisfaction de leurs besoins domestiques, les populations exploitent, aux termes de la loi, tous les produits issus de la forêt, de la faune et de la pêche en vue d'une utilisation personnelle à l'exception des espèces protégées<sup>17</sup>. La satisfaction de ces besoins se fait donc à travers l'exercice des droits d'usage. Ces derniers sont interdits dans le domaine forestier permanent, notamment à l'intérieur des forêts domaniales. Leur exercice n'est donc admis qu'en dehors de celles-ci, c'est-à-dire dans les forêts communautaires et les forêts du domaine national. Dans les forêts communautaires, l'exercice des droits d'usage - pacage, ramassage du bois mort, chasse et pêche - doit être conforme aux prescriptions du plan de gestion de ladite forêt. Dans le cas contraire, les contrevenants à la réglementation s'exposent à une action publique de la part de l'Administration des forêts<sup>18</sup>. Dans les forêts du domaine national, les populations riveraines conservent leurs droits d'usage qui consistent notamment à y effectuer la collecte des produits forestiers secondaires, tels que le raphia, le palmier, le rotin, les fruits ou le bois de chauffage<sup>19</sup>. Ainsi, pour ce qui est du bois de chauffage et de construction notamment, les populations riveraines des forêts du domaine national peuvent y abattre un nombre d'arbres correspondant à leurs besoins réels, à charge cependant pour elles d'en justifier l'utilisation lors des contrôles forestiers. Elles ne peuvent en aucun cas commercialiser ou échanger le bois provenant de ces coupes. De la même manière, elles ne peuvent extraire du gravier ou de la latérite à l'intérieur des forêts du domaine national sans une autorisation administrative<sup>20</sup>. Dans certaines décisions réglementaires récentes relatives à la création des aires

---

<sup>17</sup> Article 8 de la loi sur les forêts de 1994.

<sup>18</sup> Article 32 du décret du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts.

<sup>19</sup> Ibid. article 26.

<sup>20</sup> Ibid.

protégées, l'Administration a entrepris de préciser le contenu des droits d'usage des populations riveraines dans la gestion des aires protégées<sup>21</sup>.

Quel que soit leur lieu d'exercice, les droits d'usage peuvent être suspendus ou supprimés, par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, lorsqu'ils sont reconnus incompatibles avec les objectifs assignés à la forêt. Ne peuvent cependant prétendre à une quelconque forme d'indemnisation que les personnes ayant, préalablement à la mise en œuvre de l'expropriation, réalisé des investissements sur le terrain<sup>22</sup>. A ce propos, on ne peut que s'interroger sur le bien-fondé ainsi que sur le caractère équitable de la condition posée par la loi en matière d'indemnisation des populations, privées par voie d'expropriation de leurs droits d'usage sur la forêt et qui, une fois encore, est *la mise en valeur*.

Bien que ces droits revêtent une considération importante pour les populations et qu'ils conditionnent leur attitude envers la forêt, leur impact socio-économique ne semble guère pris en considération<sup>23</sup>. A cet égard, il convient de relever l'absence, aussi bien dans la loi sur les forêts de 1994 que dans son décret d'application de 1995, de toute référence explicite aux activités agricoles parmi les droits d'usage reconnus aux populations.

La précarisation des droits d'usage est la preuve supplémentaire que la législation forestière actuelle, comme la précédente d'ailleurs, ne se soucie guère que de la coupe du bois d'œuvre, donc très peu des autres modes d'utilisation de la forêt. Ainsi, sur la centaine d'articles que compte le décret d'application de la loi sur les forêts de 1994, une trentaine à peine est consacrée à l'utilisation sociale de la forêt, le reste ne portant en effet que sur l'organisation administrative, technique et économique de l'exploitation du bois d'œuvre. Aucune mention n'est faite, ni par la politique ni par la législation forestière, du problème de la désertification, très préoccupant pourtant dans les régions septentrionales du Cameroun. Il n'est pas exagéré de dire que la politique et la législation forestières actuelles ne s'intéressent qu'à la forêt et à son bois.

Les droits d'usage sont complétés par l'affectation des territoires et espaces forestiers à des acteurs locaux, soit les populations villageoises, soit les collectivités territoriales décentralisées et la rétrocession d'une partie des revenus financiers issus de la gestion des forêts aux collectivités territoriales décentralisées et aux communautés villageoises riveraines.

### **La mobilisation des revenus financiers issus de l'exploitation des forêts pour la lutte contre la pauvreté**

La mobilisation des revenus financiers issus de l'exploitation des forêts pour la lutte contre la pauvreté au niveau des collectivités territoriales décentralisées et des communautés villageoises riveraines se fait à travers les revenus issus de la fiscalité forestière décentralisée ou de l'exploitation des forêts communautaires et autres. S'agissant de la fiscalité décentralisée, il y a, d'une part, les taxes parafiscales et, de l'autre, les redevances forestières annuelles.

Les taxes parafiscales représentent l'ensemble des taxes qui ne sont pas prévues dans la loi des finances, mais qui sont fixées par des textes réglementaires et dont les exploitants forestiers doivent régulièrement s'acquitter. Il s'agit de la contribution des exploitants forestiers à la réalisation des infrastructures socio-économiques définies dans les cahiers des charges des exploitants et des 1 000 FCFA par mètre cube de bois exploité pour les ventes de coupe institués par la lettre circulaire n° 370/LC/MINEF/CAB du Ministre de l'Environnement et des Forêts du 22 février 1996 au bénéfice des communautés villageoises riveraines. Cette taxe est portée au cahier des charges des exploitants forestiers dans le cadre des ventes de coupe. Les ventes sont des permis d'exploitation d'une durée de trois ans dans des superficies forestières ne dépassant pas 2 500 hectares et disposant d'un volume précis de bois vendu sur pied<sup>24</sup>. Elles sont attribuées par arrêté du Ministre chargé des forêts, à la suite d'un appel d'offres public et de l'avis d'une commission interministérielle, à des personnes physiques ou morales agréées à la profession forestière. Mise en place à la fin de l'exercice 1996/1997, elle s'est généralisée et a atteint des proportions importantes au cours des exercices 1997/1998 et

---

<sup>21</sup> L'article 3 du décret n° 2001/107/CAB/PM du 19 mars 2001 portant création du parc national de Lobeke dispose que: " les droits d'usage des populations riveraines, notamment de pêche, de cueillette et de récolte des plantes médicinales dans la zone du lac Lobeke".

<sup>22</sup> Article 27 de la loi sur les forêts de 1994.

<sup>23</sup> Schmith sen, F. *La législation forestière dans quelques pays africains*, Rome, FAO, 1986, p.8.

<sup>24</sup> Article 55 (1) de la loi du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.

1998/1999. Elle est toujours en vigueur puisque les ventes de coupe continuent à être attribuées par le Ministère de l'environnement et des forêts<sup>25</sup>. La taxe de 1 000 FCFA/m<sup>3</sup> se présente donc comme la contribution formelle des exploitants forestiers à la réalisation des œuvres sociales définies dans les cahiers des charges. Ainsi, certains cahiers des charges disposent que « *les réalisations socio-économiques destinées aux populations villageoises seront fonction de la richesse de la forêt. Le taux afférent est de 1 000 FCFA/m<sup>3</sup>/production. Le type d'ouvrage dont la contribution est sollicitée et son lieu de réalisation sont fixés par la communauté et l'autorité administrative concernées. Les sommes perçues à cet effet sont versées à la commune de la localité concernée* »<sup>26</sup>.

Cette dernière précision a fait l'objet d'interprétations diverses par les parties prenantes à la gestion de la taxe de 1 000 FCFA/m<sup>3</sup> puisque, dans la pratique, et dans les régions de l'est et du sud du Cameroun, la plupart des exploitants versaient directement ces fonds aux communautés villageoises riveraines des forêts soumises à l'exploitation par vente de coupe. Ces pratiques ont aussi évolué avec la mise en place d'un nouveau dispositif juridique et institutionnel de gestion des revenus provenant de l'exploitation forestière et destinés aux communautés villageoises riveraines. Les revenus issus de la taxe de 1 000 FCFA/m<sup>3</sup> étaient estimés à 7 305 000 000 de FCFA, pour la période allant de 1999 à 2002, sur l'ensemble du territoire national<sup>27</sup>. Aujourd'hui, la taxe de 1 000 FCFA/m<sup>3</sup> est bien connue des populations villageoises, même si elles la confondent parfois avec les redevances payées dans le cadre des autres titres d'exploitation forestière.

Les redevances forestières annuelles, ou redevances de superficie, constituent l'instrument majeur de la fiscalité forestière décentralisée. Elles ont été instituées par la loi forestière de 1994 et reprises par les différentes lois des finances. Elles concernent tous les titres d'exploitation des forêts attribuées par appel d'offres (concessions et ventes de coupe) et sont liées à la superficie couverte par les titres<sup>28</sup>. Elles sont assimilées au loyer payé annuellement par chaque détenteur d'une parcelle de forêt octroyée par l'Etat. Elles sont régies par des dispositions de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, de son décret d'application n°95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts et les lois des finances en vigueur. La loi de 1994 dispose en effet qu' "*en vue du développement des communautés villageoises riveraines de certaines forêts du domaine national mises en exploitation, une partie des revenus tirés de la vente des produits forestiers doit être reversée au profit desdites communautés (...) La contribution des œuvres sociales est reversée en totalité aux communes concernées. Elle ne peut recevoir aucune autre affectation*"<sup>29</sup>. De manière globale, les redevances forestières annuelles sont calculées sur la base du prix plancher et de l'offre financière proposée par l'industriel lors de l'appel d'offre. Son taux et les modalités de calcul de la part due aux différents bénéficiaires sont fixés chaque année par la loi des finances. La loi des finances actuellement en vigueur en fixe les taux planchers respectivement à 2 500 FCFA/ha pour les ventes de coupe et à 1 000 FCFA/ha pour les concessions forestières. Son produit est réparti entre l'Etat (50%), les communes concernées (40%) et les communautés villageoises riveraines des forêts mises sous exploitation (10%). Les sommes résultant du recouvrement de la part due à ces communautés sont reversées au receveur municipal compétent<sup>30</sup>. Chaque fois que le territoire exploité couvre le territoire de plus d'une commune, la part revenant à chaque commune est calculée au prorata de la superficie couverte<sup>31</sup>. Pour les ventes de coupe, la redevance forestière annuelle est payée dans un délai de 45 jours suivant la date de notification de l'attribution ou de renouvellement du titre. Pour les concessions forestières, elle est payée dès la première année de la convention provisoire. Elle est payable en trois tranches d'égal montant au plus tard le 30 septembre, le 31 décembre et le 31 mars de chaque année. De l'exercice budgétaire

<sup>25</sup> Il était prévu que la dernière attribution des ventes de coupe se ferait en 2002 de façon à ce que cette forme d'exploitation prenne fin en 2004. Mais en septembre-octobre 2003, un appel d'offres public d'attribution de nouvelles ventes de coupe a été lancé. Jusqu'ici, la décision envisagée au départ n'est pas totalement appliquée.

<sup>26</sup> Milol, Adonis et Pierre, Jean-Michel : « Impact de la fiscalité forestière décentralisée sur le développement local au Cameroun », rapport d'étude, op. cit., p.12.

<sup>27</sup> Prévisions de planification de l'attribution des titres d'exploitation forestière, MINEF, juin 1999, citée par Milol et Pierre (2000, 15).

<sup>28</sup> Les concessions forestières sont attribuées à titre provisoire pour les trois premières années et, pendant ce temps, la redevance forestière est basée uniquement sur le prix plancher fixé par la loi des finances en vigueur. Et si les critères et exigences de l'aménagement sont satisfaits par le concessionnaire, il est accordé un titre définitif pour 15 ans, renouvelable une fois. La redevance est alors calculée sur la base du prix plancher et de l'offre financière, telle que déterminée par l'attributaire du titre.

<sup>29</sup> Article 68(1) et (2) de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.

<sup>30</sup> Loi du 20 janvier 1994, art. 68, al. 1 ; décret n° 98/009 du 23 janvier 1998 fixant l'assiette et les modalités de recouvrement des droits, redevances et taxes relatifs à l'activité forestière, art. 10, al. 3.

<sup>31</sup> Loi des finances de l'exercice 1999-2000, article onzième.

2000/2001 à décembre 2005, un montant global de 33 milliards de FCFA a été rétrocédé aux communes rurales et aux populations riveraines des forêts soumises à l'exploitation.

Toutefois, les redevances forestières payées aux communautés villageoises ne concernent plus seulement l'exploitation des ressources forestières ligneuses. Elles concernent aussi l'exploitation des ressources fauniques. Les modalités d'accès des populations riveraines aux bénéfices de l'exploitation des ressources fauniques ont été définies dans la note ministérielle n° 2978/MINEF/DFAP/AC du 14 octobre 1999 qui fixe les modalités de partage des revenus financiers issus de l'exploitation de la faune entre l'Etat (50%), les communes concernées (40%) et les communautés villageoises riveraines (10%). Ces dispositions réglementaires sont déjà mises en application dans le sud-est et le nord du Cameroun<sup>32</sup>. Avant cette décision ministérielle, la Convention de Mambélé du 8 juin 1999 avait déjà défini cette grille de partage des revenus fauniques entre l'Etat, les communes concernées et les communautés villageoises riveraines.

Les bénéfices financiers tirés de la forêt devaient agir sur les indicateurs de lutte contre la pauvreté tels que la création des emplois directs à travers les activités d'inventaire et d'exploitation forestiers, de transformation, la mise en place des plantations, la chasse sportive (guides touristiques, porteurs, pisteurs), des réalisations sociales issues des cahiers des charges (adduction d'eau, électrification, construction et entretien des ponts, des routes, des ouvrages d'art, des équipements sportifs, des infrastructures scolaires et sanitaires et autres), des contributions hors cahiers des charges, et qui sont fonction des relations qui existent entre les opérateurs économiques et les populations riveraines (médicaments, et autres réalisations d'intérêt commun), de l'entretien des pistes par les populations riveraines des zones de chasse et parcs nationaux, de la taxe de production (1 000 FCFA /m<sup>3</sup>), de la quote part de la redevance forestière annuelle (RFA) (10% de la RFA ou de la redevance faunique, pour les populations riveraines et 40% pour les communes), de la taxe d'affermage, des revenus des forêts communautaires à travers les avantages directs et indirects qu'offre leur exploitation pour les communautés locales et des droits d'usage, de l'exploitation des ZICGC et des retombées de la chasse sportive.

L'exploitation forestière industrielle est la principale composante économique du secteur forestier camerounais. Le chiffre d'affaires du secteur est estimé à 350 milliards de FCFA. Avec une valeur d'environ 300 milliards de FCFA, les exportations de bois constituent la deuxième source de recettes d'exportation après le pétrole. Pour illustrer le regain d'importance de l'exploitation forestière dans l'économie nationale, les exportations de bois comptaient pour 15% des recettes d'exportation au Cameroun pendant l'exercice 1997/1998. Cette contribution est estimée à 25% pendant l'année 2000/2001. De même, la contribution du secteur forestier au produit intérieur brut (PIB) est estimée entre 8% et 10%, et la contribution du secteur forestier au budget de l'Etat à travers différentes taxes et redevances fluctue entre 35 et 40 milliards de FCFA par an. En terme de création d'emplois, le secteur forestier compte 90 000 emplois directs et indirects.

Aujourd'hui, l'implication des élites dans la demande, l'acquisition et la gestion des forêts communautaires et communales et des zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire sont considérables. Il n'existe presque pas de dossiers d'attribution de ces espaces qui n'aient pas bénéficié, de manière directe ou indirecte, de l'appui ou d'un quelconque soutien des élites. Des fonctionnaires retraités aux maires des communes rurales, en passant par des élites scolarisées villageoises, toutes interviennent ou agissent, à différents niveaux, pour faire aboutir les demandes des espaces forestiers décentralisés. A titre d'exemple, les résultats de l'étude sur l'évolution des forêts communautaires réalisée par la Coopération britannique et le Ministère de l'Environnement et des Forêts, en avril 2004, montrent qu'au moins 48% de forêts communautaires bénéficient de l'appui financier des élites, toutes catégories confondues, dans leur processus d'établissement et de développement. A cet égard, Gabriel Tchutcham écrit que « *les premières expériences à propos des forêts communautaires montrent que ce sont les élites locales, bien informées et possédant parfois de solides appuis politiques ou jouissant d'un rang privilégié au sein de l'Administration, qui ont pris les devants pour solliciter la création d'une forêt communautaire et en ont financé le processus, dans la plupart des cas avec l'appui financier des opérateurs économiques. Certes, les ONG et les projets ont*

---

<sup>32</sup> Noupa, Paul : « Impact de l'exploitation forestière sur les sites transfrontaliers prioritaires pour la conservation de la biodiversité : cas de la trinationale de La Sangha », UICN, 2003, pp.8-11.

*progressivement investi le secteur, mais leurs interventions ne représentent que 40% des initiatives en décembre 2003 pour ce qui concerne le financement du processus (MINEF, 2003). La grande majorité des forêts communautaires reste financée par les élites locales qui mettent sur pied des instances locales de gestion figurative.* »<sup>33</sup>.

Il en est de même pour la gestion des forêts communales et les zones d'intérêt cynégétiques à gestion communautaire dont les initiatives d'établissement sont entreprises, respectivement, par les élites politiques municipales et les élites villageoises, fonctionnaires retraités ou autres disposant d'une influence dans l'arène villageoise et avec lesquelles les services de développement sont en relation ; et de la gestion des redevances forestières annuelles. Quel que soit le mécanisme concerné de gestion décentralisée des forêts, l'action des élites s'inscrit davantage dans la logique prédatrice, la finalité étant d'utiliser les revenus issus de l'exploitation des forêts pour des intérêts privés et assez peu pour la satisfaction des besoins collectifs.

Les revenus issus de l'affermage des ZIC se présentent de la manière suivante :

N° ZIC	Superficie	Taux légal d'affermage	Taux appliqué	Apport offre financière/ha	Apport total offre financière	Total affermage
2	75 648	70	70			5 295 360
3	55 328	70	70			3 872 960
5	85 120	70	70			5 958 400
7	97 920	70	70			6 854 400
8 et 8bis	35 040 & 8 320	70	70			3 035 200
9	50 072	50	70			3 505 040
10	46 464		70			3 252 480
11	64 192	70	70			4 493 440
12	115 520	70	70			8 086 400
13	61 216	70	70			4 285 120
14	142 656	70	70			9 985 920
15	76 128	70	75		380 640	5 709 600
16	164 000	70	70			11 480 000
17	96 256	70	70			6 737 920
18	58 624	70	70			4 103 380
18bis	118 976	70	70			8 328 320
19		70	70			
20	49 792	70	70			3 485 440
21	65 000	50	50			3 250 000
22	114 752	70	70			8 032 640
22bis	93 824	70	70			6 567 680
23	64 600	70	70			4 522 000
24	164 912	70	70			11 543 840
25	97 888	70	70			6 852 160
26	86 368	70	70			6 045 760
27		70	70			
28	82 406	70	75	5	412 030	6 180 450
29	167 574	70	85	15	2 513 610	14 243 790
30	75 864	70	100	30	2 275 920	7 586 400
31	117 824	70	80,5	10,5	1 237 952	9 484 832
34	72 000	50	70	20	1 440 000	5 040 000
35	98 990					
36	123 517	70	125	55	6 793 435	15 439 625
37	62 155	70	131	61	3 791 455	8 142 305
38	132 197	70	131	61	8 064 017	17 317 807

<sup>33</sup> Tchutcham, Gabriel : «Oubli des pratiques locales et crise de la gestion communautaire des forêts au Cameroun », Université de Liège, 2005, p.10, écrit pour la revue *Vertigo*, Revue des Sciences de l'Environnement, volume 6, numéro 1.

N° ZIC	Superficie	Taux légal d'affermage	Taux appliqué	Apport offre financière/ha	Apport total offre financière	Total affermage
39	10 955	70	105	35	3 848 425	11 545 275
40	82 000	70	112	42	3 444 000	9 184 000
41	75 000	70	100	50	3 750 000	7 500 000
<b>Totaux</b>					<b>37 950 684</b>	<b>259 980 904</b>

En dehors des fonds générés par l'appel à concurrence sur la taxe d'affermage, cette stratégie rapporte aussi en termes de droits de licences et droits divers liés au montage des dossiers. Par rapport à la répartition, il ressort de ce tableau qu'environ 26 millions vont aux communautés et 103 992 360 vont aux communes

#### Etat des recettes du secteur faune et aires protégées

N° ZIC	N° & Nom de ZIC/ZICGC	Superficie En hectares	Taxe d'affermage par ha/an	Montant attendu		
1	Buffle noir	38 552	0	0		0
2	Bandjoukri	75 648	70	5 295 360	80	6 051 840
3	Mayo Oldiri	55 328	70	3 872 960	80	4 426 240
4	Bel Eland	40 640	0	0		0
5	Mayo Alim Coba	85 120	70	5 958 400	80	6 809 600
7	Campement des Elephants(Naari)	97 920	70	6 854 400	80	7 833 600
8	8 Mayo Boulel	35 040		0		0
8bis	Louga	8 320		0		0
9	Grand Capitaine	50 072		0		0
10	Rey Bouba	46 464	50	2 323 200	80	3 717 120
11	Mayo Bidjou	64 192	70	4 493 440	80	5 135 360
12	Rhinocéros	115 520	70	8 086 400	80	9 241 600
13	Hippopotames	61 216	70	4 285 120	80	4 897 280
14	Boumedje	142 656	70	9 985 920	80	11 412 480
15	Faro Coron	76 128	75	5 709 600	80	6 090 240
16	Faro Ouest	164 000	70	11 480 000	80	13 120 000
17	Ndock	96 256	70	6 737 920	80	7 700 480
18	Demsa	58 624	70	4 103 680	80	4 689 920
18bis	Mayo Bigoé	118 976	70	8 328 320	80	9 518 080
19	Tcheboa	214 080		0	80	17 126 400
20	Mayo Duele	49 792	70	3 485 440	80	3 983 360
21	Sorobeo	65 448	50	3 272 400	80	5 235 840
22	Vogzoum	114 752		0	80	9 180 160
22bis	Djivorke	93 824	70	6 567 680	80	7 505 920
23	Djibao	64 600	70	4 522 000	80	5 168 000
24	Kourouk	146 972	70	10 288 040	80	11 757 760
25	Mayo Oldiri Nord	97 888	70	6 852 160	80	7 831 040
26	Mayo Oldiri Sud	86 368	70	6 045 760	80	6 909 440
28	Lokomo	82 406	75	6 180 450	80	6 592 480
29	Loupoundji	167 574	85	14 243 790	85	14 243 790
30	Monguélé	75 864	100	7 586 400	100	7 586 400
31	Boulou	117 824	81	9 484 832	81	9 543 744
34	Woutchaba	85 900		0		0
35	Bangue	98 990	65	6 434 350	80	7 919 200

N° ZIC	N° & Nom de ZIC/ZICGC	Superficie En hectares	Taxe d'affermage par ha/an	Montant attendu		
36	Goboumou	123 515	125	15 439 375	125	15 439 375
37	Lokomo-Ouest	62 155	131	8 142 305	131	8 142 305
38	Boumba	132 197	131	17 317 807	131	17 317 807
39	Ndama	109 955	105	11 545 275	105	11 545 275
40	Lebe	82 020		0		0
41	Likini	75 000	110	8 250 000	110	8 250 000
				23 317 278		28 192 213
		<b>2 963 748</b>	<b>79</b>			
	ZICGC1	54 149		0		
	ZICGC2	132 948		0		
	ZICGC3	84 848		0		
	ZICGC4	60 314		0		
	ZICGC5	76 411		0		
	ZICGC6	55 564		0		
	ZICGC7	45 300		0		
	ZICGC8	29 396		0		
	ZICGC9	105 345		0		
	ZICGC10	60 314		0		
	ZICGC11	44 099		0		
	ZICGC12	46 120		0		
	ZICGC13	111 824		0		
	ZICGC14	86 822		0		
	Voko Batandje	75 000		0		
	Doupa	14 000		0		
	<b>Sous-total 3</b>	<b>1 082 454</b>		0		
	<b>Total Général</b>			46 634 556	2 868	

L'évolution de la RFA au cours des dix dernières années se présente de la manière suivante :

Catégorie	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	2001/02	2002/03	2004	total
<b>RFA</b>	<b>259</b>	<b>200</b>	<b>345</b>	<b>365</b>	<b>1,120</b>	<b>1,232</b>	<b>2,291</b>	<b>3,235</b>	<b>3,051</b>	<b>10,471</b>	<b>13,430</b>	<b>14,645</b>	<b>15,212</b>	<b>65,856</b>
Taxe abattage	1,351	1,149	1,744	1,823	3,030	4,143	5,438	6,788	5,706	4,259	5,149	5,142	5,020	50,742
Entrée usines	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,982	2,570	3,605	3,815	11,972
Ventes enchères	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,241	886	77		2,204
Pénalités	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,468	440	559	612	3,079
Autres	241	184	405	417	301	1,003	961	1,547	4,131	1,937	10,768	16,770	17,200	55,865
<b>Totaux</b>	<b>1,851</b>	<b>1,533</b>	<b>2,494</b>	<b>2,605</b>	<b>4,451</b>	<b>6,378</b>	<b>8,690</b>	<b>11,570</b>	<b>12,888</b>	<b>21,358</b>	<b>33,243</b>	<b>40,798</b>	<b>41,859</b>	<b>189,718</b>

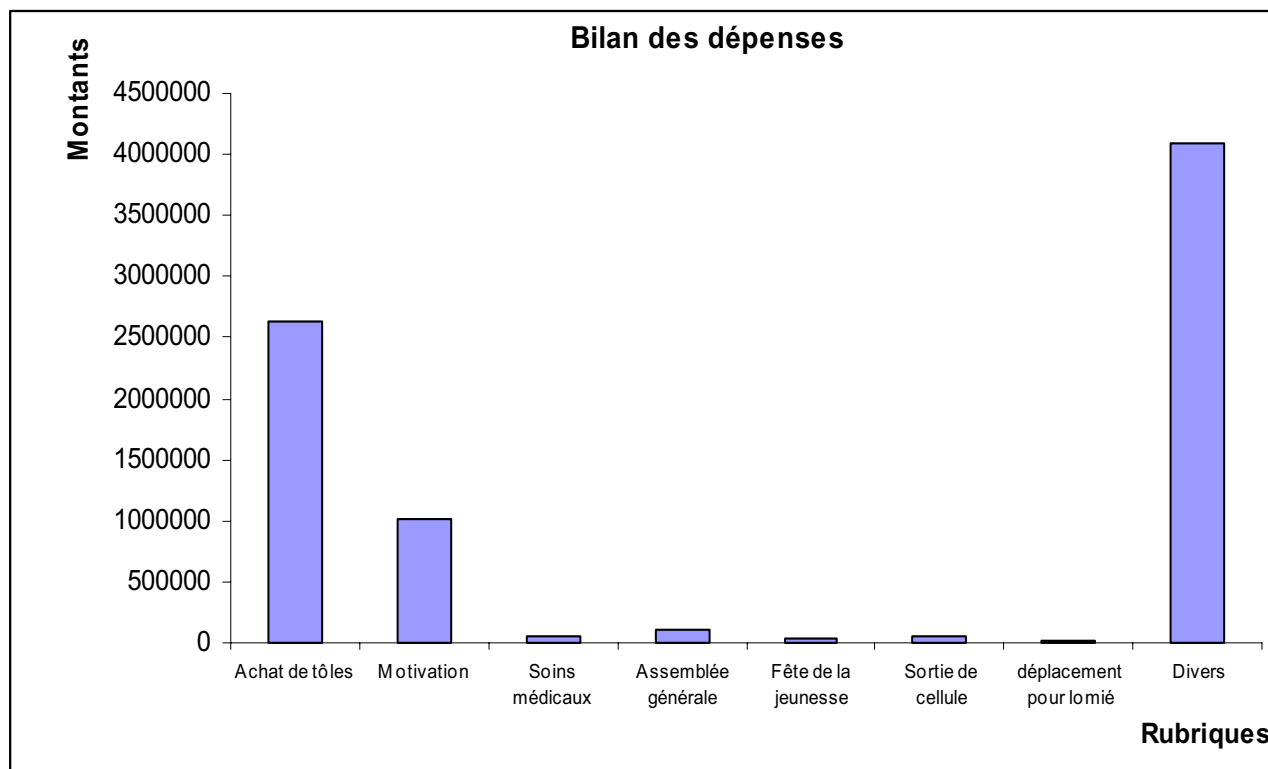
La redistribution entre l'Etat (50%), les communes forestières (40%) et les populations villageoises riveraines des zones soumises à l'exploitation (10%) est effective. De l'exercice 2000/2001 à la fin de cette année 2005, près de 33 milliards de FCFA auront été rétrocédés aux communes et communautés villageoises riveraines des forêts soumises à l'exploitation.

Dans la gestion des forêts communautaires et communales et des zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire, les modes essentiels de gestion des revenus financiers portent sur la multiplication des dépenses financières relatives à la gestion administrative et bureaucratique des institutions locales de gestion des forêts, à la réalisation des projets non définis dans les plans de gestion de ces espaces et au paiement des indemnités, parfois colossales, pour le niveau et le milieu



rural, aux membres des bureaux des associations des forêts communautaires, des comités de valorisation des ressources fauniques et de gestion des redevances forestières. Les études récentes attestent ces pratiques de rétribution collective<sup>34</sup>. Les fonds qui sont assignés aux dépenses de fonctionnement sont partagés avec l'ensemble des membres des bureaux des institutions locales de gestion. Dans le cas de la forêt communautaire des « Pygmées » Baka de Moangue-Le Bosquet, il apparaît que les dépenses affectées à la rubrique 'divers', c'est-à-dire relatives au fonctionnement du bureau et à l'entretien des membres, représentent près de la moitié des recettes totales de l'exploitation.

FIGURE 3  
Etude GEPAC : récapitulatif des rubriques de dépenses de la forêt de  
Moangue-Le Bosquet (février-juillet 2005)



En ce qui concerne la fiscalité forestière décentralisée, les dynamiques de recouvrement, de circulation et de distribution des revenus forestiers sont porteuses de nombreuses déviations qui hypothèquent la transparence et les fondements de la dévolution. Actuellement, les redevances forestières sont versées au trésor public. Une fois les sommes d'argent payées au trésor, le programme de sécurisation des recettes forestières établit des chèques à l'adresse des maires et receveurs municipaux qui sont convoqués par radio pour retirer les chèques. Après la réception des chèques, les maires et les receveurs sont responsables du recouvrement des espèces et de la gestion des fonds reçus en fonction de leur organisation propre. Les 50 % transférés aux recettes municipales ne sont pas toujours affectés de façon distincte aux différents comptes des bénéficiaires que sont les communes (40 %) et les communautés villageoises riveraines (10%). La part de 10 % destinée aux communautés villageoises est intégrée dans les comptes communaux et ne sert généralement pas au financement des réalisations sociales attendues.

Les fonds issus des 50% de la RFA due aux communes et communautés villageoises riveraines et de la taxe de 1 000 FCFA/m<sup>3</sup> ne sont pas suffisamment investis dans la réalisation des œuvres sociales et communautaires (adduction d'eau ; électrification ; construction et entretien des routes, ponts,

<sup>34</sup> Ngoumou, Hubert : « Etude empirique de la fiscalité forestière décentralisée au Cameroun : levier du développement local ? », Mémoire de Master en Foresterie rurale et tropicale, Ecole Nationale de Génie Rural, des Eaux et des Forêts, Montpellier, décembre 2005, 94 pages.

construction, entretien ou équipement des établissements scolaires, des formations sanitaires, etc). Généralement, dès que l'argent est versé, plusieurs cas de figures se présentent par rapport à son affectation - intégration des comptes communautaires (10% de la RFA) aux comptes communaux, surfacturation des travaux, retenues abusives et taxes imaginaires, détournement des fonds.

L'intégration des 10% de la part de redevance forestière annuelle des communautés villageoises riveraines aux comptes communaux ne permet pas une gestion distincte des fonds. Les 10% sont le plus souvent dépensés pour le compte de la commune et ce au détriment des communautés légitimes bénéficiaires.

Le dysfonctionnement des comités de gestion des redevances forestières et des comptabilités municipales ont favorisé les pratiques de surfacturation des travaux réalisés dans les villages au nom des communautés villageoises. La rente forestière (la part de 10% versée aux communautés villageoises) est utilisée à d'autres fins, au mépris du respect des dispositions juridiques régissant la gestion de ces fonds.

Les détournements des fonds ne sont pas en reste. L'argent décaissé pour la réalisation des projets retenus emprunte le plus souvent des destinations inconnues et n'est investi nulle part pour le compte des communautés villageoises. Raison pour laquelle les réalisations sociales déclarées n'existent pas aux lieux indiqués (réalisations fictives, etc.).

Les mêmes tendances existent dans la gestion des revenus issus de l'exploitation de la faune au sud- est du pays.

TABLEAU 2

**Tableau récapitulatif des réalisations faites avec les revenus financiers de quelques ZICGC**

Rubriques	Montants (FCFA)	Taux (%)
Fonctionnement	13 264 600	33,27
Construction de siège	7 532 000	18,90
Promotion de l'éducation (Bourses d'études aux élèves et étudiants originaires des communautés riveraines, construction ou équipement des salles de classe, dons de matériel didactique aux écoles)	5 743 000	14,40
Champs communautaires	3 314 950	8,31
Matériel roulant (motos, baleinières) pour améliorer la surveillance de la zone	2 636 000	6,62
Sécurisation de la zone (lutte anti-braconnage, élaboration des plans simples de gestion, etc.)	2 494 250	6,25
Hydraulique villageoise	2 068 200	5,18
Amélioration de l'habitat	1 253 600	3,14
Appui matériel aux Pygmées Baka	1 250 000	3,13
Electrification villageoise	310 000	0,80
TOTAL (en FCFA)	39 866 600	100

Source : WWF-Jengi : Etat des ZICGC au sud-est du Cameroun, Yokadouma, novembre 2004.

A côté de ces pratiques collectives, il y a aussi des logiques de rétribution individuelle. Elle se traduit par des pratiques de détournement des fonds. En fait, comme le note Hubert Ngoumou, « *le manque de transparence dans la circulation de l'information et la redistribution des fonds (Mbang et Campo), la non déclaration des montants des chèques dûs aux populations (Mbang et Djoum), le manque de critères objectifs de partage des fonds (Mbang et Campo) sont des phénomènes courants*

*observés dans les communes. La non production des documents comptables (toutes les communes étudiées), garants d'une traçabilité et d'une lisibilité de la gestion des fonds, reste aussi un élément qui ne favorise pas le bon fonctionnement de la gestion de la rente forestière communautaire. Par ailleurs l'argent perçu par certains maires au profit des communautés (commune de Mbang) n'est pas redistribué aux communautés et emprunte des destinations inconnues »<sup>35</sup>.*

En somme, les incidences de ces évolutions sur la gestion durable des forêts sont aussi faibles. L'ordre de priorité semble avoir été mis sur la valorisation économique des ressources. Les fonctions économiques des forêts sont privilégiées par rapport aux fonctions écologiques. Un accent a été mis sur les bénéfices économiques que rapportent les forêts. Cette situation a conduit à des pratiques préjudiciables à la durabilité des forêts, par exemple, l'exploitation illégale des forêts, parfois avec la complicité des populations elles-mêmes. On observe davantage l'exploitation frauduleuse dans les titres légalement attribués et une exploitation illégale en dehors des titres attribués. Le fait de disposer un titre constitue parfois la porte d'entrée pour l'exploitation illégale. L'exploitant souvent ne respecte pas les normes d'exploitation (non respect des assiettes de coupes, non respect du volume à prélever et autres). Dans cette catégorie, on retrouve une pluralité d'infractions, perpétrées par des entreprises détenant des titres. Les infractions les plus en vue sont : l'abattage des essences non autorisées, la coupe sous diamètre qui consiste à exploiter des essences en-deçà de la norme requise<sup>36</sup>, la mauvaise matérialisation des limites de l'UFA ou de l'assiette de coupe et le non respect des normes d'exploitation forestière. Les infractions commises en dehors des concessions forestières et les ventes de coupe sont les plus récurrentes. Après la fraude fiscale, elles constituent une proportion assez importante des infractions commises. Cette pratique a connu un accroissement. Elle est inhérente aux détenteurs des agréments et ceux qui sont actifs dans l'exploitation artisanale<sup>37</sup>. Dans cette catégorie, on retrouve l'exploitation hors des limites de l'UFA ou de la vente de coupe régulièrement attribuée, l'exploitation sans titre ou permis qui consiste à exploiter dans des concessions ou des ventes de coupe dont on n'est pas attributaire et le mauvais marquage des billes dans le parc à bois, l'objectif étant l'esquive fiscale, notamment le règlement de la taxe d'abattage.

Ces pratiques d'exploitation illégale sont en opposition nette avec les principes de l'exploitation forestière à faible impact et les principes, critères et indicateurs de certification et de gestion durable des forêts.

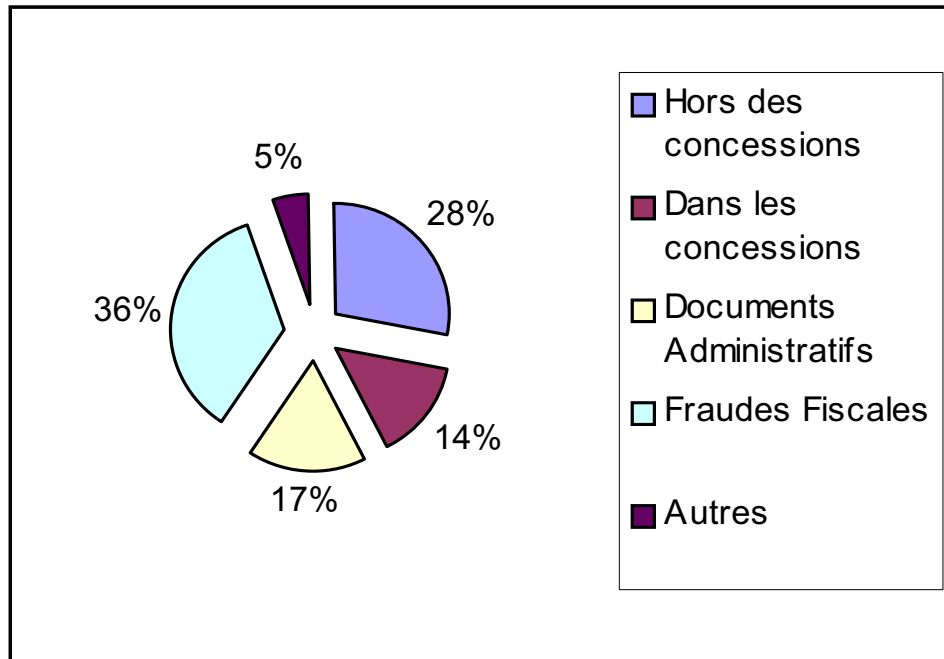
---

<sup>35</sup> Ngoumou, Hubert : « Etude empirique de la fiscalité forestière décentralisée au Cameroun : levier du développement local ? », op. cit., p. 47.

<sup>36</sup> Le diamètre d'exploitabilité se situe entre 100 à 50 cm en fonction de l'essence.

<sup>37</sup> L'exploitation artisanale est celle menée par des individus non agréés, détenteurs de scies mobiles. Elle est généralement limitée en volume et en surface pour chaque individu mais prend des proportions importantes lorsqu'on considère le phénomène dans son ensemble.

FIGURE 4  
Catégories d'infractions (Extrait de l'étude de Philippe Auzel et Eise-Henriette Bikié)



Source: Cameroon-Tribune du 20 mars 2000 et du 23 novembre 2000 et décision ministérielle 227/MINEF/CAB du 22/03/2001.

Face à cette situation, des mesures visant à trouver des solutions doivent être mises en place, pour accroître la contribution de la forêt et de la faune au développement local et la mise en œuvre d'une dynamique de gestion durable des forêts.

## Conclusions et recommandations

Les systèmes de tenure forestière en vigueur consacrent la prépondérance de la propriété étatique des forêts, de leurs ressources et des bénéfices issus de leur exploitation. Mais, les expériences de foresterie participative, de gestion décentralisée des forêts et de démocratie délibérative induites par la réforme de la décennie 1990 ont ouvert des espaces et généré des opportunités qui peuvent constituer une base indéniable pour la gestion responsable des forêts et la lutte contre la pauvreté des communautés villageoises, à condition de mettre en œuvre des mesures d'accompagnement qui n'ont pas suivi la réalisation des réformes et qui font encore défaut<sup>38</sup>.

Ainsi, dans une perspective globale, il est nécessaire de formaliser le pluralisme juridique, en intégrant les systèmes coutumiers fonciers et forestiers dans le droit moderne<sup>39</sup>, de mettre en cohérence les systèmes de tenure forestière avec la tenure foncière, en incluant la foresterie dans la réforme foncière en cours et en transférant la propriété foncière aux bénéficiaires des espaces à vocation communautaire, en l'occurrence, les forêts communautaires et les zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire. Il faut aussi appuyer la révision et l'adaptation du cadre légal et réglementaire d'attribution et de gestion des forêts communautaires sur la base des leçons apprises, pour alléger le contenu, le coût et la longueur de la procédure d'attribution et de gestion des forêts communautaires afin que le mécanisme soit accessible aux communautés villageoises sans un appui de l'extérieur ou des élites qui conditionnent généralement la suite de la gestion de la forêt communautaire (garantie d'appropriation, intégration des ayants-droits coutumiers, etc.), pour défiscaliser l'exploitation des espaces à vocation communautaire, développer des mécanismes de partage et de gestion transparente et efficace des revenus, de reddition des comptes et de sanction des gestionnaires<sup>40</sup> et soutenir les initiatives de commercialisation des produits forestiers non ligneux.

Des plans villageois de développement dégagant les priorités détaillées de développement des communautés villageoises et leur réalisation dans le temps doivent être intégrés aux plans simples de gestion des forêts communautaires et des zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire, leur mise en œuvre annuelle, dès le démarrage de la phase d'exploitation, suivie et évaluée, assurer une meilleure lecture des droits et des bénéfices anciens des populations villageoises riveraines sur les ressources forestières et fauniques, de même qu'une analyse des pertes encourues par ces populations, une comparaison entre ces bénéfices anciens et les pertes encourues de façon à mieux définir et contextualiser les compensations économiques, sociales et culturelles à apporter aux populations bénéficiaires des ZICGC. Il faut donc veiller à une intégration des études historiques, anthropologiques, socioculturelles et socioéconomiques aux activités des projets de gestion participative, de sorte que celles-ci soient homogènes et largement intégrées aux systèmes de sens et des valeurs des populations villageoises riveraines.

S'agissant de l'exploitation forestière, il s'avère nécessaire de prendre en compte les préoccupations suivantes :

- la révision du plan de zonage en vigueur et le déclassement de certaines unités forestières d'aménagement (UFA) et de quelques aires protégées, pour accroître les espaces affectés aux communautés villageoises riveraines ;
- la réduction de la logique de production extrêmement dépendante d'une demande sélective qui se cantonne sur un faible nombre d'espèces. C'est une situation de faiblesse à l'égard d'une ressource naturelle qui peut être soumise à des aléas naturels ;

---

<sup>38</sup> Oyono, P. R. : « Acteurs locaux, représentation et « politics » des éco-pouvoirs dans le Cameroun rural post-1994 », in *Canadian Journal of Development Studies*, Volume XXVII, n°02, 2006, pp. 63-185.

<sup>39</sup> Diaw, C.M. : « L'altérité des tenures forestières : les théories scientifiques et la gestion des biens communs », in *Informations et Commentaires*, n° 121, octobre-décembre 2002, pp. 9-20 ; Monica Graziani et Philip Burnham : « Legal pluralism in the Rainforests of Southeastern Cameroon », 1995, 23 pages ; Adriana Herrera and Guglielma da Passano : « *Land Tenure Alternative Conflict Management* », Rome, FAO, FAO Land Tenure Manuals 2, 2006, pp. 33-37.

<sup>40</sup> Assembe Mvondo, Samuel : « Forestry income management and poverty reduction: empirical findings from Kongo, Cameroon », in *Development in Practice*, volume 16, number 1, February 2006, pp. 68-73.

- la limitation de la concentration de la pression de l'exploitation sur trois espèces principales (ou cinq au maximum). Actuellement, comme le prélèvement se fait sur moins d'une tige/ha, qu'arrivera-t-il si l'exploitation s'intensifie et prélève plus fortement ces essences ? Le manque de suivi des effets de l'exploitation sur le milieu (en dehors des quelques cas de projets de forêts pilotes) et le manque de connaissance, dans les conditions forestières du Cameroun, de la dynamique des essences ne permettent pas d'affirmer que ce type d'exploitation est sans risque ni pour l'approvisionnement à moyen et long termes, ni pour l'équilibre écologique des essences ;
- l'élargissement de la gamme commercialisable aux essences secondaires ;
- la matérialisation de l'aménagement de tous les titres attribués et le développement de la certification forestière ;
- l'élaboration et la mise en œuvre des mécanismes de monitoring et de suivi de la gestion forestière et de l'application de la législation et de la réglementation forestières ;
- le renforcement des capacités de tous les acteurs de la gestion forestière, en particulier des groupes marginalisés dans la compréhension et la mise en œuvre des politiques forestières et de l'Administration forestière en appui à l'évaluation et au suivi de la mise en œuvre des politiques publiques.

## BIBLIOGRAPHIE

ASSEMBE MVONDO Samuel: “Decentralized forest resources and access of minorities to environmental justice: an analysis of the case of Baka in Southern Cameroon”, in *International Journal of Environmental Studies*, 2006, pp. 1-9; “Forestry income management and poverty reduction: empirical findings from Kongo, Cameroon”, in *Development in Practice*, volume 16, number 1, February 2006, pp. 68-73.

BIGOMBE LOGO Patrice : La fiscalité forestière décentralisée dans la réforme camerounaise. *Revue Africaine de Sciences Sociales et d'Etudes Culturelles*, 2004, 1-2, 203-233.

BIGOMBE LOGO Patrice: The decentralized forestry taxation system in Cameroon, local management and state logic. Working paper 10, *Environmental Governance in Africa Series*, Washington, D.C., 2003, World Resource Institute.

BIGOMBE LOGO Patrice (dir.): La décentralisation de la gestion forestière au Cameroun : Situation actuelle et perspectives, Yaoundé, FTTP-CERAD, 2000, 112 pages ; « Repenser les décentralisations forestières en Afrique Centrale », in *Enjeux*, n° 5, octobre-décembre 2000, pp. 14-17.

BIGOMBE LOGO Patrice : Le retournement de l'État forestier. L'endroit et l'envers des processus de gestion forestière au Cameroun, Yaoundé, Presses de l'UCAC, 2004.

BIGOMBE LOGO Patrice et BOMBA Celestin Modeste : « Les droits des populations dans la législation forestière camerounaise. Quels acquis ? Quelles insuffisances ? », in *Bulletin FTTP*, n° 22, 2001, pp. 47-62.

CARPE, Gestion communautaire des ressources forestières, *Bulletin d'information* n° 17, mars 2001, 4 pages.

DIAW Chimère Mariteuw: “Modern Economic Theory and the Challenge of Embedded Tenure Institutions: African Attempts to Reform Local Forest Policies”, in KANT and BERRY (eds.); *Institutions, Sustainability and Natural Resources: Institutions for Sustainable Forest Management*, 2005, pp. 43-81.

DIAW Chimère Mariteuw : « L'altérité des tenures forestières : les théories scientifiques et la gestion des biens communs », in *Informations et Commentaires*, n° 121, octobre-décembre 2002, pp. 9-20.

DUBOIS Olivier : « Evaluer la capacité d'adaptation locale et définir les rôles dans la gestion forestière participative : problèmes actuels et outil potentiel avec référence particulière à l'Afrique subsaharienne », in Jean Clément (dir.), *Le pluralisme et la foresterie et le développement rural durables*, FAO/IUFRO/CIRAD, Rome, 1997, pp.49-83.

GRAZIANI Monica et BURNHAM Philip : « Legal Pluralism in the Rainforests of Southeastern Cameroon », 1995, 23 pages.

GUENEAU Stéphane : « Conservation de la biodiversité forestière tropicale en Afrique Centrale : dépassionner les débats », IDDRI, Paris, décembre 2004, 12 pages.

HERRERA Adriana et DA PASSANO Guglielma: “Land Tenure Alternative Conflict Management”, Rome, FAO, FAO Land Tenure Manuals, pp. 33-37.

INGLES Andrew *et al.*: The participatory process for supporting collaborative management of natural resources: an overview, FAO, Rome, 1999, 84 pages.

JOIRIS Daou Véronique : « La nature des uns et la nature des autres. Mythe et réalité du monde rural face aux aires protégées d'Afrique Centrale », in *Civilisations*, n° 1-2, vol. XLIV, 1997, pp. 94-104 ; « La gestion participative et le développement intégré des aires protégées », in Bahuchet Serge (dir.) : *Les peuples des forêts tropicales aujourd'hui*. Volume II : approche thématique, Bruxelles, ULB-APFT, 2000, pp. 489-511.

KARSENTY Alain : « Vers la fin de l'Etat forestier ? Appropriation des espaces et partage de la rente forestière au Cameroun », in *Politique Africaine*, n° 75, octobre 1999, pp. 147-161 ; « Les enjeux de l'appropriation des ressources forestières en Afrique Centrale », in *Enjeux*, n°5, octobre-décembre 2000, pp. 5 – 7 ; « Comparaisons des législations et des réglementations dans les six pays forestiers d'Afrique centrale », Montpellier, CIRAD, 2006, p.2.

MADINGOU Edouard : Les Pygmées Baka et la gestion décentralisée des ressources fauniques au Sud-Est-Cameroun, communication à la 5<sup>ème</sup> session de la CEFDHAC, Yaoundé, 25 mai 2004.

MBARGA N. H. : Etude empirique de la fiscalité forestière décentralisée au Cameroun : un levier de développement local ? Stage de fin d'étude pour le diplôme de Master en Agronomie et Agro-alimentaire, ENGREF, Montpellier, 2005.

MBOH DANDJOURA : Gestion administrative des zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire (ZICGC) dans le Sud-Est Cameroun, Yokadouma, 2001, 16 pages.

MILOL Christain Adonis : Comment la forêt camerounaise pourrait-elle contribuer à la lutte contre la pauvreté, Yaoundé, mars 2001, 19 pages.

MILOL Christain Adonis et PIERRE Jean-Michel : « Impact de la fiscalité forestière décentralisée sur le développement local du Cameroun. Rapport d'étude. op. cit., p. 12.

MINEF. Manuel des modalités et normes d'attribution et de gestion des forêts, avril 1998.

NGUINGUIRI Jean-Claude, MOUNCHAROU Georges et AUGUSTAT Karin : « Le pluralisme dans la gestion des écosystèmes forestiers au Cameroun méridional forestier : jeux, enjeux et défis », in Bigombé Logo Patrice (dir.) : La décentralisation de la gestion forestière au Cameroun, *op. cit.*, pp. 107-112.

NGUINGUIRI Jean-Claude : De l'usage de l'information à l'appui aux politiques de gestion des ressources naturelles au Cameroun, CTA, n° 8017, 2000, 54 pages.

NGUINGUIRI Jean-Claude et BORRINI-FEYERABEND Grazia : « L'apprentissage de la gestion participative par l'action : une règle d'or dans le bassin du Congo », Bulletin FTTP, n°22, FAO-GTZ-UICN, décembre 2001, pp.11-13.

NJOUNAN TEGOMO Olivier : Les Pygmées Baka et la gestion participative des aires protégées au Sud-Est-Cameroun ; une étude des zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire à la périphérie du parc de Lobeke, Mémoire de Maîtrise en Sociologie, Université de Yaoundé, 2003.

NGOUMOU Hubert : « Etude empirique de la fiscalité forestière décentralisée au Cameroun : levier du développement local ? ». Mémoire de Master en Foresterie rurale et tropicale, Ecole nationale de génie rural, des eaux et des forêts, Montpellier, décembre 2005, 94 pages.

NGOUMOU Hubert. *Op.cit.*, p.47.

NOUPA Paul : Impact de l'exploitation forestière sur les sites transfrontaliers prioritaires pour la conservation de la biodiversité : cas de la trinationale de la Sangha, UICN, 2003, pp.8-11.

OYONO, P. R. : « Acteurs locaux, représentation et « politics » des éco-pouvoirs dans le Cameroun rural post-1994 », in *Canadian Journal of Development Studies, Volume XXVII, n° 02*, 2006, pp. 63-185 ; « The Foundations of the Conflict of Language over Land and Forests in Southern Cameroon », in *African Study Monographs*, 26(3), October 2005, pp. 115-144.

POISSONNET M. : Mise en œuvre de la gestion forestière décentralisée au Cameroun : impacts politiques, socio-économiques et environnementaux d'un processus en apprentissage. Stage de fin d'étude pour le diplôme d'ingénieur forestier, ENGREF, Montpellier, 2005.

SAYER Jeff: "Hunting for conservation? The experience of village hunting zones in Southeast Cameroon", in *Carpo-Focus*, n° 001, July 2004, pp. 13-14.

SCHMITHÜSEN F. : "La législation forestière dans quelques pays africains". FAO, Rome, 1986, p.8.

SUNDERLIN W.D. et autres: "Livelihoods, Forests and Conservation in Developing Countries: An Overview", in *World Development*, volume 33, number 9, 2005, pp. 1383-1402.

TCHIKANGWA NKANJE Bertin : Vers une gestion communautaire de la faune sauvage au Sud-Est du Cameroun, Yokadouma, 2000, 4 pages.



TCHIKANGWA NKANJE Bertin et KOULBOUT David : « La gestion et l'exploitation de la faune dans les zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire au Sud-Est », communication au séminaire sur l'élaboration d'une stratégie de gestion communautaire de la faune au Cameroun, Garoua, 13-15 mars 2001.

TCHUITCHAM Gabriel: "Oubli des pratiques locales et crise de la gestion communautaire des forêts au Cameroun". Université de Liège, 2005, p.10 – Écrit pour la Revue *Vertigo*, Revue des sciences de l'environnement, vol. 6, numéro 1.

USONGO Leonard et TCHIKANGWA NKANJE Bertin : Natural Resources Management as a tool to poverty alleviation : the case of Lobeke, Yokadouma, WWF-Jengi, 2001, 24 pages.

WARNER Katherine : « Foresterie et moyens d'existences durables », *Unasylva*, n° 202, vol. 51, 2000, pp. 3–12.

WIERSUM K.F.: « Pluralité normative en matière d'aménagement forestier : perspectives professionnelles et communautaires », in Jean Clément, *Le pluralisme et la foresterie et le développement rural durables*, FAO-IUFRO-CIRAD, Rome, 1997, pp. 365-379.

WWF-JENGI: Etat des zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire au Sud-Est du Cameroun, Yokadouma, novembre 2004, 5 pages.

# Étude de cas sur les tendances en matière de propriété forestière, de modes de faire-valoir des ressources forestières et d'arrangements institutionnels :

## Ces systèmes contribuent-ils à l'amélioration de la gestion des forêts et à la lutte contre la pauvreté ?

### Cas du Gabon

Par  
Nathalie NYARE ESSIMA

## Introduction

Il est important de souligner d'entrée de jeu l'aspect innovateur de cette étude au Gabon. En effet, les diverses études jusque-là réalisées portaient essentiellement sur la gestion des ressources forestières : ligneuses, fauniques, non ligneuses, etc. Or la gestion des ressources est fortement liée à la propriété et au système de faire-valoir y relatifs, d'où l'intérêt de cette étude pour le Gabon.

Pour assimiler les informations relevées dans ce document, il est indispensable de prendre en compte le fait qu'au Gabon, « *la forêt est la propriété exclusive de l'Etat* ». Ainsi, la catégorisation des propriétés forestières ne peut se faire que dans le cadre du domaine public.

Ainsi, d'une part nous parlerons du domaine public concédé : ce domaine est constitué de zones concédées par l'Etat à des personnes physiques ou morales pour une durée déterminée ; ces zones sont constituées des forêts domaniales productives enregistrées et des forêts communautaires qui sont attribuées, gérées, et suivies de manière contractuelle entre le titulaire et l'Etat, représenté par l'administration forestière. D'autre part, nous avons le domaine public qui est constitué des zones de forêts classées, dont le mode de classement et de gestion sont assurés par l'Etat.

Ces différents types de forêts, du fait de leurs objectifs de gestion, présentent des caractéristiques différentes en matière de propriété, de modes de faire-valoir et d'arrangements institutionnels.

La présente étude permet de présenter, pour chaque catégorie de forêt, ces différentes caractéristiques et de montrer de quelle manière elles interviennent dans la gestion durable des forêts et la lutte contre la pauvreté.

Il est important de relever que, même si cette étude est une initiative de la FAO, elle prend en compte des préoccupations gabonaises réelles.

La gestion des forêts est un des axes principaux de la politique et de la législation forestières qui se manifestent respectivement à travers le montage du Programme Sectoriel Forêt Environnement (PSFE) et la promulgation en 2001 de la loi 16/01 portant Code forestier en République gabonaise.

La lutte contre la pauvreté est un des chevaux de bataille du Gouvernement gabonais. La recherche de l'atteinte de cet objectif est passée par l'élaboration, en 2005, du Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR). Ce document a pour objectif de mettre en place des programmes et réformes structurelles visant à créer la richesse et l'emploi par le développement de secteurs d'activité alternatifs au secteur pétrolier pour soutenir la croissance de l'économie.

Il ne s'agit donc pas ici d'une étude hors contexte, mais plutôt d'une préoccupation réelle aussi bien pour la FAO que pour le Gabon.

Pour prendre en compte toutes les préoccupations relatives à cette étude, nous présenterons d'abord les catégories de propriété forestière, les types d'arrangements et le système de planification y relatifs. Ensuite, nous relèverons les facteurs de changements et nous ferons une analyse comparative de l'ancienne loi forestière et de celle en vigueur. Il sera aussi question de faire une évaluation de l'efficacité des différents systèmes de faire-valoir en matière de propriété forestière, de modes de faire-valoir et d'arrangements institutionnels. Enfin, nous ferons des recommandations en ce qui concerne l'adaptation des politiques, des législations et des systèmes de planification et de suivi.

## Objectif

Le présent travail entre dans le cadre de la collecte et de la gestion de l'information par la FAO. Il vise à rassembler, autant que possible, les données relatives à la propriété forestière, aux modes de faire-valoir des ressources forestières et aux arrangements institutionnels au Gabon. De plus, il permet d'analyser la manière avec laquelle ces tendances contribuent à la gestion durable des forêts et à la lutte contre la pauvreté.

D'après les termes de référence de la présente étude, cette activité vise à développer et à renforcer l'analyse quantitative que la FAO conduit actuellement dans le cadre d'une enquête pilote dans 20 pays d'Afrique. Cette activité devra aussi être complétée par des informations quantitatives détaillées sur les composantes des faire-valoir forestiers et leurs conséquences, en particulier sur la propriété des ressources, les accords de gestion et les arrangements institutionnels.

Les résultats de l'étude seront utiles pour l'élaboration des politiques et de la législation des pays africains, mais aussi pour renforcer la prise de conscience des liens de propriété forestière, des accords de gestion et des arrangements institutionnels avec la gestion durable des forêts et la lutte contre la pauvreté.

Les produits attendus de cette activité sont :

- une identification des tendances des divers arrangements institutionnels et accords de gestion, et de leur contribution à la gestion durable des forêts, aux moyens d'existence locaux et à la lutte contre la pauvreté ;
- une identification des interactions possibles de la propriété forestière et des régimes de gestion des forêts, avec l'application des règlements forestiers et le suivi et l'évaluation de l'utilisation des forêts ;
- des données détaillées sur la propriété et les arrangements de gestion des forêts dans les pays sélectionnés sur les études de cas ;
- un apport pour la synthèse des types de propriété et des arrangements de gestion des forêts dans la région.

Les résultats attendus sont :

- une meilleure compréhension des liens entre les droits et les responsabilités, et les types de propriété, d'utilisation et de gestion des ressources forestières en Afrique, ainsi que la manière dont ces droits sont respectés et exercés ;
- une élaboration et une mise en œuvre améliorées des politiques ou des législations forestières définissant le rôle des forêts dans la lutte contre la pauvreté.

## Méthodologie

Le présent travail découle principalement de l'analyse des données primaires sur la propriété et les accords de gestion des forêts. Au Gabon, la revue bibliographique en matière de propriété forestière, de modes de gestion et d'arrangements institutionnels n'est pas dense.

Ainsi, à partir de quelques sources d'informations, le consultant a procédé à un travail d'analyse en prenant pour référence quelques principes fondamentaux indéniables, tels que :

- *toute forêt relève du domaine forestier national et constitue la propriété exclusive de l'Etat ;*
- *nul ne peut se livrer à l'exploitation dans le domaine de l'Etat sans autorisation préalable de l'administration forestière ;*
- *le domaine forestier comprend un domaine forestier permanent de l'Etat et un domaine forestier rural ;*
- *le domaine forestier permanent de l'Etat est constitué de forêts affectées à la production et à la protection, et constituant l'habitat de la faune sauvage ;*
- *le domaine forestier rural est constitué de terres et forêts dont la jouissance est réservée aux communautés villageoises.*

Il s'agit de quelques principes fondamentaux sur lesquels la politique forestière gabonaise se base pour définir les modes de propriété et de faire-valoir actuels. Ce sont aussi là les principes sur lesquels le consultant s'est basé pour développer l'analyse présentée dans ce document.

# Contexte : le système de faire-valoir : faits et chiffres

## CATEGORIES DE PROPRIETE FORESTIERE

### Données générales

#### Superficie

Le Gabon, pays du Bassin du Congo, a une superficie de 26 667 700 ha et une population évaluée en 2003 à environ 1 400 000 habitants. La superficie couverte par la forêt est de 25 800 000 hectares<sup>41</sup>, dont 21 800 000 hectares<sup>42</sup> de forêts naturelles denses, soit environ 81% du territoire national.

#### Types de forêt

En 1983, l'Institut Pédagogique National (IPN) a repris la classification de Guy Caballe (1977) qui avait dénombré neuf types de formations végétales, à savoir :

1. la mangrove ;
2. la forêt inondée et marécageuse ;
3. la forêt du bassin côtier ;
4. la forêt des montagnes gabonaises ;
5. la forêt des plateaux de l'intérieur ;
6. la forêt sans okoumé des plateaux du nord-est ;
7. les plantations, jachères et forêts dégradées ;
8. la steppe ;
9. la savane.

Ces formations végétales peuvent être regroupées en cinq grands types, à savoir :

- la forêt ;
- la mosaïque plantations-forêt ;
- les savanes ;
- les marécages ;
- les mangroves.

A ces différentes formations végétales correspondent les superficies suivantes :

TABLEAU 1  
Superficie estimée des classes végétales proposées par l'IPN

	Formation végétale	Superficie (ha)	%
1	Forêt	18 450 973	70,42
2	Mosaïque plantations-forêt	3 874 143	14,79
3	Marécages	726 097	2,77
4	Mangroves	110 410	0,42
5	Savane	3 041 356	11,60
	TOTAL	26 202 979	100,00

Cette classification ne présente que les formations végétales et ne donne aucune information sur les autres types d'occupation des terres. Afin d'y pallier, le Gabon a entamé, en 1996, la stratification

<sup>41</sup> OIBT, 2006.

<sup>42</sup> OIBT, 2006.

de son territoire qui a permis de représenter les différents types d'occupation du sol ; cette opération est allée au-delà de la simple classification végétale et s'est déroulée en deux phases, à savoir :

- la première zone forestière située le long de la partie ouest du territoire et couvrant une superficie d'environ 5 millions d'ha ;
- la deuxième zone couvrant le reste du territoire.

Cette opération a permis de faire ressortir les grands types suivants d'occupation des terres :

- **Forêts sur sol ferme** : elles regroupent les forêts primaires, secondaires et les plantations forestières.
- **Forêts sur sol hydromorphe** : elles sont liées à des facteurs édaphiques et comprennent aussi bien les groupements pionniers que les groupements transitoires permanents. On regroupe sous cette typologie les forêts marécageuses, les forêts à raphia et les mangroves.
- **Terrains mixtes et en culture** : ils comportent différents types d'occupation, à savoir la forêt secondaire, le complexe cultural et/ou la culture industrielle.
- **Savanes et galeries forestières** : sous cette appellation, on regroupe les formations végétales basses à dominance d'herbacées ou, plus exceptionnellement, d'arbustes. L'occupation humaine y est faible et se traduit essentiellement par la présence de pâturages soumis à des feux annuels.
- **Terrains improductifs** : cette classe regroupe toutes les occupations du sol qui ne sont pas considérées comme des occupations végétales. On y retrouve donc les sols dénudés secs, les sols dénudés humides et les milieux urbanisés.

Les superficies couvertes par les strates ainsi répertoriées sont présentées dans le tableau ci-après.

TABLEAU 2  
**Occupation du territoire. DIARF/DGEF**

Typologie	Superficie (ha)		Superficie totale (ha)	%
	Zone 1	Zone 2 (1ère partie)		
Forêts sur sol ferme	2 883 440	7 201 529	10 084 969	67,0
Forêt sur sol hydromorphe	960 949	289 992	1 250 941	8,3
Terrains mixtes et en culture	316 492	556 465	872 957	6,0
Terrains « improductifs »	227 323	21 552	248 875	1,6
Savanes et galeries forestières	188 194	2 165 338	2 353 532	15,6
Autres		233 762	233 762	1,5
Total	4 576 399	10 468 609		100
	15 045 008			

NB : Les pourcentages sont donnés par rapport à l'ensemble de la zone stratifiée, soit 15 045 008 ha.

### Découpage du domaine forestier

D'après la loi n° 16/01 du 31 décembre 2001, portant Code forestier en République gabonaise, le domaine forestier comprend :

- Un domaine forestier permanent de l'Etat ;
- Un domaine forestier rural.

Le domaine forestier est divisé en deux zones dont la première, d'une superficie d'environ 5 millions d'hectares, est réservée par voie réglementaire aux nationaux. Cette zone, située le long de la côte de l'océan Atlantique, présente les caractéristiques suivantes :

- forte richesse en okoumé (principale essence commercialisée au Gabon) ;
- relief relativement plat (entre 0 et 200 m) ;
- proximité des ports de Libreville et de Port-Gentil.

D'après le Code forestier gabonais, « le domaine forestier permanent de l'Etat est constitué, selon les conditions fixées par voie réglementaire, des forêts domaniales classées et des forêts domaniales productives enregistrées ». Ce domaine est constitué de forêts affectées à la production, à la protection et constituant l'habitat de la faune sauvage.

Le domaine forestier rural est constitué de terres et de forêts dont la jouissance est réservée aux communautés villageoises.

TABLEAU 3  
Découpage du domaine forestier et catégorie de propriété forestière

Domaine forestier	Type de forêt	Catégorie de propriété forestière
Domaine forestier permanent de l'Etat	Forêts domaniales productives enregistrées	Publique : forêts concédées à un privé.
	Forêts domaniales classées	Publique : forêt gérée par l'Etat.
Domaine forestier rural	Forêts communautaires	Publique : forêt concédée à une communauté villageoise.

### *Propriété publique*

Tel que précisé dans les termes de référence de la présente étude, la propriété publique est « l'ensemble des biens détenus par l'Etat ou par un organisme public ».

La propriété publique est essentiellement constituée des forêts domaniales classées qui comprennent les :

- a. Forêts de protection ;
- b. Forêts récréatives ;
- c. Jardins botaniques et zoologiques ;
- d. Arboretum ;
- e. Aires protégées :
  - i. les réserves naturelles intégrales ;
  - ii. les jardins zoologiques ;
  - iii. les sanctuaires d'espèces animales et végétales ;
  - iv. les réserves de faune ;
  - v. les parcs nationaux ;
  - vi. les domaines de chasse.
- f. Forêts à usages didactique et scientifique ;
- g. Périmètres de reboisement ;
- h. Forêts productives particulièrement sensibles ou limitrophes du domaine forestier rural.

Ces forêts font partie du domaine forestier permanent de l'Etat et sont classées ou déclassées par voie réglementaire. Le texte y relatif doit préciser à quelle catégorie la forêt fait partie, le mode de gestion de ses ressources et les restrictions applicables à l'intérieur de ladite forêt.

La politique des parcs protégés a été énoncée par l'ordonnance n°6/2002 du 22 août 2002 portant modification de certaines dispositions de la loi n° 16/2001. La mise en œuvre de cette politique a conduit à la création de 13 parcs nationaux sur l'ensemble du territoire national, dont certains font actuellement l'objet de travaux soit de délimitation, soit d'inventaire. L'ensemble de ces parcs nationaux couvre 11,30% du territoire national. En plus des parcs nationaux, le Gabon possède aussi des réserves de la biosphère et des réserves marines.

***Propriété publique « concédée »***

La « propriété publique concédée » est « l'ensemble des biens détenus par des particuliers, de manière légale ou naturelle ». Elle se compose des :

- forêts domaniales productives enregistrées du domaine forestier permanent de l'Etat ;
- forêts communautaires du domaine forestier rural.

***Forêts domaniales productives enregistrées***

Elles se composent de forêts naturelles productives du domaine forestier permanent de l'Etat autres que celles des forêts domaniales classées. Au nombre des forêts domaniales productives enregistrées, on compte les forêts attribuées et les réserves forestières de production.

Les forêts domaniales productives enregistrées regroupent :

- les Concessions forestières sous aménagement durable (CFAD) ;
- les Permis forestiers associés (PFA).

***Forêts communautaires***

Elles constituent une portion du domaine forestier rural affectée aux populations villageoises qui peuvent y mener diverses activités pour une gestion durable des ressources naturelles.

**TYPES D'ARRANGEMENTS**

Le régime juridique du domaine forestier permanent de l'Etat présente les deux caractères suivants :

- la forêt relève du domaine privé de l'Etat ;
- la forêt est classée et protégée pour sa valeur de production.

A cet effet, l'article 13 de la loi 16/01 portant Code forestier en République gabonaise stipule que « toute forêt relève du domaine forestier national et constitue la propriété exclusive de l'Etat ».

La loi forestière gabonaise définit la gestion durable des ressources forestières comme étant « une gestion qui maintient leur diversité biologique, leur productivité, leur faculté de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire de manière pérenne les fonctions économiques, écologiques et sociales pertinentes, sans causer de préjudices à d'autres écosystèmes »<sup>43</sup>.

**Propriété publique « concédée »**

***Forêts domaniales productives enregistrées***

En matière de gestion des ressources naturelles, l'article 14 de la loi 16/01 précise que « l'exploitation, la récolte ou la transformation de tout produit naturel, à titre gratuit ou commercial, est subordonnée à une autorisation préalable de l'administration des Eaux et Forêts ».

En matière d'accès à la ressource, toute personne désireuse de se livrer à l'exploitation forestière et à la transformation du bois doit obtenir un accord professionnel.

En matière d'obligations, toute forêt domaniale doit faire l'objet d'un plan d'aménagement intégrant notamment :

- la protection des écosystèmes et la conservation de la biodiversité ;
- la valorisation des ressources et des écosystèmes ;
- la régularité et la durabilité de la production ;
- l'inventaire continu des ressources ;
- l'aménagement des ressources naturelles.

---

<sup>43</sup> Article 17.



En juin 2006, la situation des concessions intégrées au processus d'aménagement forestier est présentée dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU 4

**Situation des concessions forestières intégrées au processus d'aménagement forestier durable**

Stade du processus	Superficie (ha)
Plans d'aménagement validés et en cours de validation	2 904 854
CPAET signées et en cours de signature	4 073 897
<b>TOTAL</b>	<b>6 978 751</b>

La Convention provisoire Aménagement-Exploitation-Transformation (CPAET) est un document contractuel par lequel le concessionnaire exprime sa volonté de se lancer dans le processus d'aménagement forestier. Dans ce document il est précisé :

- les permis forestiers qu'il souhaite inclure dans son projet de constitution d'une concession forestière sous aménagement durable ;
- la zone d'intervention du projet ;
- la durée de la convention qui, d'après le Code forestier gabonais, est fixée à 3 ans ;
- les résultats escomptés à la fin de la convention dont la connaissance globale de l'ensemble de la ressource en bois et sa répartition sur le terrain ;
- les actions à entreprendre pendant la convention, notamment l'inventaire statistique des ressources en bois, la cartographie du massif ;
- les obligations du concessionnaire parmi lesquelles le dépôt, avant la fin de la deuxième année, des rapports d'étude socio-économique et celui sur la biodiversité ;
- les garanties pour le concessionnaire, notamment celle du report de la date limite de retour aux Domaines des permis inclus dans la convention ;
- l'engagement du concessionnaire à protéger la faune et la flore.

Le plan d'aménagement est le document produit par le concessionnaire au bout des trois années de la convention. Il est valable pour le temps de la rotation mais reste révisable tous les cinq ans sur la base de contraintes ou données nouvelles.

***Forêts communautaires/ droits d'usage coutumiers***

A la demande d'un village ou d'un regroupement de villages, une forêt communautaire peut être créée dans le domaine forestier rural. Cette forêt est affectée à une communauté en vue de mener des activités ou d'entreprendre des processus dynamiques pour une gestion durable des ressources naturelles à partir d'un plan de gestion simplifié.

Le Code forestier reconnaît les droits d'usage coutumiers, notamment au travers de l'article 14 qui stipule que « les communautés villageoises jouissent de leurs droits d'usage coutumiers en vue de leur subsistance, conformément à la législation ».

L'objectif de l'exercice des droits d'usage coutumiers est la satisfaction des besoins personnels ou collectifs des communautés villageoises. D'après l'article 252 du Code forestier gabonais, l'exercice de ces droits porte notamment sur :

- l'utilisation des arbres comme bois de construction et celle du bois mort ou des branches comme bois de feu ;
- la récolte des produits forestiers secondaires, tels que les écorces, le latex, les champignons, les plantes médicinales ou comestibles, les pierres, les lianes ;
- l'exercice de la chasse et de la pêche artisanales ;
- le pâturage en savane, en clairières et l'utilisation de branches et feuilles pour le fourrage ;
- la pratique de l'agriculture de subsistance ;

- les droits de pacage et d'utilisation des eaux.

L'exercice de ces droits est libre dans l'ensemble du domaine forestier rural. A l'exception de la récolte de bois mort et sous réserve des autorisations spécifiques, l'exercice des droits d'usage coutumiers dans le domaine forestier permanent de l'Etat est réglementé. Afin de permettre aux populations locales de toujours exercer ces droits, les textes de classement d'une forêt ou les plans d'aménagement d'une forêt de production doivent prévoir une zone qui leur est affectée ; cette zone est communément appelée «série agricole ».

## Propriété publique

### *Parcs nationaux*

Il existe 13 parcs nationaux (PN) au Gabon, à savoir :

PN de la Lopé :	491 291 ha	PN de Mayumba :	97 163 ha
PN d'Akanda :	53 780 ha	PN de Minkébé :	756 669 ha
PN des plateaux Batéké:	204 854 ha	PN de Moukalaba Doudou :	449 548 ha
PN des monts Birougou :	69 021 ha	PN de Mwagné :	116 475 ha
PN des monts de cristal :	119 636 ha	PN de Pongara :	92 969 ha
PN de l'Ivindo :	300 274 ha	PN de Waka :	106 938 ha
PN de Loango:	155 224 ha		

**TOTAL: 3 013 842 ha**

D'après la législation forestière, un parc national est une aire protégée destinée à :

- la propagation, la protection, la conservation des espèces animales et végétales sauvages ;
- l'aménagement de leur habitat ;
- la protection des sites, des paysages ou des formations géologiques d'une valeur scientifique ou esthétique particulière dans l'intérêt et pour la récréation du public ;
- le développement des activités touristiques.

Le parc national est soumis à un plan d'aménagement qui est rendu exécutoire par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre en charge des forêts.

### *Les réserves de la biosphère*

- Réserve du delta de l'Ogooué : 588 400 ha

### *Les réserves marines*

- Réserve marine de l'île Mbanié ;
- Réserve marine d'Iguéla Loango ;
- Réserve marine de Mayumba.

### *Les périmètres de reboisement*

Depuis les années 1930, le Gabon a mis en place près de 30 000 ha de plantations forestières répartis sur des sites, à savoir<sup>44</sup> :

- Mondah : 1 120 ha
- Nkoulounga : 4 176 ha

<sup>44</sup> Projet Forêt Environnement (PFE). Réhabilitation des plantations d'Okoumé. Janvier 1992.

- Bokoué : 12 256 ha
- Mvoum : 8 596 ha
- Haut-Como : 2 887 ha
- Mbiné : 986 ha
- Bakoumba : 73 ha

Soit un total de : 30 094 ha

Ce sont les superficies au moment de la plantation. L'étude sur les coûts et bénéfices des plantations d'okoumé réalisées au Gabon en 2000, sur la demande du Projet Forêt-Environnement (PFE), a évalué l'ensemble de ces plantations à 27 590 hectares, soit une perte de 2 504 hectares.

#### *Les arboretum*

L'arboretum de Sibang (à Libreville) constitue le seul du genre au Gabon avec une superficie d'environ 16 hectares, divisée en parcelles de 600 m<sup>2</sup>.

#### *Les forêts à usages didactique et scientifique*

La « parcelle des conservateurs » située dans la forêt classée de la Mondah, au nord de Libreville, constitue un espace destiné à usage didactique et scientifique prioritaire pour l'Ecole Nationale des Eaux et Forêts (ENEF) installée à proximité. Cette parcelle couvre une superficie estimée à 10 200 hectares.

Le plateau d'Ipassa, d'une superficie de 10 000 hectares, est classé réserve naturelle intégrale mise à la disposition du Centre national des recherches scientifiques.

### **SYSTEME DE PLANIFICATION ET DE SUIVI**

Les forêts domaniales productives enregistrées et les forêts domaniales classées, plus précisément les parcs nationaux, font l'objet d'un plan d'aménagement. Ces plans sont révisables en fonction de contraintes ou de données nouvelles. Dans un tel cas, il sera donc accompagné d'un avenant.

#### **Propriété publique concédée**

##### *Forêts domaniales productives enregistrées*

Dans le cadre de la planification et du suivi des forêts de production sous aménagement, le concessionnaire forestier doit produire :

- un plan d'aménagement : il porte sur l'Unité Forestière d'Aménagement (UFA) et sa durée est égale à la rotation. Ce plan doit intégrer :
  - l'analyse socio-économique et biophysique de l'UFA ;
  - les objectifs de l'aménagement ;
  - l'aménagement proposé ;
  - les coûts de l'aménagement ;
  - la mise en œuvre du suivi-évaluation et la révision de l'aménagement.

Ledit plan définit :

- les limites et superficies des séries et des strates forestières ;
- la composition du groupe des « essences objectifs » ;
- la rotation retenue pour l'aménagement ;

- le Diamètre Minimum d'Exploitabilité (DME) retenu sur l'UFA pour chacune des « essences objectifs » ;
  - le taux de reconstitution des effectifs de chacune des « essences objectifs » entre la première et la seconde exploitation ;
  - la possibilité annuelle de coupe ;
  - les limites des unités de gestion ;
  - l'ordre de passage dans les unités de gestion ;
  - les caractéristiques et la localisation des routes et des infrastructures principales ;
  - le programme d'interventions, notamment : l'inventaire, le reboisement, la régénération naturelle ou artificielle, l'exploitation forestière et la réalisation des infrastructures ;
  - les mesures sociales et générales de protection et de conservation de l'environnement.
- un plan de gestion qui porte sur l'Unité Forestière de Gestion (UFG) et doit inclure :
    - les caractéristiques de l'UFG ;
    - la composition du groupe « essences objectifs » ;
    - la caractérisation de la ressource en fonction des DME par l'UFA ;
    - la délimitation des Assiettes Annuelles de Coupe (AAC) ;
    - la mise en œuvre et le suivi des Plans Annuels d'Opérations (PAO).
  - un plan annuel d'opérations qui porte sur l'AAC et dont la durée est de un an. Il est basé sur une connaissance précise de la ressource obtenue à partir de l'inventaire d'exploitation et mentionne :
    - les caractéristiques de l'inventaire d'exploitation ;
    - les résultats de l'inventaire d'exploitation ;
    - la structure et la localisation de la ressource ;
    - la possibilité de l'AAC ;
    - le tracé définitif des pistes de débardage et l'implantation des parcs à grumes ;
    - le programme d'interventions, notamment : l'inventaire, le reboisement, la régénération naturelle ou artificielle, l'exploitation forestière et la réalisation des infrastructures.

Dans les forêts de production, l'Administration forestière a en charge le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des plans d'aménagement, ceci en se basant sur les plans annuels d'opérations présentés par les concessionnaires forestiers et par des visites périodiques sur le terrain.

#### *Forêts communautaires*

Les forêts communautaires du domaine forestier rural sont créées à la demande d'un village, d'un regroupement de villages, d'un canton. Elles font l'objet d'un plan de gestion simplifié dont les travaux de délimitation, de classement et d'aménagement sont réalisés gratuitement par l'Administration forestière.

#### **Propriété publique**

Les modalités de planification et de suivi dépendent du type de forêt. Dans les aires protégées, il ne peut y avoir d'exploitation forestière.

On présente ici les modalités en ce qui concerne les parcs nationaux car ils constituent les forêts classées couvrant la superficie la plus importante au Gabon. Les dispositions concernant la mise en place et la gestion d'un parc national sont les suivantes :

- une commission provinciale procède à son classement ou à son déclassé ;
- le parc national est soumis à un plan d'aménagement spécifique révisable ;
- il est créé une zone de protection dénommée « zone tampon » destinée à marquer la transition entre l'aire du parc national et les zones où les activités forestières, minières, cynégétiques ou agricoles sont librement pratiquées ;
- la réglementation est de la compétence de l'administration forestière ;
- l'élaboration des plans d'aménagement est également de la compétence de l'administration forestière.

En matière de suivi, les dispositions suivantes sont prévues :

- la gestion est placée sous l'autorité d'un conservateur, assisté d'un ou de plusieurs adjoints ;
- l'administration forestière peut, pour des besoins scientifiques ou d'aménagement, exécuter ou faire exécuter sous son contrôle les opérations d'abattage, de capture d'animaux, de destruction ou de collecte des plantes ;
- l'exploitation technique est de la compétence de l'administration forestière ; ceci implique la surveillance, le contrôle et l'émission des ordres de recettes.

# Changements et tendances

Le changement en matière de politique forestière s'est traduit par la promulgation d'un nouveau Code forestier au Gabon en 2001 et la re-formulation de la politique forestière qui s'est traduite par la lettre de politique du secteur forêt et le projet de Programme Sectoriel Forêt Environnement.

## FACTEURS DE CHANGEMENT

Au Gabon, les changements en matière de gestion des ressources forestières font suite à un certain nombre de facteurs :

- la croissance de la population : le Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) de 1993 a estimé la population à 1 014 916 habitants. Le recensement de la population de 2003 évalue la population gabonaise à environ 1 400 000 habitants, soit une augmentation de près de 385 000 habitants sur dix ans ;
- le niveau de pauvreté de la population : le Produit Intérieur Brut (PIB) au Gabon était évalué à -0,3 en 2002, à 2,5 en 2003 et à 1,4 en 2004. Toutefois, des hausses étaient prévues pour les années 2005 et 2006 grâce au secteur hors pétrole ;
- le monopole des investissements par des compagnies transnationales qui tendent à dicter le mode d'utilisation des ressources forestières ;
- l'économie peu diversifiée et la dépendance à l'égard des ressources extractibles, telles que le pétrole : au Gabon, le PIB pétrole représentait à lui seul respectivement 40,6% et 43,7% pour les années 2003 et 2004. Pour les années 2005 et 2006, les recettes pétrolières représenteraient respectivement 53,87% et 52,98% des recettes de l'Etat ;
- la lenteur observée en matière de progrès technologiques ;
- la dépendance à l'égard du secteur informel ;
- la non représentativité d'organisations de la société civile : cette société est peu représentée et souvent mal organisée pour ce qui est des structures nationales. De ce fait, elle est souvent peu consultée ;
- l'opinion internationale qui a mis en branle le processus d'aménagement forestier durable : des organisations internationales et régionales telles que l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (OIBT) et l'Organisation Africaine du Bois (OAB) ont mis un accent particulier sur la mise en œuvre de ce processus. A ceci vient s'ajouter le processus de certification qui, pour certains consommateurs et les ONG environnementales, est un gage de qualité.

A ces différents éléments s'ajoutent d'autres facteurs :

- le respect des engagements internationaux, notamment en ce qui concerne l'Objectif An 2000 de l'OIBT. Pour rappel, cet objectif visait la mise en aménagement de toutes les concessions forestières. Le Gabon a aussi adapté les Principes Critères Indicateurs (PCI) OAB-OIBT à son contexte, ce qui a permis d'élaborer les documents de base en matière d'aménagement forestier durable ;
- les initiatives au niveau de la sous-région de l'Afrique centrale qui mettent en accent particulier sur l'amélioration et l'harmonisation des politiques et législations forestières ;
- le besoin pour le Gabon de diversifier son économie en favorisant la croissance des revenus issus des secteurs autres que le pétrole.

Les changements en cours au Gabon se fondent sur les axes principaux de sa législation forestière. Les principaux bénéficiaires visés par ces changements sont :

- *l'Etat* : les réformes entreprises vont lui faciliter certaines actions qui lui étaient difficiles jusque-là, c'est-à-dire :
  - du contrôle des superficies exploitées : le découpage des concessions forestières en AAC vont permettre un meilleur contrôle des superficies réellement exploitées ;
  - de la conservation de la biodiversité et des écosystèmes dans le cadre des aires protégées, notamment les parcs nationaux ;
  - de la détection de l'exploitation hors zone ;
  - du recouvrement des taxes et redevances ;
  - de la diversification de l'économie avec les emplois qui seront générés par l'industrialisation de la filière bois et l'écotourisme notamment.Toutes ces actions devraient lui permettre d'avoir une meilleure visibilité quant aux potentiels écologiques et économiques réels de sa ressource.
- *les industries forestières* : elles vont mieux planifier la rentabilité et la productivité de leurs concessions.
- *les populations villageoises* dont les bénéfices découleront :
  - de la diversification des activités et des sources de revenus dans le cadre des forêts communautaires ;
  - du développement des projets productifs lors de la mise en place effective de la contribution que les sociétés forestières doivent leur apporter ;
  - de l'industrialisation de la filière bois qui se traduira par la mise en place et le développement d'usines de transformation ;
  - de leur participation active dans la gestion des aires protégées avec la création des métiers de l'écotourisme.

Il est actuellement difficile de fournir des données quantitatives sur le nombre de bénéficiaires, du fait que le processus est encore en cours en ce qui concerne l'aménagement forestier durable, l'industrialisation de la filière bois et le développement de l'écotourisme avec la mise en place des parcs nationaux.

### **ANALYSE COMPARATIVE DES DEUX PRECEDENTES LOIS FORESTIERES**

Il est important de préciser qu'en matière de gestion des forêts, la législation en vigueur met un accent particulier sur l'aménagement forestier durable et l'implication des populations à la gestion des ressources. Ainsi, toutes les actions entreprises en matière de gestion des forêts prennent en compte ces deux aspects.

La présentation des changements ou de l'évolution de la propriété des forêts et des accords de gestion connexes se fera au travers d'une analyse comparative entre l'actuelle loi forestière et la précédente. Ainsi, les informations ci-après relatives aux axes forestiers et aux objectifs de ces deux lois présentent bien les tendances en cours.

#### **Axes principaux**

La loi 1/82/PR du 22 juillet 1982, dite loi d'orientation en matière des Eaux et Forêts, a été la première loi forestière gabonaise. Elle a complété des dispositions juridiques existantes qui permettaient de réglementer certaines activités dans le domaine forestier. Cette loi a apporté les innovations suivantes :

- institutionnalisation des types de permis ;
- institutionnalisation de l'industrialisation forestière avec, notamment, la mise en place des Permis Industriels (PI) ;
- réglementation de l'accès à la ressource ;
- réglementation de la chasse et de l'exploitation/protection de la faune, accompagnée de l'élaboration de plusieurs textes d'application ;
- institutionnalisation des réserves forestières.

Depuis le 31 décembre 2001, le secteur forêt est régi par la loi 16/01 du 31 décembre 2001, portant Code forestier en République gabonaise, qui présente trois axes principaux :

- la gestion durable des forêts et la conservation des écosystèmes ;
- la valorisation des ressources par une industrialisation plus poussée de la filière bois ;
- l'implication effective des populations dans la gestion des ressources naturelles.

Ainsi, la loi 1/82 a comblé le vide juridique en permettant la définition, la réglementation et l'institutionnalisation de certains aspects en matière d'accès à la ressource, de faune et de chasse.

La loi 16/01 actualise certains des éléments de la loi 1/82 et met un accent particulier sur les aspects liés à la durabilité.

### **Autres aspects**

Sans forcément entrer dans les détails de ces deux lois, nous présentons leurs objectifs respectifs, les sommaires y relatifs et les types de permis définis par chacune d'elles.

#### *Objectif général*

##### *Ancienne loi forestière*

La politique en matière d'eaux et de forêts qui était mise en œuvre par la présente loi 1/82 avait pour objectif général de promouvoir une gestion rationnelle des ressources du domaine forestier, de la faune sauvage, du domaine fluvial, lacustre, lagunaire et maritime, en vue d'accroître la contribution du secteur des eaux et forêts au développement économique, social, culturel et scientifique du pays.

##### *Nouvelle loi forestière*

Le Code forestier fixe les modalités de gestion durable du secteur des eaux et forêts en vue d'accroître sa contribution au développement économique, social, culturel et scientifique du pays.

### **Sommaire**

#### *Ancienne loi forestière*

- Titre 1 : Dispositions générales
- Titre 2 : Du domaine forestier
- Titre 3 : De la faune sauvage
- Titre 4 : Des ressources halieutiques
- Titre 5 : Dispositions économiques et financières
- Titre 6 : Dispositions diverses
- Titre 7 : Dispositions répressives
- Titre 8 : Dispositions finale

#### *Nouvelle loi forestière*

- Titre 1 : Des principes généraux
- Titre 2 : De la gestion durable des ressources naturelles
  - Chapitre 1 : De l'aménagement des forêts et de la faune sauvage ;
  - Chapitre 2 : De l'exploitation des forêts et de la faune sauvage ;
  - Chapitre 3 : De l'industrialisation de la filière bois ;
  - Chapitre 4 : De la commercialisation et de la promotion des produits forestiers ;
  - Chapitre 5 : Des dispositions économiques, financières et sociales ;
  - Chapitre 6 : Des droits d'usage coutumiers ;
  - Chapitre 7 : Des dispositions répressives ;
  - Chapitre 8 : Des dispositions diverses ;



- Chapitre 9 : Des dispositions transitoires ;
- Chapitre 10 : Des dispositions finales.

### *Types de permis*

#### *Ancienne loi forestière*

**Permis Temporaire d'Exploitation (PTE) :** Permis de surface de 500 à 20 000 ha attribué à toute personne physique ou morale sans distinction de nationalité en vue de l'exportation des grumes.

**Permis Industriel (PI) :** Permis de surface, 20 000 à 200 000 ha, dont 75% de la production de grumes doivent être transformés localement.

**Lots de la Zone d'Attraction du Chemin de Fer (ZACF) :** Permis attribués par lot ; ils sont situés le long du tracé du chemin de fer transgabonais et sont destinés aux grandes entreprises forestières.

**Coupes Familiales (CF) :** Permis de 100 pieds maximum, la CF est réservée aux villageois pour satisfaire les besoins locaux.

**Permis Spéciaux (PS) :** Permis de 3 pieds maximum, le PS est réservé aux populations locales pour la construction des cases, pirogues, etc.

#### *Nouvelle loi forestière*

**Concession Forestière sous Aménagement Durable (CFAD) :** Permis de surface attribué à toute personne physique ou morale pour l'exploitation du domaine forestier permanent, hormis les forêts domaniales classées, avec obligation d'aménagement et de transformation locale. La superficie varie entre 50 000 et 200 000 ha.

**Permis Forestier Associé (PFA) :** Permis de surface réservé aux seuls nationaux et délivré pour l'exploitation des forêts du domaine forestier permanent autres que les forêts domaniales classées.

Sa superficie ne peut être supérieure à 15 000 ha lorsqu'il est intégré dans une CFAD et 50 000 ha lorsqu'il fait l'objet d'un aménagement par le titulaire.

**Permis de Gré à Gré (PGG) :** Permis délivré à des fins de transformation locale aux seuls nationaux dans les forêts du domaine forestier rural. Il concerne un nombre maximum de 50 pieds.

L'évolution observée dans la législation forestière gabonaise est en phase avec les exigences internationales en matière de gestion des ressources forestières, lesquelles exigences sont reprises dans le cadre de fora internationaux, régionaux, sous-régionaux et nationaux et portent sur la *durabilité écologique, économique et sociale*.

Les changements sont principalement observés au niveau politique et réglementaire. Les actions actuellement entreprises ne font qu'amorcer le virage des changements.

# Analyse des différentes composantes associées au système de faire-valoir

## **GESTION DES FORETS**

« Toute forêt relève du domaine forestier national et constitue la propriété exclusive de l'Etat »<sup>45</sup>.

La loi 16/01 portant Code forestier en République gabonaise fait état de deux domaines forestiers :

- le domaine forestier permanent de l'Etat ;
- le domaine forestier rural.

### **Arrangement relatif à chaque type de forêt**

#### *Propriété publique*

Les forêts domaniales classées sont définies et gérées par l'Etat par l'entremise de l'Administration forestière ou de toute autre entité en ayant les attributions.

Le classement d'une aire protégée passe par une commission provinciale qui transmet le procès-verbal des travaux au Ministre en charge des Forêts pour décret d'approbation au Conseil des Ministres.

L'initiative de classement revient conjointement à l'Administration forestière et aux populations de la zone concernée. L'Administration forestière procède, en collaboration avec les représentants des villages limitrophes, à la reconnaissance du périmètre à classer et des droits d'usages coutumiers ou autres s'exerçant à l'intérieur du périmètre.

Dans le but d'assurer la mise en place effective de ces forêts, l'Administration forestière a rédigé un projet de décret fixant les modalités de classement et de déclassement des forêts et des aires protégées. Il y est proposé que le dossier de classement comprenne :

- le document définissant le périmètre de la forêt à classer ;
- la carte avec indication des limites des villages, des zones pour usagers, de l'hydrographie et de la topographie générale du lieu ;
- le rapport indiquant l'objet, l'intérêt du classement et les droits d'usage ou autres activités pratiquées habituellement dans la forêt concernée.

Le rapport des éléments ci-dessus mentionnés fait l'objet d'un affichage par le Gouverneur au gouvernorat, à la mairie, à la préfecture, à la sous-préfecture, au siège du Conseil départemental, à l'Inspection provinciale et dans les cantonnements des eaux et forêts.

En cas de non-objection, le responsable provincial de l'Administration forestière transmet le dossier au Ministre en charge des forêts, qui le soumet à la Commission de classement et de déclassement.

#### *Propriété publique concédée*

##### *Forêts domaniales productives enregistrées*

Les forêts domaniales productives enregistrées sont allouées à des personnes physiques ou morales qui y exercent l'exploitation forestière. Cette activité est subordonnée à l'attribution par l'Administration forestière d'un permis à vocation industrielle, à savoir une Concession Forestière sous aménagement durable (CFAD), un Permis Forestier associé (PFA) ou un Permis de Gré à Gré (PGG).

---

<sup>45</sup> Article 13 de la loi 16/01 du 31 décembre 2001 portant Code forestier en République gabonaise.

La loi prévoit la réalisation d'un plan d'aménagement pour toute forêt domaniale concédée. Dans ce sens, il est aussi prévu que :

- les travaux de mise en œuvre du plan d'aménagement soient à la charge du titulaire du titre d'exploitation. Ces travaux doivent être menés par une personne physique ou morale agréée par l'Administration forestière ;
- le contrôle et le suivi de l'exécution du plan d'aménagement relèvent de l'Administration forestière.

Les concessions forestières aménagées ont une durée supérieure ou égale à vingt ans, ce qui correspond à la rotation.

Dans le cadre de l'aménagement forestier durable, les obligations suivantes incombent aux deux parties :

*Concessionnaire forestier :*

- Prise en charge des travaux de mise en œuvre du plan d'aménagement ;
- Etablissement d'un plan de gestion ;
- Etablissement d'un plan annuel d'opérations accompagné d'un cahier des clauses contractuelles (CCC) ;
- Tenue d'un carnet de chantier ;
- Présentation annuelle d'un récapitulatif global par essence des volumes exploités, commercialisés sous forme de grumes et des volumes livrés aux unités de transformation ;
- Présentation annuelle de l'état cumulé des volumes exploités dans l'AAC, ainsi que l'écart entre le volume exploité et la possibilité d'aménagement.

*Administration forestière :*

- Définition des normes techniques nationales en matière d'aménagement forestier ;
- Analyse des plans d'aménagement, plan de gestion et plan annuel d'opérations ;
- Contrôle et suivi de l'exécution des plans d'aménagement ;
- Contribution à la réalisation d'inventaires ou d'études écologiques en cas de contraintes écologiques dûment identifiées lors de l'inventaire d'aménagement.

Dans les forêts domaniales productives enregistrées, la procédure varie en fonction du type de concession forestière.

**Concession Forestière sous Aménagement Durable (CFAD) :** La demande est adressée au Ministre en charge des Forêts, par l'intermédiaire du Chef de l'Inspection Provinciale des Eaux et Forêts de la circonscription administrative de la zone sollicitée. Cette demande indique les noms, les prénoms, la nationalité ou le siège social du postulant ainsi que le numéro statistique et fiscal attribué gratuitement par l'Administration. La procédure d'attribution comporte les étapes suivantes :

- Obtention d'une autorisation d'exploration délivrée par l'Administration forestière après affichage pendant 30 jours. Sa validité est de 12 mois au maximum ;
- Signature d'une Convention Provisoire d'Aménagement-Exploitation-Transformation (CPAET) d'une validité de trois ans. Pendant cette période, le Concessionnaire forestier réalise les travaux requis pour la production du plan d'aménagement ;

- Dépôt, auprès du Ministre en charge des forêts, d'une demande de CFAD accompagnée du plan d'aménagement au terme de la troisième année.
- La Direction Générale des Eaux et Forêts (DGEF) a un délai de deux mois pour avis motivé. A cet effet, le Code forestier prévoit la création d'un « Comité pour l'industrialisation de la filière bois » dont une des attributions est l'analyse des plans d'aménagement ; ledit comité n'étant pas encore constitué, le dossier est instruit directement par la DGEF. Ensuite, le Ministre en charge des Forêts dispose d'un mois pour le notifier au demandeur.
- Délivrance de l'agrément de la CFAD par le Ministre en charge des Forêts en cas d'approbation du plan ;
- Signature du décret d'attribution de la CFAD par le Premier Ministre

**Permis Forestier Associé (PFA) :** Son attribution est subordonnée à la présentation d'un dossier en trois exemplaires, dont un timbré, comprenant les pièces suivantes :

- Une demande adressée au Ministre en charge des Forêts, par l'intermédiaire du Chef de l'Inspection Provinciale des Eaux et Forêts de la circonscription administrative de la zone sollicitée. Elle indique les noms, les prénoms, la nationalité ou le siège social du postulant ainsi que le numéro statistique et fiscal attribué gratuitement par l'Administration ;
- Un plan de situation à l'échelle 1/200 000<sup>e</sup> assorti des définitions de la zone sollicitée, chaque zone devant être d'un seul tenant ;
- Un extrait de casier judiciaire datant de moins de trois mois ;
- Les agréments professionnels dans le domaine de l'exploitation forestière ;
- Une déclaration de prise de connaissance de la réglementation forestière en vigueur ;
- Un rapport indiquant les résultats éventuels de l'exploration faite dans les limites de la zone sollicitée, avec une estimation du volume de bois exploitable d'une précision minimale de 20% ;
- Un contrat d'intention d'intégration à une CFAD pour les PFA dont la superficie est inférieure ou égale à 15 000 ha.

La procédure d'instruction du dossier comprend les étapes suivantes :

- Affichage public au niveau du gouvernorat, de la préfecture, de la sous-préfecture, de l'inspection provinciale des eaux et forêts, des villages environnants pour susciter des réclamations et des oppositions éventuelles pendant une durée de deux mois ;
- En cas d'opposition pendant la durée d'affichage réglementaire, la Direction Générale des Eaux et Forêts (DGEF) statue et notifie aux intéressés ;
- Transmission du dossier à la DGEF pour instruction finale s'il n'y a pas d'opposition au terme du délai précité ;
- Pour les PFA à intégrer aux CFAD en cours de constitution, le dossier d'attribution est transmis simultanément avec celui de la CFAD à laquelle ils se rattachent ;
- Pour les PFA à intégrer dans les CFAD déjà constitués, le dossier est transmis par le Directeur Général des Eaux et Forêts au Comité pour l'industrialisation de la filière bois.

**Permis de Gré à Gré (PGG) :** Le dossier de demande d'un PGG est déposé à l'inspection provinciale des eaux et forêts de la zone concernée et examiné dans les conditions fixées.

#### *Forêts communautaires*

Ces forêts, dont la jouissance est réservée aux communautés villageoises, font l'objet d'un plan simple de gestion. Ce plan est accompagné d'un ou de plusieurs contrats d'approvisionnements passés entre la communauté, propriétaire de la forêt, et une ou plusieurs sociétés de transformation

locales. Les travaux de délimitation, de classement et d'aménagement d'une forêt communautaire sont réalisés gratuitement par l'Administration forestière.

L'exploitation de ces forêts peut être réalisée en régie ou en fermage par les communautés villageoises et les revenus qui en découlent sont la propriété de la communauté.

A ce jour au Gabon, il n'existe pas de forêt communautaire ; toutefois, l'administration forestière prévoit d'en installer à titre pilote dans le cadre de projets. Ces forêts pilotes serviront de sites expérimentaux aussi bien pour les agents de l'Administration que pour les populations désireuses de s'en procurer. En effet, la nouveauté du concept au Gabon exige le passage par des phases pilotes. Pour ce faire, l'Administration forestière a commandité, depuis 2000, une étude de faisabilité sur la mise en place de forêts communautaires au Gabon. De plus, elle a obtenu de l'OIBT le financement d'un projet pilote de mise en place de forêts communautaires. Le Fonds Mondial pour la Nature (WWF) a aussi engagé un projet sous-régional (Gabon-Cameroun) dans ce sens, dans le cadre du Développement d'Alternatives Communautaires pour Lutter contre l'Exploitation Forestière Illégale (DACEFI).

Toutes ces initiatives vont permettre de démarrer la mise en place de ces structures qui seront d'un grand apport pour la lutte contre la pauvreté, l'implication des populations locales et la gestion durable des ressources.

## MOYENS D'EXISTENCE

La population gabonaise est fortement dépendante de la forêt, aussi bien en milieu rural qu'urbain. Elle y puise des produits autant pour la consommation que pour le commerce. Des études démontrent que les populations ont accès à la ressource forestière pour :

- pratiquer l'agriculture itinérante sur brûlis dont les produits sont, soit consommés directement, soit commercialisés ;
- récolter des produits de cueillette pour la construction de maisons ;
- récolter des produits destinés à la médication ;
- récolter des produits de cueillette à usage alimentaire.

Les produits tirés de la forêt ont divers usages, à savoir :

- l'usage alimentaire ;
- l'usage médicinal ;
- l'usage artisanal qui concerne des produits pouvant être travaillés ou transformés pour répondre à un besoin ou à une demande.

Ces produits sont aussi bien utilisés pour l'autoconsommation que pour la vente. Les populations destinent le surplus de la production au commerce dans le but d'acquérir des revenus et cette pratique est commune en milieu rural. Même en milieu urbain, les populations exploitent les ressources forestières souvent pour combler leurs besoins alimentaires et économiques.

Sur le plan économique, les produits issus de la forêt sont parfois la seule source de revenus dont disposent certaines communautés rurales. Dans les zones rurales enclavées ou éloignées des centres urbains, il n'y a parfois aucune autre activité qui leur permette d'avoir des revenus.

En milieu urbain, les forêts périphériques font l'objet de grandes sollicitations. Ces forêts ne peuvent pas toujours répondre aux populations de plus en plus croissantes, d'où l'exploitation intensive de celles-ci, ce qui conduit à une dégradation des terres environnantes. Au Gabon, le cas le plus flagrant est celui de la forêt classée de la Mondah située à la périphérie nord de Libreville. Suite aux diverses sollicitations et intrusions des populations, l'Etat a dû procéder à un déclassement d'une partie de cette forêt.

En milieu rural, les populations vont de plus en plus loin des villages pour avoir des terres fertiles. Toutefois, elles arrivent encore à combler leurs besoins alimentaires. Au Gabon, la pression des populations rurales sur la ressource est importante mais la faible densité de la population assure un certain équilibre. Toutefois, il est nécessaire de comprendre que toute ressource soumise à une

pression subit des variations dans sa population. Il est vrai que certaines espèces sont plus dynamiques quand elles sont soumises à des récoltes ; d'autres, par contre, supportent mal la moindre pression.

Les populations rurales exploitent principalement les produits forestiers non ligneux (PFNL) pour les différents produits précités. Le développement commercial de ces produits présente deux aspects :

- le potentiel pour la création d'entreprises locales et de nouvelles sources d'emploi ;
- le danger pour certains de ces produits que leur exploitation soit non durable.

L'évaluation des avantages économiques liés aux PFNL est difficile à réaliser. La situation des PFNL au Gabon présente les caractéristiques suivantes :

- l'exploitation n'est pas une activité organisée : elle relève de l'économie de la cueillette.
- L'exploitation des PFNL génère des coûts difficiles à mesurer d'autant plus que l'activité de cueillette s'intègre particulièrement dans les activités liées à la subsistance dont l'objectif principal est la satisfaction des besoins familiaux.
- Le Gabon ne dispose pas de structures permettant d'obtenir des données chiffrées sur les revenus réels issus de l'exploitation de ces produits.
- L'analyse économique du Programme Sectoriel Forêt Environnement (PSFE) a énoncé : *« Un secteur méconnu. Il est difficile de chiffrer l'activité économique induite par la récolte des PFNL à usages alimentaire et pharmaceutique traditionnels. En effet, ces produits sont généralement auto-consommés et ne font pas, à de rares exceptions près, l'objet d'un commerce. De plus, il n'existe aucun système statistique qui recense la cueillette des PFNL d'origine végétale »*<sup>46</sup>.

## CAPACITES

### Propriété publique

Les forêts qui constituent cette propriété sont gérées par l'Etat. Pour y parvenir, il doit compter sur des financements extérieurs car le fonctionnement de ces entités est souvent onéreux. Cela a été le cas avec les périmètres de reboisement qui ont bénéficié de l'appui du Fonds Européen de Développement (FED) et de l'Office allemand de la coopération technique (GTZ). Dans le cadre des parcs nationaux, des accords sont passés avec des institutions telles que le *National Parks* des Etats-Unis.

Dans le cas des périmètres de reboisement, depuis plusieurs années, l'Etat ne bénéficie plus de ces financements. Cette situation a conduit à la fermeture de ces structures pendant environ trois ans, soit de 2000 à 2003, car l'Etat ne pouvait plus en supporter seul le fonctionnement.

Ceci crée une situation de dépendance vis-à-vis de l'extérieur. Il serait donc judicieux pour l'Etat de trouver des mécanismes de financement qui pourraient être autonomes pour garantir le fonctionnement de ces entités de manière pérenne.

Le financement de certaines activités de l'administration forestière trouverait une solution avec la mise en place du Fonds Forestier National (FFN). Il serait plus que temps que la loi créant ce fonds soit promulguée. Ce fonds, financé à partir des revenus issus de l'exploitation des produits forestiers (ligneux et non ligneux), aura pour un des objectifs de faciliter la réalisation des missions régaliennes de l'administration forestière : analyse, contrôle, suivi.

---

<sup>46</sup> Document de travail PSFE : Valorisation des produits forestiers non ligneux d'origine végétale. Cité dans « *Etude de faisabilité sur les Produits Forestiers Non Ligneux d'origine végétale au Gabon. 2002* ».

### **Propriété publique concédée**

Dans les forêts domaniales productives enregistrées, tous les coûts relatifs à leur bon fonctionnement incombent totalement aux propriétaires. Avec l'exigence de la mise en place de concessions forestières aménagées, les coûts au démarrage sont encore plus élevés. Pour y parvenir divers mécanismes ont été élaborés :

- certaines grandes sociétés ont bénéficié de prêts auprès de l'Agence Française de Développement (AFD) et du Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) ;
- pour d'autres plus petites, et classées en tant que Petite et Moyenne Entreprise Forestière (PMEF), l'Etat étudie les possibilités de mettre des prêts à disposition. Cette alternative est en réflexion avec le concours de l'AFD et de l'OIBT dans le cadre de deux projets distincts.

Dans le domaine forestier rural, les travaux de délimitation, de classement et d'aménagement des forêts communautaires sont réalisés gratuitement par l'administration forestière. Cette disposition est prévue dans l'article 159 du Code forestier. Il s'agit là d'une approche qui soulagera grandement les communautés villageoises propriétaires de ces forêts.

## **POLITIQUES ET LEGISLATION**

### **Politique**

#### *La Lettre de Politique*

Le Gabon, face à la baisse des recettes pétrolières, s'est engagé dans la diversification de son économie. A cet effet, le Gouvernement gabonais a exprimé les réformes à conduire afin d'améliorer l'efficacité économique et les bénéfices sociaux apportés aux nationaux par l'exploitation des ressources naturelles. Ces réformes en matière de forêt, pêche et aquaculture, aires protégées, environnement et formation, sont consignées dans une « Lettre de Politique des secteurs forêt, pêche et aquaculture, aires protégées, environnement et de la formation ».

Ce document est un agenda de réformes de gouvernance centré sur l'information publique et l'application des règles et accords convenus. La Lettre de Politique vise à :

- créer des emplois ;
- améliorer la rentabilité des entreprises du secteur concerné ;
- promouvoir l'entrepreneuriat national et le transfert de technologie ;
- impliquer les communautés rurales et la société civile dans la gestion des ressources naturelles ;
- accroître les recettes budgétaires de l'Etat et en redistribuer une partie aux entités locales.

Dans le secteur forêt - filière bois, cette politique vise à apporter une contribution significative à l'économie nationale afin de lutter efficacement contre la pauvreté à travers :

- une augmentation de la production forestière ;
- une transformation plus poussée à forte valeur ajoutée des produits forestiers au niveau local ;
- une contribution au développement des ressources de la faune et des aires protégées ;
- une implication plus importante des nationaux dans les activités du secteur ;
- la sécurisation des recettes fiscales dues à l'Etat et aux collectivités locales, tout en respectant le niveau de production durable écologiquement « possibilité forestière » ;
- la gestion directe des forêts du domaine rural par et au profit des communautés et résidents locaux eux-mêmes.

La mise en œuvre de cette politique dans le cadre du secteur forêt passe par la réalisation d'un certain nombre d'activités :

- la transparence de l'information publique ;
- la mise en cohérence du plan national de zonage forestier ;
- l'attribution des permis forestiers ;
- la mise sous aménagement du domaine forestier permanent de l'Etat ;
- la réalisation des inventaires et des programmes de reboisement ;
- la définition du domaine forestier rural ;
- la réalisation des réformes fiscales ;
- la mise en œuvre du processus d'industrialisation ;
- l'implication effective des nationaux et la promotion de l'entrepreneuriat national.

*Le Programme Sectoriel Forêt - Environnement (PSFE)<sup>47</sup>*

Le Gabon est en train de mettre en place le Programme Sectoriel Forêts Environnement (PSFE) dont l'objectif général est d' « accroître durablement la contribution des secteurs intégrant les forêts, la pêche, la conservation de la nature et l'environnement à l'économie gabonaise ».

Les données présentées ici ne font référence qu'au secteur forêt ; celles sur les secteurs pêches, environnement et conservation de la nature n'y figurent pas.

Le PSFE est l'instrument du Gouvernement gabonais pour conduire le programme des réformes nécessaires afin que le secteur forêt contribue efficacement et de façon durable à l'économie nationale. Ce programme contient des réformes structurelles et des changements de gouvernance. Le PSFE servira aussi de cadre stratégique entre toutes les activités et projets dans le secteur des forêts.

Ce programme présente les enjeux suivants :

- Enjeu 1 : augmenter la contribution du secteur forêt à l'économie nationale ;
- Enjeu 2 : développer le secteur forêt tout en préservant les ressources naturelles, la biodiversité, et en véhiculant des retombées économiques vers les populations locales ;
- Enjeu 3 : attirer l'investissement privé ;
- Enjeu 4 : renforcer le cadre institutionnel.

En matière de gestion des ressources forestières, le programme présente les objectifs spécifiques suivants :

- Economiques :
  - Favoriser l'élaboration de plans d'aménagement forestier ;
  - Susciter le développement de l'industrie de transformation du bois.
- Environnementaux :
  - Assurer l'intégrité des écosystèmes forestiers et la durabilité des ressources forestières par la mise en œuvre des plans d'aménagement ;
  - Conserver le patrimoine de biodiversité unique du Gabon dans les espaces de protection et dans les espaces de production.
- Sociaux :
  - Réduire la pauvreté et améliorer le niveau de vie de la population gabonaise ;

---

<sup>47</sup> J.M. Angoue Ondo. Harmonisation des politiques, législations, institutions, normes et fiscalités forestières au Gabon. COMIFAC/ FAO. 2005.



- Favoriser l'emploi en impliquant les populations locales dans la gestion des ressources naturelles et en soutenant l'émergence du secteur privé.

### Législation

D'après la loi 14/63 du 8 mai 1963<sup>48</sup> fixant la composition du domaine de l'Etat, il ressort ce qui suit :

- Article 80 : « Les bois et forêts domaniaux ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi. »
- Article 103 : « Les règles de gestion du domaine forestier sont fixées par le Code forestier, mais le produit de l'exploitation des forêts de l'Etat et, en général, toutes les créances provenant de la gestion desdites forêts, sont encaissés par les comptables du Domaine. »

C'est ainsi qu'en matière de régulation des ressources forestières, le Code forestier est l'instrument juridique adapté. Son élaboration a vu la participation de plusieurs parties prenantes ; en plus de l'Administration forestière, le Syndicat des Forestiers du Gabon (SYNFOGA) a pris une part active à l'élaboration dudit document. La collaboration des différentes parties prenantes a permis d'intégrer les aspects relatifs à :

- l'aménagement forestier durable ;
- la conservation et la protection des écosystèmes ;
- l'implication des populations à la gestion des ressources naturelles ;
- l'industrialisation de la filière bois.

Le Gabon est actuellement dans une phase transitoire en ce qui concerne la mise en place du cadre réglementaire en matière de foresterie. Promulgué en 2001, le Code forestier prévoyait une période transitoire de quatre ans, donc jusqu'en décembre 2005.

#### *En matière d'aménagement forestier durable*

Durant la période transitoire, l'Administration forestière s'attelle à la finalisation du cadre réglementaire avec l'adoption des textes d'application et l'élaboration des documents d'aménagement tels que le guide technique national, les grilles d'analyse des documents d'aménagement (plan d'aménagement, plan de gestion, plan annuel d'opérations). En ce qui concerne l'aménagement des forêts, cinq articles du Code forestier font l'objet d'élaboration des textes d'application :

TABLEAU 5

#### **Articles du Code forestier faisant l'objet d'élaboration de textes d'application en matière d'aménagement des forêts**

N° de l'article	Domaine concerné
Article 19	Elaboration des normes techniques nationales.
Article 31	Constitution des groupes d'essences exploitables.
Article 47	Fixation du volume réel exploitable par an.
Article 66	Conditions de réhabilitation des sites surexploités.
Article 67	Modalités de compensation en cas de mise en réserve d'une zone ou des espèces dans un périmètre déjà attribué.

En ce qui concerne les conditions d'attribution des permis forestiers, les articles suivants font l'objet d'élaboration de textes d'application :

<sup>48</sup> Loi 14/63 du 8 mai 1963 fixant la composition du Domaine de l'Etat et les règles qui en déterminent les modes de gestion et d'aliénation.

TABLEAU 6

**Articles du Code forestier faisant l'objet d'élaboration de textes d'application relatifs aux conditions d'attribution des permis forestiers**

N° de l'article	Domaine concerné
Article 95	Conditions de délivrance d'un Permis de Gré à Gré
Article 102	Conditions d'obtention d'un agrément professionnel relatif à l'exploitation forestière et à la transformation du bois.
Article 104	Composition et fonctionnement du comité pour l'industrialisation de la filière bois.
Article 114	Condition d'examen d'un dossier de demande de Permis de Gré à Gré.

Pendant la période transitoire, l'Administration forestière a mené des campagnes de sensibilisation et d'information au niveau des services décentralisés, ceci pour une application effective de la nouvelle législation. Toutefois, il demeure quelques problèmes d'application dus aux difficultés d'assimilation des nouveaux concepts y relatifs. De ce fait, il peut apparaître une forme de « dichotomie » dans la mise en œuvre de la loi sur le terrain entre l'ancienne et l'actuelle réglementation forestière. Cette situation a, entre autres conséquences, apporté un flou auprès des exploitants forestiers intégrés au processus d'aménagement forestier durable.

L'autre difficulté dans l'application de la loi est la réticence observée de la part de certains exploitants pour qui le concept d'aménagement forestier demeure incompréhensible, voire inaccessible. Cette réticence est due à plusieurs facteurs, dont la complexité du concept et le coût élevé des travaux y relatifs. Afin d'y pallier, le Gouvernement, par l'entremise de l'Administration forestière, a mis en place un projet relatif à la faisabilité du projet d'extension aux petits permis de la dynamique d'aménagement durable au Gabon, financé par l'Agence Française pour le Développement (AFD). Ce projet a pour objectifs généraux de :

- relancer la dynamique d'aménagement forestier durable au Gabon, en rendant possible l'entrée des petits permis dans le processus ;
- renforcer les capacités du Ministère de tutelle en matière d'aménagement, par la mise à disposition au Projet d'agents du Ministère des Forêts et par un souci permanent de transférer les acquis au sein des différents services de la DGEF ;
- soutenir et dynamiser l'engagement des grands opérateurs économiques dans l'aménagement durable des grandes CFAD constituées.

Les objectifs spécifiques de ce projet sont de :

- sensibiliser les différents acteurs à l'évolution du contexte et du Code forestier, et aux enjeux liés à la gestion durable des forêts ; acquérir une bonne connaissance de ces acteurs, qui fait défaut ;
- accompagner le montage de regroupements de titulaires de petits permis et la constitution de CFAD pouvant recevoir un plan d'aménagement ;
- apporter la technicité nécessaire à l'élaboration des plans d'aménagement, soit directement, soit par l'intervention ponctuelle et cadrée des prestataires de service ; rédiger le plan d'aménagement et le premier plan de gestion sur les CFAD ainsi constituées ;
- appuyer les acteurs engagés dans la démarche du Projet sur les différents aspects de la mise en œuvre de la gestion durable, depuis les inventaires d'exploitation jusqu'aux enjeux de la légalité/ certification ;
- renforcer l'implication des services de la DGEF dans la dynamique et le suivi du processus de mise sous aménagement durable des forêts de production du domaine forestier permanent.

Un autre projet, toujours relatif aux PME et financé par l'OIBT, est en cours d'exécution au Gabon. D'une durée de 12 mois, ce projet est intitulé « Promotion des Nationaux gabonais à la profession forestière grâce au développement du partenariat PME forestier ». L'objectif général du projet est la promotion d'une participation accrue des Nationaux à la gestion durable des concessions forestières et à la transformation locale plus poussée du bois. L'objectif spécifique vise à

identifier et à initier la mise en place d'un mécanisme de promotion et de financement des activités d'exploitation forestière et de transformation du bois des PME détenues par des Gabonais.

Une autre contrainte à l'application de la loi forestière est la difficulté pour l'Administration forestière de procéder, tel que requis, au suivi et au contrôle de la mise en œuvre des plans d'aménagement. Cette difficulté vient du fait que cette activité reste réalisée par les services centraux ; ce qui implique d'une part, qu'elle ne peut pas être réalisée de manière continue et, d'autre part, que l'Administration doit mettre à disposition des moyens matériels et financiers. Cette situation a pour cause celle relative à la non-assimilation du concept par les services décentralisés. Cette situation est due au fait que les services décentralisés n'ont pas encore assimilé le concept.

***En matière d'implication des populations à la gestion durable des ressources naturelles***

L'implication effective des populations à la gestion des ressources naturelles se présente dans deux aspects du Code forestier :

- dans la mise en place de forêts communautaires : les populations pourront y exercer les activités dynamiques à la gestion durable des ressources. Il est ici question d'affecter une portion du domaine forestier rural aux populations pour qu'elles l'exploitent de manière durable.
- dans l'exercice des droits coutumiers : la législation forestière reconnaît aux populations l'exercice des droits d'usage coutumiers. Cet exercice est libre et gratuit dans l'ensemble du domaine forestier rural pour les communautés vivant à proximité de ce domaine mais il reste réglementé dans le domaine forestier permanent de l'Etat. Ainsi, dans les forêts de production, les concessionnaires doivent prévoir une zone à l'intérieur de leurs UFA pour la satisfaction des besoins des populations vivant à proximité.

Des articles du Code forestier relatifs notamment aux forêts communautaires et aux droits d'usage coutumiers font l'objet d'élaboration de textes d'application.

TABLEAU 7

**Articles du Code forestier faisant l'objet d'élaboration de textes d'application relatifs aux forêts communautaires et aux droits d'usages coutumiers**

N° de l'article	Domaine concerné
Article 157	Conditions de création des forêts communautaires.
Article 254	Fixation de la liste des produits, engins ou matériels prohibés, soumis au régime des droits d'usage coutumiers.

# Evaluation de l'efficacité des différents systèmes de faire-valoir forestiers

Comme déjà énoncé dans le présent document, au Gabon « la forêt est la propriété exclusive de l'Etat ».

De manière générale, il est nécessaire de rappeler les caractéristiques suivantes :

- la forêt est la propriété exclusive de l'Etat ;
- la forêt est concédée à des particuliers pour une durée bien déterminée ;
- le « propriétaire » de la forêt ne peut y exercer que des activités permises par l'administration forestière ;
- le « propriétaire » de la forêt a accès à la ressource, mais pas à la terre ;
- l'administration suit et contrôle la mise en œuvre des activités réalisées par le concessionnaire.

L'analyse de l'évaluation de l'efficacité des différents systèmes de faire-valoir forestiers nous semble plus opportune en ce qui concerne la « propriété privée », c'est-à-dire celle qui est concédée par l'Etat à une personne physique ou morale pour une durée déterminée ; il s'agit donc des permis forestiers et des forêts communautaires dont l'attribution et la gestion sont déterminées par des documents contractuels. Les informations en matière de forêts communautaires sont moins évidentes car aucune du genre n'a encore été mise en place au Gabon.

Nous présenterons ci-après les avantages, les inconvénients et les recommandations en matière de propriété forestière, de faire-valoir des ressources forestières et d'arrangements institutionnels.

## EN MATIERE DE PROPRIETE FORESTIERE

Le fait que la ressource appartienne à l'Etat et que le Concessionnaire forestier soit « locataire » présente des avantages et des inconvénients aussi bien en matière de gestion des forêts que de lutte contre la pauvreté.

### Gestion des forêts

Le mode de gestion des forêts est fortement influencé par la propriété forestière. Ainsi, en fonction du type de propriété, la gestion peut être plus ou moins durable selon, notamment, le niveau de sécurité/ de garantie qu'a le titulaire de la concession.

Nous énumérons ci-après les avantages et les inconvénients que peut avoir le type de propriété forestière sur la gestion des forêts. Les caractéristiques ici présentées concernent principalement les concessions forestières et, dans une moindre mesure, les forêts communautaires. Dans ce dernier cas, cela est clairement spécifié.

#### Avantages

Parmi les avantages tirés de la situation ci-dessus présentée, nous notons :

- *la détermination de la rotation* : le Concessionnaire n'a des droits sur la ressource que pour une durée précise, soit la rotation dont la durée minimale est de 20 ans. Au-delà de cette période, la forêt peut revenir à quelqu'un d'autre. De par sa superficie relativement petite, le Gabon peut présenter quelques difficultés à fixer de manière définitive une personne physique ou morale sur une surface donnée, d'où l'avantage de procéder à une rotation.

- *La planification des tâches* : elles sont prévues par la loi forestière ainsi que les normes en matière d'aménagement. La planification des activités à réaliser dans la zone concédée évite le gaspillage de la ressource et des terres.
- *La forme contractuelle de la propriété forestière* : l'exploitation de la ressource forestière fait l'objet d'un contrat entre l'administration forestière et le concessionnaire. Ceci veut dire qu'il existe des droits et des devoirs de part et d'autre.
- *La connaissance de la ressource* : les différents inventaires forestiers réalisés par les titulaires de permis (exploration, aménagement, exploitation et post-exploitation) permettent une connaissance qualitative et quantitative de la ressource disponible.

### **Inconvénients**

Les désavantages suivants peuvent être relevés :

- *La difficulté d'appliquer la notion de durabilité* : la forêt appartient à l'Etat, de ce fait plusieurs titulaires de permis forestiers ont des difficultés à réaliser des actions durables dans leurs concessions. Au titre de ces actions, on peut citer les opérations de reboisement ou d'enrichissement après le passage de l'exploitation et la construction d'infrastructures telles que des ponts, des routes, des camps de base-vie, etc.
- *L'absence de données quantitatives et qualitatives de la ressource concédée* : les inventaires forestiers sont des actions longues et coûteuses qui ne peuvent pas être prises en charge par l'Etat qui est pourtant le propriétaire de la forêt. Cette situation est la base du manque de données sur le potentiel forestier réel d'une zone donnée lorsque celle-ci fait l'objet d'attribution.

### **Analyse**

De ces éléments, il ressort que les concessions forestières et les forêts communautaires ont pour principal avantage la forme contractuelle de leur gestion. Ainsi, le contrat établi au travers des plans d'aménagement et des plans simples de gestion garantissent une gestion durable et rationnelle de la ressource disponible. Ce contrat détermine ainsi la durée d'exploitation de la ressource, les opérations à réaliser durant ladite période, dont les différents inventaires forestiers qui fournissent des données sur la matière ligneuse, la diversité biologique, les caractéristiques physiques et la composante socio-économique de la zone concernée.

Toutefois, il est vrai que les concessions forestières et les forêts communautaires, telles qu'actuellement établies, peuvent présenter des causes de réticence pour une gestion durable des forêts. En effet, le manque de données sur le potentiel ligneux, entre autres, de la zone sollicitée est déjà une raison qui biaise l'exploitation qui sera faite dans la concession. De même, la détermination de la durée est aussi un facteur qui freine l'application effective des normes d'aménagement, comme indiqué dans les PCI Gabon. Le titulaire du permis n'est pas le propriétaire et il n'a aucune garantie que la zone qu'il exploite lui sera réaffectée après la première rotation. Il va sur la base d'un « contrat à durée déterminée, renouvelable ou non ».

### **Lutte contre la pauvreté**

Comme déjà énoncé, la lutte contre la pauvreté est un des axes majeurs de la politique gouvernementale gabonaise. A cet effet, dans le secteur forêt, certaines dispositions sont prévues pour que les populations tirent des bénéfices de la ressource disponible. Ces dispositions, qui tiennent compte du type de propriété, présentent des avantages certains en matière de lutte contre la pauvreté.

Les types de propriété forestière au Gabon présentent les avantages suivants:

- *L'amélioration du cadre de vie des populations* : dans certaines régions, les sociétés d'exploitation forestière apportent un cadre de vie meilleure, notamment pour les populations des zones enclavées. L'installation de ces sociétés s'accompagne de la mise en place d'écoles, de dispensaires, de camps de base-vie et de la construction de routes qui permettent souvent de relier des zones jusque-là inaccessibles.

- *La réduction de l'exode rural*: la proximité des emplois par rapport au village réduit grandement le phénomène de l'exode rural. Ainsi, les jeunes à la recherche d'emplois peuvent résider dans leurs villages, ou à proximité, tout en ayant un emploi.
- *Le développement socio-économique de la zone autour de la concession*: c'est une conséquence directe de l'installation d'une concession forestière. En effet, des petits commerces prolifèrent aisément car les populations ont un pouvoir d'achat certain.
- *La possibilité d'accès à la ressource par un plus grand nombre de personnes*: la détermination de la durée de propriété d'une concession permet que la ressource soit à tour de rôle exploitée par des personnes différentes.
- *L'instauration de permis de gré à gré (PGG)*: il est délivré à des fins de transformation locale aux seuls nationaux dans les forêts du domaine forestier rural. Les produits issus de ces permis permettent aux populations de réaliser les activités de construction et autres.

Il est indéniable d'affirmer que les types de propriétés forestières présentent des avantages certains pour la lutte contre la pauvreté, ceci au regard de l'accès à la ressource, de la proximité des emplois et de l'effet d'entraînement favorisant le développement économique de la zone concernée.

TABLEAU 8

**Récapitulatif des conséquences du type de propriété forestière sur la gestion durable des ressources et la lutte contre la pauvreté**

	<b>Avantages</b>	<b>Inconvénients</b>
<b>Gestion durable des forêts</b>	- Détermination de la rotation ; - Planification des tâches ; - Forme contractuelle de la propriété forestière ; - Connaissance de la ressource (inventaires d'aménagement).	- Difficultés d'appliquer la notion de durabilité ; - Absence de données sur la ressource concédée.
<b>Lutte contre la pauvreté</b>	- Amélioration du cadre de vie des populations ; - Réduction de l'exode rural ; - Développement socio-économique de la zone autour de la concession ; - Possibilité d'accès à la ressource par un plus grand nombre de personnes ; - Instauration de permis de gré à gré.	

## EN MATIERE DE MODES DE FAIRE-VALOIR

La manière avec laquelle une forêt est mise en valeur a des incidences directes sur la gestion de ce patrimoine, de même qu'elle a un impact certain sur le développement socio-économique des populations environnantes.

### Gestion des forêts

Par rapport à la gestion des forêts, les modes de faire-valoir présentent les avantages suivants :

- *L'élaboration des plans d'aménagement*: ils sont réalisés à partir des Principes Critères Indicateurs (PCI) OAB-OIBT adaptés au contexte gabonais et indiquant les règles à respecter pour garantir une gestion durable de la forêt.
- *La prise en compte de l'aspect biodiversité*: elle est répertoriée dans le cadre de la réalisation du rapport sur la biodiversité réalisé par le Concessionnaire pendant la période de la convention provisoire.
- *L'exploitation forestière sélective*: seuls les arbres commercialisables et ayant atteint le diamètre d'exploitabilité sont abattus. De ce fait, le taux de récolte sur une surface donnée reste relativement faible.
- *La sédentarisation des populations dans le cadre des forêts communautaires*: l'agriculture itinérante sur brûlis est réduite car les populations ont la possibilité de mettre en place des systèmes agroforestiers dans les forêts qui leur sont allouées.

Le Gabon est indiscutablement lancé dans la mise en œuvre du processus d'aménagement forestier durable. Ce processus vise la gestion durable des ressources forestières aussi bien floristiques que

fauniques. Ainsi la gestion des concessions forestières et des forêts communautaires se fait sur la base des connaissances acquises sur les caractéristiques physiques, biologiques et socio-économiques du milieu. De ce fait, ce mode de faire-valoir ne peut qu'engendrer des avantages réels pour la gestion de la forêt.

### Lutte contre la pauvreté

Les modes de faire-valoir au Gabon apportent des avantages significatifs à la lutte contre la pauvreté, à savoir :

- *La diversification des sources de revenus dans le cadre des forêts communautaires* : plusieurs activités peuvent être planifiées et réalisées dans ces forêts. Ces activités permettent aux populations de ne pas être liées à une seule ressource mais d'utiliser tout le potentiel disponible. Ainsi, les populations propriétaires auront des revenus « bon an, mal an », c'est-à-dire quelle que soit la saison.
- *La possibilité de créer des emplois/ métiers annexes* : les populations environnantes peuvent profiter de la ressource disponible dans les concessions forestières pour réaliser d'autres activités pourvoyeuses de revenus, telles le sciage du bois perdu, la récolte des PFNL, etc.
- *La formation des populations* : la formation est à la base de tout métier. Les personnes travaillant dans les concessions forestières ou les forêts communautaires ont droit à des formations qui leur permettent d'exercer une activité précise au sein de la structure. Ceci est un acquis qui leur permet d'exercer cette activité dans d'autres structures par la suite.
- *La création et la diversification des emplois* : l'aménagement forestier durable exige un personnel nombreux et diversifié pour l'ouverture de layons, la réalisation des différents types d'inventaires forestiers, la réalisation de l'inventaire de biodiversité, l'abattage, la réalisation des documents d'aménagement, le suivi de la mise en œuvre des plans d'aménagement, etc. De ce fait, les structures qui s'engagent dans cette voie doivent avoir à leur disposition des personnes présentant ces différents profils, ou encore elles doivent procéder à la sous-traitance ; cette dernière option est souvent très utilisée et elle entre toujours dans la création des emplois.

Les modes de faire-valoir actuels participent pleinement à la lutte contre la pauvreté principalement à travers la formation et la création d'emplois ; ce d'autant plus que les contraintes liées à l'aménagement forestier durable exigent un personnel nombreux, qualifié (spécialisé) et diversifié.

TABLEAU 9

#### Récapitulatif des conséquences du mode de faire-valoir sur la gestion durable des ressources et la lutte contre la pauvreté

	Avantages	Inconvénients
<b>Gestion durable des forêts</b>	Elaboration des plans d'aménagement ; Prise en compte de l'aspect biodiversité ; Exploitation sélective ; Sédentarisation des populations (forêt communautaire).	
<b>Lutte contre la pauvreté</b>	Diversification des sources de revenus ; Possibilité de créer des emplois ; Formation des populations ; Création et diversification des emplois.	

### Arrangements institutionnels

Des arrangements institutionnels ont été pris pour assurer une gestion durable des forêts ainsi que pour lutter contre la pauvreté. Dans le but de fournir plus d'informations sur les dispositions prises par le Gabon, il convient d'étendre cette section au contexte légal et réglementaire existant.

## Gestion des forêts

Les arrangements institutionnels définissent/ établissent le cadre dans lequel la gestion des forêts doit évoluer.

### *Avantages*

Les arrangements institutionnels prévus garantissent une gestion durable des forêts à travers :

**La prévision d'un comité pour l'industrialisation de la filière bois :** il est prévu de créer ce comité qui est chargé d'examiner et de donner un avis préalable sur tous dossiers d'attribution des CFAD et des PFA. Le Code forestier prévoit (article 104) que la composition et le fonctionnement de ce comité soient déterminés par voie réglementaire. Aucun texte n'est encore pris dans ce sens, de ce fait ce comité n'est pas actuellement fonctionnel.

**La réalisation des activités d'analyse, de suivi et de contrôle par la DGEF :** la DGEF a en son sein plusieurs directions techniques qui ont chacune des attributions. C'est ainsi que la Direction des Inventaires, des Aménagements et de la Régénération des Forêts (DIARF) est au centre de la mise en œuvre de l'aménagement forestier au Gabon. Elle intervient au niveau :

- de la réalisation des documents d'élaboration, d'analyse et de contrôle des plans d'aménagement : guide technique national, grilles d'analyse, etc.
- de l'analyse des projets de constitution d'une CFAD : à ce stade, la DIARF vérifie auprès de la Direction de la Production Forestière (DPF) et de la Direction du Développement des Industries et du Commerce du Bois (DDICB) la validité des permis proposés à la constitution de la CFAD ainsi que leur conformité fiscale.
- de l'élaboration de la Convention Provisoire Aménagement – Exploitation - Transformation (CPAET), document contractuel qui permet au concessionnaire de réaliser, pendant trois ans, les activités préalables à la réalisation d'un plan d'aménagement.
- de l'analyse des rapports socio-économiques et de biodiversité présentés par le concessionnaire durant la période de la CPAET.
- de l'analyse du protocole d'inventaire proposé par le concessionnaire.
- de l'analyse des données de l'inventaire d'aménagement forestier.
- de l'analyse des différents documents d'aménagement, à savoir les plans d'aménagement, les plans de gestion et les plans annuels d'opérations.
- du suivi et du contrôle sur le terrain de la mise en œuvre effective du plan d'aménagement.
- etc.
- *la mise en place du cadre réglementaire :* l'un des axes principaux de la législation forestière gabonaise est la gestion durable des ressources forestières. A cet effet, plusieurs articles de la loi n°16/01 du 31 décembre 2001 portant Code forestier en République gabonaise y font référence. De même, de nombreux décrets d'application ont été élaborés pour renforcer les aspects légaux de la gestion durable. En plus des aspects légaux, l'administration forestière a pris des dispositions pour compléter le cadre normatif, notamment par l'élaboration du guide technique national pour l'aménagement des forêts de production.

### *Inconvénients*

Le principal inconvénient causé par les arrangements institutionnels sur la gestion forestière est *l'absence d'un suivi régulier de la mise en œuvre des plans d'aménagement*. La DGEF comprend neuf inspections provinciales qui assurent la décentralisation des attributions. Or ces inspections interviennent très peu dans l'analyse, le suivi et le contrôle des plans d'aménagement des sociétés forestières implantées dans leurs circonscriptions respectives. Ces attributions restent concentrées dans les services centraux, plus précisément à la DIARF. Ainsi, le suivi de la mise en œuvre des plans d'aménagement n'est pas régulier car la réalisation des missions de terrain par les services centraux est coûteuse au regard des rubriques à couvrir : transport, hébergement, autres prises en charge des agents.



## Lutte contre la pauvreté

### *Avantages*

L'article 251 de la loi n°16/01 portant Code forestier au Gabon prévoit la contribution, notamment financière, alimentée par les titulaires de concessions, pour soutenir les actions de développement d'intérêt collectif initiées par lesdites communautés, de même qu'il indique que la gestion de cette contribution est laissée à l'appréciation des assemblées représentatives des communautés concernées.

Ledit article stipule ce qui suit :

*« Pour promouvoir l'aspect social de la politique de gestion durable, il est mis en place une contribution, notamment financière, alimentée par les titulaires de ces concessions, pour soutenir les actions de développement d'intérêt collectif initiées par lesdites communautés. La nature et le niveau de cette contribution sont définis par le cahier des charges contractuelles lié à chaque concession. La gestion de cette contribution est laissée à l'appréciation des assemblées représentatives des communautés concernées. »*

### *Inconvénients*

Il est difficile aujourd'hui de préciser à quel niveau de représentativité des communautés la contribution ci-dessus mentionnée doit être reversée ; de même, les taux de cette contribution ne sont pas définis.

Cette situation est source de conflit entre divers intervenants du secteur forêt car :

- l'administration forestière est souvent prise à partie pour régler les litiges issus de cette situation ;
- les communautés villageoises, devant ce « flou » juridique, posent des revendications de manière inappropriée aux titulaires de concessions ;
- certains titulaires de concessions ne reversent rien aux communautés sous prétexte que l'interlocuteur n'est pas spécifié ;
- les différents niveaux de représentativité des populations se livrent une « guerre de leadership ».

Des essais ont été réalisés par certaines sociétés forestières, à savoir la Compagnie Equatoriale des Bois (CEB), la Compagnie des Bois du Gabon (CBG) et la Société des Bois de Lastourville (SBL). Il s'agit d'initiatives privées dont les mécanismes ne sont pas clairement définis. Par mécanisme, nous parlons notamment du montant à allouer aux populations et de la structure qui aura en charge la gestion de ce fonds. Ainsi, les montants alloués varient d'une concession à une autre, de même que le type de réalisations financées par ces fonds.

Le risque demeure donc de voir les sociétés forestières fournir des fonds importants pour la réalisation de projets non productifs et non durables<sup>49</sup>.

De la même source, il ressort que les échecs constatés sont dus à :

- l'absence d'un cadre institutionnel approprié local du fait du retard pris dans la mise en œuvre effective du processus de décentralisation.
- l'absence d'une directive claire sur la contribution financière émanant de l'administration forestière, de sorte que les sociétés forestières subissent de fortes pressions de la part des populations.
- l'absence de capacités en matière sociale pour gérer de manière durable les structures associatives établies dans les villages.

---

<sup>49</sup> Source : Rose Ondo Ntsame. Sociologue. Atelier de restitution de l'étude « Bilan-évaluation du projet FFEM d'appui à l'aménagement forestier durable au Gabon ». Libreville, 11 octobre 2006.

- la vision de rente telle que perçue par les populations.

Afin d'éclaircir cette situation, la concertation entre les différentes parties prenantes est indispensable, avec une forte implication des organisations non gouvernementales (ONG) qui pourront servir d'interlocuteurs entre l'administration forestière, les concessionnaires et les populations locales.

TABLEAU 10

**Récapitulatif des conséquences des arrangements institutionnels sur la gestion durable des ressources et la lutte contre la pauvreté**

	<b>Avantages</b>	<b>Inconvénients</b>
Gestion durable des forêts	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prévision d'un comité pour l'industrialisation de la filière bois ;</li> <li>- Réalisation des activités d'analyse, de suivi et de contrôle par la DGEF ;</li> <li>- Mise en place du cadre réglementaire.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence d'un suivi régulier de la mise en œuvre des plans d'aménagement.</li> </ul>
Lutte contre la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prévision d'une contribution financière aux populations par les titulaires de concessions.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence d'un texte d'application pour l'instauration de cette contribution ;</li> <li>- Difficulté d'application de la contribution financière ;</li> <li>- Absence de structures réellement représentatives des communautés.</li> </ul>

# Propositions pour l'avenir

## ADAPTATION DES POLITIQUES ET LEGISLATION

Les politiques et législations en vigueur ou à venir au Gabon sont le fruit des grandes préoccupations internationales dans les axes concernant :

- la gestion durable des ressources ;
- la diversification de l'économie forestière avec un accent particulier sur les PFNL ;
- l'industrialisation de la filière bois ;
- la conservation/ protection de la biodiversité ;
- l'implication effective des populations à la gestion des ressources forestières.

L'adaptation des politiques et législations s'est faite autour des objectifs suivants :

- au niveau international : objectif an 2000 de l'OIBT ;
- au niveau sous-régional (Afrique centrale) : harmonisation des politiques, législations, institutions, normes et fiscalité forestière de la Commission des Ministres en charge des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC).

### Adaptation des politiques

Le Gabon participe aux grandes rencontres internationales, régionales et sous-régionales et il est membre d'organisations telles que l'OAB. Il s'approprie les préoccupations internationales et sous-régionales et base sa politique forestière sur les orientations données par ces institutions.

Ainsi, les grandes orientations données depuis le début des années 1990 en matière de gestion des forêts ont été à la base de la révision, non seulement de la politique forestière gabonaise mais aussi de sa législation en la matière. Cette situation, couplée au besoin de diversifier l'économie gabonaise, a permis de mettre un accent particulier sur le rôle de la forêt qui doit répondre aux besoins économiques, environnementaux et sociaux.

Une autre des actions à réaliser est la révision de la politique en matière de propriété forestière. Le Gabon a hérité du système de gestion du domaine forestier par l'Etat. Hors cette situation n'est pas toujours idéale car d'une part, les populations rurales ont un réel besoin de forêts et, d'autre part, il est établi que l'Etat n'a pas toujours les moyens de sa politique. Il ne s'agit pas d'attribuer des forêts aux populations, comme cela est prévu dans le cadre de forêts communautaires, c'est-à-dire pour une période déterminée, mais il est question d'établir de véritables forêts rurales. Ces dernières seraient directement gérées par les communautés locales qui bénéficieraient alors des revenus qui en découleraient.

### Adaptation des législations

Il convient de préciser qu'au Gabon la définition du cadre législatif forestier n'est pas achevée ; il reste, par exemple, des décrets d'application qui n'ont pas encore été signés. Lors de la promulgation du Code forestier gabonais en décembre 2001, il avait été prévu une période transitoire de quatre ans<sup>50</sup>, soit jusqu'en décembre 2005. Cette période devait permettre, entre autres :

1. la mise en œuvre effective des forêts communautaires ;
2. l'intégration des PI et des lots ZACF dans l'aménagement forestier durable, un an après la promulgation de la loi ;

---

<sup>50</sup> Article 292 de la loi n°16/01 du 31 décembre 2001 portant Code forestier en République gabonaise.

### 3. L'association des PTE à une CFAD.

Du retard a été pris dans la réalisation de ces actions, notamment en ce qui concerne les points 1) et 3) ci-dessus, et ceci explique le fait que la période transitoire ne soit pas encore achevée. Il est indispensable que les décrets d'application encore à l'étude soient signés afin d'assurer l'application effective de la loi. Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, il est nécessaire que l'article 251, relatif à la contribution financière, puisse faire l'objet d'un décret d'application. Cela aura pour avantage de fixer les concessionnaires et de faire parvenir les revenus issus de la forêt directement aux populations.

Même si la situation transitoire que connaît le Gabon ne facilite pas certaines actions, elle a l'avantage de lui faire profiter des efforts en cours soutenus par la COMIFAC en ce qui concerne l'harmonisation des législations. Cette harmonisation permettra au Gabon, au regard de ce qui se fait dans d'autres pays de l'Afrique centrale, de compléter/ d'adapter les textes juridiques en cours. A titre d'exemple, peu d'accent a été mis sur les PFNL dans la législation forestière gabonaise alors qu'il s'agit-là d'une partie importante du plan de convergence de la COMIFAC. Des textes pourront donc être élaborés afin de compléter le vide juridique constaté.

Le Gabon gagnera donc à poursuivre son implication dans la réalisation des activités des initiatives sous-régionales en matière de forêt. Cette attitude lui permettra d'affiner son cadre législatif afin de le rendre conforme aux préoccupations internationales et sous-régionales, tout en tenant compte des réalités nationales.

## ADAPTATION DES SYSTEMES DE PLANIFICATION ET DE SUIVI

### Système d'attribution

Le système d'attribution des ressources forestières est actuellement en pleine révision. Suite aux propositions de la Banque mondiale, le Gabon étudie la possibilité d'attribuer des superficies sous forme d'adjudication. Ce système est déjà utilisé dans certains pays de l'Afrique centrale tels que le Cameroun. Certaines contraintes font que la mise en place effective de ce système soit retardée, à savoir la nouveauté du concept au Gabon et l'absence de données sur le potentiel réel de la ressource forestière due au coût élevé des inventaires forestiers. Toutefois, des démarches sont entreprises pour un démarrage effectif de ce système avec des missions dans des pays de la sous-région dans lesquels il est déjà implanté. Les informations recueillies au cours de ces missions permettront d'adapter le système d'adjudication des forêts aux réalités gabonaises.

### Système de planification et de suivi

Plusieurs manœuvres entreprises par le Gabon vont dans le sens de la planification en matière de gestion des ressources forestières.

#### *Zones forestières*

Le Gabon a défini deux grandes zones forestières :

- la première zone, d'une superficie d'environ 5 millions d'hectares, s'étend le long de l'océan Atlantique, dans le bassin sédimentaire côtier. Cette zone, dont l'exploitation est réservée aux seuls nationaux, présente les caractéristiques suivantes :
  - relief relativement plat (0 à 200 m) ;
  - richesse en okoumé, principale essence forestière commercialisée au Gabon ;
  - proximité des ports d'évacuation du bois.
- la deuxième zone couvre le reste du territoire.

#### *Projets sur la stratification forestière*

Depuis la fin des années 1990, le Gabon prépare la mise en place d'un système de planification en ce qui concerne la gestion des forêts. Ces efforts ont été principalement soutenus par l'OIBT et la Banque mondiale au travers du financement de deux projets.

C'est ainsi que, dès 1996, le Gabon a amorcé la stratification de son territoire. Cette initiative a abouti en 1998 à une proposition d'affectation des terres qui a concerné la première zone forestière. Le choix a été porté sur cette zone à cause de l'exploitation intensive dont elle a fait l'objet, ce qui a conduit à son appauvrissement en essences forestières de valeur. Dès 2000, le Gabon, sous financement de la Banque mondiale au travers du Projet Forêt Environnement, a continué la

stratification du territoire dans la deuxième zone sur environ 10 millions d'hectares. Le processus de stratification du territoire qui devait aboutir à un plan national d'affectation des terres n'a jamais été achevé et ceci pour plusieurs raisons :

- la proposition d'affectation des terres de la première zone forestière réalisée en 1998 n'a jamais été adoptée. Cette adoption devait d'abord passer par une analyse de la proposition par un comité technique comprenant des experts des structures gouvernementales impliqués dans la gestion du territoire. La proposition devait ensuite être adoptée par un comité interministériel afin que son application soit effective. Actuellement, cette proposition ne peut même plus être appliquée et elle doit faire l'objet d'une actualisation qui permettra d'intégrer les éléments nouveaux, à savoir :
  - les parcs nationaux mis en place depuis 2002, soit trois parcs dans la première zone forestière ;
  - les données du recensement général de la population et de l'habitat (RGPH) de 2003;
  - les CFAD mises en place dans la première zone forestière depuis la constitution de ces entités depuis le début des années 2000.
- La réalisation des deux phases de stratification du territoire au travers de projets. Ce sont des activités coûteuses qui ne peuvent pas être supportées par l'Etat, d'où la difficulté de les réaliser hors financement extérieur. Ces coûts concernent notamment :
  - les logiciels de pointe utilisés dans le cadre de la cartographie numérique, de la télédétection et de la photo-interprétation ;
  - le matériel de pointe requis ;
  - les missions régulières sur le terrain ;
  - l'acquisition des photographies aériennes et satellites ;
  - etc.

#### *Processus d'aménagement forestier durable*

Face au défi de l' « Objectif An 2000 de l'OIBT », le Gabon s'est résolument engagé dans la mise en place d'un cadre normatif en matière d'aménagement forestier durable. Pour y parvenir, le Gabon a mené les actions suivantes :

- la réalisation de plans d'aménagement pilotes réalisés par l'administration forestière sous financement OIBT, dont celui du massif forestier de la Bokoué dès 1996 dans le cadre du projet « Réalisation des études préliminaires et rédaction du plan d'aménagement du massif forestier de la Bokoué » ;
- l'adaptation en 2001 des PCI OAB-OIBT au contexte gabonais dans le cadre du projet « Dissémination, testage et précision des critères et indicateurs de l'OIBT en vue de la gestion durable des forêts gabonaises ».

Ces activités ont permis de définir les exigences en matière d'aménagement forestier, à savoir :

- la rédaction des plans d'aménagement ;
- les différentes études à réaliser ;
- l'intégration des données physiques, socio-économiques et biologiques dans l'élaboration des plans d'aménagement ;
- le découpage des unités d'aménagement ;
- etc.

Le système de planification n'est pas encore achevé. Il est nécessaire que le Gabon se dote d'un plan national d'affectation des terres qui permettra, entre autres, de définir les domaines forestiers. Cette opération est un atout pour la définition du domaine forestier rural pour lequel les aspects normatifs, juridiques et même institutionnels ne sont pas clairement déterminés.

Des efforts ont été réalisés concernant l'aménagement des forêts de production. Ils ont permis de démarrer le processus, mais tout reste à faire pour les autres types de forêt comme les plantations forestières et les forêts communautaires.

Ainsi, en ce qui concerne les forêts de production, le problème se situe principalement au niveau du suivi. Cette activité incombe pleinement à l'administration forestière qui n'a pas toujours les moyens matériels et financiers de la réaliser. L'idée a parfois été émise de sous-traiter cette activité mais il s'agit-là du rôle régalién de l'Etat. De plus, l'administration forestière ne dispose pas de moyens pour financer les structures de sous-traitance. Au regard des revenus issus du secteur forêt, il est nécessaire que l'Etat dimensionne en conséquence le budget de l'administration forestière afin qu'elle remplisse efficacement ses attributions.

Le Gabon s'est beaucoup appuyé sur l'OIBT pour définir le cadre juridico-normatif en matière de gestion des forêts. Toutefois, il est clair que cette organisation ne finance que les activités relatives à ses objectifs. Ainsi, le Gabon gagnerait à élargir le nombre de ses partenaires afin d'agrandir le champ de ses activités. Le processus est établi avec l'AFD, et d'autres contacts doivent être pris avec des organisations oeuvrant dans le secteur forêt telles que la FAO.

L'ensemble de ces partenaires permettra alors au Gabon de mettre en place des systèmes en matière de propriété forestière, de modes de faire-valoir des ressources et d'arrangements institutionnels susceptibles d'assurer une gestion durable des forêts et de contribuer à la lutte contre la pauvreté.

## BIBLIOGRAPHIE

Angoue Ondo Jean Mathieu. Harmonisation des politiques, législations, institutions, normes et fiscalités forestières. Rapport national Gabon. COMIFAC/FAO, 2005.

Christy P., Jaffre R., Ntougou O., Wilks C. La forêt et la filière bois au Gabon. La forêt du Gabon au début du troisième millénaire. Multipress Gabon. 2003.

Direction des Inventaires, des Aménagements et de la Régénération des Forêts. Manuel national Critères et Indicateurs de l'aménagement durable des forêts gabonaises. Avril 2001.

Direction Générale des Eaux et Forêts. Plan d'action 2006-2008. Version validée. Avril 2006.

Etouge Efe J.E., Mouloungou J., Nguimbi L., Nsie E. Etude de faisabilité sur les produits forestiers non ligneux d'origine végétale au Gabon. Ministère de l'Economie Forestière/ Coopération française. 2002.

Jaffre R., Hamel O., Louppe D., Roda J.M. Etude coûts et bénéfices des plantations d'Okoumé au Gabon. Projet Forêt Environnement. Juillet 2000.

Ministère de la Planification et de la Programmation du Développement. Gabon. Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. Décembre 2005.

Ministère de l'Economie Forestière, des Eaux, de la Pêche chargé de l'Environnement et de la Protection de la Nature. Lettre de politique des secteurs forêt, pêche et aquaculture, aires protégées, environnement et formation. 17 mai 2004.

Nyare Essima Nathalie. Etude sur le cadre légal et réglementaire régissant l'utilisation des produits forestiers non ligneux au Gabon. FAO. 2006.

Organisation Internationale des Bois Tropicaux. Situation de l'aménagement des forêts tropicales en 2005. Résumé analytique. Edition spéciale d'Actualités des forêts tropicales 2006/1. 2006.

Projet Forêt Environnement (PFE). Réhabilitation des plantations d'Okoumé. Janvier 1992.

République Gabonaise. Loi 14/63 du 8 mai 1963 fixant la composition du Domaine de l'Etat et les règles qui en déterminent les modes de gestion et d'aliénation.

République Gabonaise. Loi n° 16/01 du 31 décembre 2001 portant Code forestier. 31 décembre 2001.

République Gabonaise. Loi n° 1/82/PR du 22 juillet 1982 dite loi d'orientation en matière des eaux et forêts. 22 juillet 1982.

Rose Ondo Ntsame. Sociologue. Atelier de restitution de l'étude « Bilan-évaluation du projet FFEM d'appui à l'aménagement forestier durable au Gabon ». Libreville, 11 octobre 2006.

## ANNEXE 1: MODELE DE CONVENTION PROVISOIRE AMENAGEMENT – EXPLOITATION – TRANSFORMATION

### CONVENTION PROVISOIRE

#### D'AMENAGEMENT - EXPLOITATION – TRANSFORMATION

**Entre :**

Le Ministère de l'Economie Forestière, des Eaux, de la Pêche et des Parcs Nationaux.

**et :**

La Société d'Exploitation Forestière XXX ayant son siège social à XXX, B.P : XXX. ci-après désignée également « le concessionnaire ».

Il est convenu ce qui suit :

#### **Article 1 : Objet de la Convention**

Le projet « d'Aménagement-Exploitation-Transformation », objet de la présente Convention, consiste en la préparation d'un plan d'aménagement durable des XXX hectares de forêts attribuées à la société XXX, et comprenant :

Type de permis	Numéro de Permis	Superficie (ha)	Date d'attribution	Localisation
<b>SUPERFICIE TOTALE</b>		<b>XXX</b>		

La conception du projet de plan d'aménagement durable sera faite par le concessionnaire, qui pourra rechercher, en cas de besoin, l'appui des organismes et stations de recherche concernés, toujours en liaison étroite avec l'Administration forestière.

Les réalisations de terrain nécessaires à la préparation des plans d'aménagement, notamment les inventaires, seront mises en œuvre par le concessionnaire qui gardera le contrôle de l'expert qu'il aura mandaté et toujours en liaison avec l'Administration des Eaux et Forêts.

Toutes les opérations effectuées dans le cadre du projet le seront en conformité totale avec les lois et règlements en vigueur au niveau national.

Le contrôle du projet sera réalisé par la Direction Générale des Eaux et des Forêts.

Le concessionnaire présentera, dans les trois ans, un plan d'aménagement conforme aux normes techniques nationales. Il comportera les développements industriels adaptés aux possibilités forestières prévues dans l'aménagement.



## **Article 2 : Zone d'intervention du Projet**

La présente Convention provisoire s'applique à l'ensemble des permis d'exploitation exploités, acquis par le concessionnaire ou en voie de l'être.

Pendant la durée de la Convention provisoire, certaines superficies pourront éventuellement faire l'objet de transfert afin d'optimiser les possibilités d'aménagement des massifs ; d'autres pourront être ajoutées. Ces transferts et rajouts se feront selon les procédures en vigueur. Chacun de ces transferts ou rajouts devra faire l'objet d'un avenant à la Convention provisoire signée par le Ministre en charge des Eaux et Forêts.

L'ensemble des permis concernés par la Convention est dénommé Concession Forestière sous Aménagement Durable (ou CFAD).

## **Article 3 : Durée de la Convention**

La présente Convention provisoire, d'une durée de trois ans non renouvelable, couvre la période nécessaire à la réalisation de l'inventaire d'aménagement et de la préparation d'une proposition de plan d'aménagement, couvrant l'ensemble des permis, soit actuellement de XXX ha.

Elle prendra fin dès la signature du décret d'attribution de la CFAD correspondant à l'agrément du plan d'aménagement qui doit être soumis à l'Administration, au plus tard, trois ans après sa date de signature. Ce décret est accompagné du Cahier des charges de la CFAD, qui remplace les Cahiers des charges des anciens permis constitutifs qui la composent.

## **Article 4 : Résultats escomptés et actions à entreprendre**

Les principaux résultats escomptés, en conformité avec les lois, règlements, normes nationales en matière d'aménagement et d'exploitation des forêts, sont :

- la connaissance globale de l'ensemble de la ressource en bois et sa répartition sur le terrain.
- la présentation et la rédaction d'une proposition de plan d'aménagement pour la CFAD et devant permettre l'approvisionnement à long terme du concessionnaire, en accord avec son plan d'industrialisation, dans le cadre du renouvellement de la ressource, et de la conservation de l'écosystème forestier naturel.
- l'établissement des améliorations à introduire dans les procédures d'exploitation, sur les bases d'inventaires d'exploitation et respectant les normes de gestion durable.
- l'amélioration sylvicole des peuplements après le passage des équipes d'exploitation, visant la durabilité de la production forestière aux plans quantitatif et qualitatif, notamment l'exploitation à faible impact (EFI).

Les principales actions à entreprendre sont :

- l'inventaire statistique des ressources en bois, dénommé « Inventaire d'aménagement », dont l'objectif est d'obtenir le volume exploitable (avec une précision de 10% au niveau de l'UFA et de 15% au niveau de chaque UFG) d'un groupe d'espèces déterminées, aussi bien pour les tiges exploitables que pour les tiges d'avenir.
- la cartographie du massif, afin d'identifier les différents types de peuplement (ou strates) et d'en définir l'étendue, ce qui est essentiel, non seulement pour l'estimation de la ressource, mais surtout pour sa valorisation ultérieure.
- la réalisation des inventaires d'exploitation (comptage en plein, suivant les normes techniques nationales) pour chaque assiette annuelle de coupe, dont l'objectif est de permettre notamment l'optimisation du réseau de débardage (réduction des dépôts) la connaissance et la localisation précise de la ressource et la programmation des interventions sylvicoles.
- les actions diverses à objectifs multiples : actions expérimentales de techniques sylvicoles dans les peuplements exploités, études dendrométriques, études économiques d'établissement des coûts d'intervention et des retombées financières, bilans matières orientés sur la possibilité de réduire les déchets de bois, etc.

### **Article 5 : Obligations du concessionnaire**

D'une façon générale, le concessionnaire s'engage à faciliter l'accès sur le site de la concession, dans les bureaux, ainsi qu'aux documents du projet à l'Administration Forestière ou éventuellement au bureau d'étude qu'elle aura désigné pour le contrôle des opérations.

Le concessionnaire s'engage à livrer son protocole d'inventaire d'aménagement, à commencer les travaux de cet inventaire dans les six mois qui suivent la signature de la CPAET et à démarrer les travaux de cet inventaire après approbation de son protocole par les services de la Direction des Inventaires, des Aménagements et de la Régénération des Forêts (DIARF) de la DGEF, sous peine d'annulation de cette Convention.

Le concessionnaire fournira en particulier à la Direction Générale des Eaux et Forêts les éléments suivants :

- avant la fin de la deuxième année suivant la signature de la Convention :
  - le rapport d'étude socio-économique ;
  - le rapport d'étude sur la biodiversité.
- 6 mois avant la fin de la Convention : un rapport provisoire d'inventaire d'aménagement accompagné des données brutes de l'inventaire d'aménagement sous formats numérique et papier.

Le concessionnaire s'engage à délimiter la zone qu'il va exploiter pendant les trois années de la CPAET. La superficie de cette zone ne doit pas dépasser le 1/10<sup>e</sup> de celle de la Concession sous aménagement, soit trois AAC qui pourront devenir par la suite les dernières AAC du Plan d'aménagement.

L'Administration des Eaux et Forêts pourra contrôler à tout moment : les limites de la zone considérée, la réalisation des inventaires d'aménagement et d'exploitation et vérifier leur validité. Elle veillera par ailleurs à la bonne exécution de récolte dans les AAC provisoires.

Enfin, le Comité pour l'industrialisation de la filière bois pourra convoquer à tout moment une réunion au cours de laquelle le concessionnaire présentera l'état d'avancement de ses travaux.

Au terme des trois ans de la présente Convention, le concessionnaire s'engage à élaborer, en liaison étroite avec l'Administration Forestière, et à lui soumettre pour approbation, le PLAN d'AMENAGEMENT-EXPLOITATION-TRANSFORMATION qui devrait intervenir en tant que contrat définitif entre le Ministère chargé des Eaux et Forêts et lui-même. Cet accord formalisera les objectifs à atteindre dans les domaines de l'exploitation forestière, du renouvellement des forêts, du développement industriel, de la promotion des produits nouveaux, de l'emploi et du développement des populations locales ainsi que des moyens d'atteindre ces objectifs. Le plan d'aménagement devra être accompagné des données numériques des couches cartographiques des CFAD, UFA et UFG.

En matière d'aménagement durable, le montant du projet prévoit un investissement initial de XXX millions de Francs CFA (étalé sur X ans), dont XXX millions de Francs CFA pour l'inventaire d'aménagement. Le financement du projet fera appel aux aides extérieures dont une partie pourra correspondre au financement des opérations de contrôle par l'Administration. Le concessionnaire s'engage notamment à assurer l'hébergement, la restauration et le transport sur site des agents de la DGEF lors de leurs missions de contrôle. Ces aides ne seront aucunement garanties par le Gouvernement gabonais.

### **Article 6 : Garanties pour le concessionnaire**

Par la présente Convention, la date limite de retour aux Domaines de l'ensemble des permis (voir liste en annexe) est augmentée de trois ans (durée de la Convention), correspondant au délai nécessaire à la réalisation des travaux préparatoires à l'aménagement.

D'autre part, les permis des tiers sous fermage inclus à l'intérieur du périmètre dévolu au projet d'Aménagement-Exploitation-Transformation, et qui arriveront à leur expiration au cours de la période seront réaffectés à ce projet par une attribution au concessionnaire et ne pourront en aucun cas être attribués ou réattribués à un tiers.

Les plans d'aménagement et d'industrialisation de la Concession seront présentés par le concessionnaire à l'Administration avant l'expiration de la présente Convention provisoire.

L'agrément du plan d'aménagement forestier par l'Administration coïncidera avec la signature de la Convention définitive.

Au terme de la Convention définitive, le concessionnaire s'engagera à suivre le plan d'aménagement agréé et l'Administration lui garantira la durée à long terme (une rotation de 20 à 30 ans renouvelable au moins une fois), de sa concession, lui permettant ainsi de valoriser ses investissements, tant forestiers qu'industriels.

#### **Article 7 : Protection de la Faune et de la Flore**

Le concessionnaire observera et fera observer la réglementation en vigueur relative à la protection de la faune. Sur l'ensemble de la zone du projet, le concessionnaire interdira strictement à son personnel, à ses chauffeurs et à ses sous-traitants de véhiculer des chasseurs ou de la viande de brousse ainsi que de mener une quelconque action de commercialisation de trophées, de dépouilles d'animaux sauvages ou captifs ainsi que des produits forestiers non ligneux.

#### **Article 8 : Taxes**

Au titre de la présente Convention, le concessionnaire devra s'acquitter des taxes en vigueur définies aux cahiers des charges des permis d'attribution.

Tout changement dans la taxation en vigueur, intervenant après la signature de la présente Convention, entraînera un examen du régime de taxation de la société XXX lors de la signature de la Convention définitive.

#### **Article 9 : Suspension ou nullité**

Le Ministère en charge des Eaux et Forêts pourra suspendre à tout instant la présente Convention si le concessionnaire venait à manquer à ses obligations contractuelles ou commettait des infractions graves ou répétées aux lois et règlements en vigueur.

Le concessionnaire se réserve le droit de mettre un terme à cette Convention, en notifiant sa demande à l'Administration Forestière, trois mois à l'avance.

#### **Article 10 : Modification - Entrée en vigueur**

La présente convention entrera en vigueur dès sa signature par les deux parties. Toute modification des dispositions de cette Convention, ultérieure à sa signature, ne se fera qu'avec le consentement des deux parties.

Fait à Libreville, en quatre exemplaires, le

*Le Ministre de l'Economie Forestière,  
des Eaux, de la Pêche et des Parcs Nationaux*

*Le Gérant  
de XXX  
(Initiales de la société)*

*Nom du Ministre*

*Nom du gérant de la société*

# Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: Are they contributing to better forest management and poverty reduction?

## Case studies from the Gambia

By  
Kanimang Camara  
and  
Almami Dampha

### Summary

The forest tenure arrangements found in a country go a long way in determining the attitudes and perceptions of that country's population regarding the management and utilization of forest resources. By the same token, tenure arrangements are instrumental in determining the potential of the forest sector to contribute to poverty alleviation and improve the livelihoods of local populations.

Forest tenure encompasses two principal assets: ownership of the trees; and ownership of the land on which the trees are growing. Owning one of these assets does not necessarily guarantee ownership over the other. In the Gambia, the law attributes ownership of all naturally growing trees and forests to the State. Land, on the other hand, is customarily owned, except for in the Greater Banjul area, where the State annexed all lands in 2002. This means that people can acquire ownership of natural forests only by collaborating with the State in the management of those forests or by applying for community and private forestry status from the government.

Institutional arrangements for forest and land tenure have undergone significant changes in the last decade. The Forestry Department has the mandate to manage forest resources, and the Local Government Act of 2002 gives area councils the responsibility to protect, control and manage the forest resources in their areas of jurisdiction. One of the most important decisions affecting forest tenure in the country as a whole was adoption of the 1995 Forest Policy, which puts special emphasis on local communities' involvement in forest management by ensuring their ownership of the forests located within their traditional landholdings.

The State remains the principal owner of forests, with tenureship over 414 300 ha – or 90 percent of the total forest area. The remaining 10 percent is managed through community forestry (CF) (6 percent) and joint forest park management (4 percent). The trend is changing, however, as more and more local communities become aware of the importance of securing rights over their forests through community forestry. The government is also eager to decentralize forest resource management, as doing so removes the enormous financial and human burden of management from the State.

Forest tenure has an appreciable impact on encouraging rural development and good governance. With secured ownership, communities can undertake sustainable forest management (SFM) activities to generate cash income, and can develop or modify local institutional arrangements that enhance governance issues at the village level. Most of the income generated is spent on strengthening community infrastructure rather than as direct monetary benefits to individuals.

Transferring forest tenure to local communities should be backed by durable capacity building for the new forest managers, because conventional forest management is new to them. This gives non-governmental organizations (NGOs) an important role in imparting skills to communities, and requires that the government allocates adequate budget to the forestry sector so that the participatory forest management (PFM) approach can be pursued further.

# Introduction

## COUNTRY PROFILE

### Physical context

The Gambia is a subtropical country in West Africa with a total land area of approximately 10 689 km<sup>2</sup> and a population of about 1.4 million people, which is growing by 4.2 percent per annum (according to provisional results of the 2003 National Census). This high population growth rate is exerting increasing pressure on limited forest resources, and setting up a vicious circle of deforestation and desertification. The climate of the Gambia is Sudano-Sahelian, with average annual rainfall of about 900 mm coming in a short rainy season from June to October. During the long dry season from November to May, bushfires become rampant and often out of control.

### Socio-economic context

With gross national product of about US\$37.5 million, the Gambia ranks among the world's least developed countries. The economy is characterized by its small size, its relatively narrow economic base, and low levels of literacy and skills among the population. Redistributive trade, agriculture and tourism are its main sectors.

### Overview of the forestry sector

Prior to independence in 1960, most of the Gambia's forest cover was categorized as closed forest of the Guinea-savannah and Sudan-savannah types. With increasing human population since the early 1950s, however, these closed woodlands have virtually disappeared as a result of unsustainable usage, such as extraction of wood and non-wood products, expansion of agricultural activities and frequent incidences of fire. Consequently, much forest cover has changed, usually to secondary succession, resulting in less dense forests, poor regeneration potential, lower growth, undesirable grass occupation and reduced plant species diversity.

Nationwide, forests remain very important, with more than 85 percent of the population depending on wood in the form of fuelwood or charcoal as the primary source of domestic energy. Although attempts are being made to diversify domestic energy sources, this scenario is expected to remain for many years to come. Forestry's contribution to the formal sector is masked, however, by a lack of data on the trade in forest products and on the numerous employment opportunities the sector offers; forestry is currently estimated to contribute 1 percent of gross domestic product.

Although the State remains the most important stakeholder, owning and managing nearly 90 percent of all forest resources, there is an emerging trend for increased community and private ownership of forests.

# The formal and legal context

## FOREST TENURE IN THE GAMBIA

Forest tenure comprises both forest usage rights and various forms of forest ownership. The type of forest tenure arrangements in a country goes a long way in determining the attitudes and perceptions of that country's population regarding the management and utilization of forest resources, and the Gambia is no exception to this. Tenure arrangements are also instrumental in determining the potential of the forest sector to contribute to poverty alleviation and improve the livelihoods of local populations.

Where people can identify with forest laws governing access to and ownership of forest resources, they show great willingness to cooperate with the forestry authorities in implementing forestry programmes and projects. On the other hand, where laws are exclusive and impinge on customary and user rights, people tend not to associate themselves with them and eventually resort to subversive activities that lead to the gradual degradation of forest resources. The forest parks are good examples of this dynamic; they were demarcated without adequate consultation with local populations, who felt robbed of their traditional lands and, therefore, disenfranchised. As a result, people felt they had no stake in protecting the forest from bushfires and other destructive activities. This situation contributed significantly to the vicious circle of forest degradation.

With its colonial legacy, forest tenure in the Gambia encompasses two principal elements: ownership of the trees and vegetation growing on the land; and ownership of the land itself. These two elements are not mutually inclusive. The law attributes the ownership of all naturally growing trees and forests to the State. Land, on the other hand, is customarily owned, except in the Greater Banjul area, where the State annexed all lands in 2002. This means that people can acquire ownership of natural forests only by collaborating with the State in the management of those forests or by applying for community and private forestry status from the government.

Although the law attributes full ownership of naturally growing forests to the government, the rights of local communities to use the forest and trees are guaranteed, albeit to a limited extent. Section 6 of the general provisions of the 1998 Forest Act stipulates that "any forest tree outside a forest shall be under the responsibility of the traditional land user or landowner as the case may be and may be lopped or its leaves or fruits harvested according to the prescriptions set in any regulation or by-law made under the Forest Act; provided that it shall not be exploited or cut without the prior approval of the Forestry Department".

Section 7 of the same general provisions stipulates that "any tree planted outside a forest by any person or a community which together with the existing vegetation does not constitute a forest shall be owned by that person or community and may be used by the person or community as he or they may wish; provided that no produce shall be removed without obtaining a permit from the nearest forest officer". Section 15 of the Forest Regulation states that "no person shall cut, fell, burn, uproot and remove any forest tree outside forests without obtaining a permit from the Forestry Department".

Although the Forestry Department is the national institution mandated to manage the country's forest resources, the Local Government Act of 2002 gives area councils (decentralized local government bodies) the responsibility to protect, control and manage the forest resources located in their areas of jurisdiction. The councils therefore regulate and control the exploitation of forest resources in their districts. Under section 73 of the Local Government Act, a council may request the Secretary of State for Forestry to designate as forest park any council or other land where the council believes that forest growth should be protected or established.

To curb the trend in forest destruction and encourage local communities to manage forests, in 1995 the Government of the Gambia – with international support, particularly from Germany – developed the country's first Forest Policy, which puts special emphasis on involving local

communities in forest management. The Forest Policy has the ambitious goal of putting 200 000 ha of natural forest under sustainable management, mainly through community forestry (CF).

To support this policy, the Forest Act and the Forest Regulation were reviewed in 1997 and 1998, respectively, to provide the legal framework for public and private participation in forest management. These legal reforms provide for formal and long-term recognition of the rights and responsibilities of local populations and the private sector.

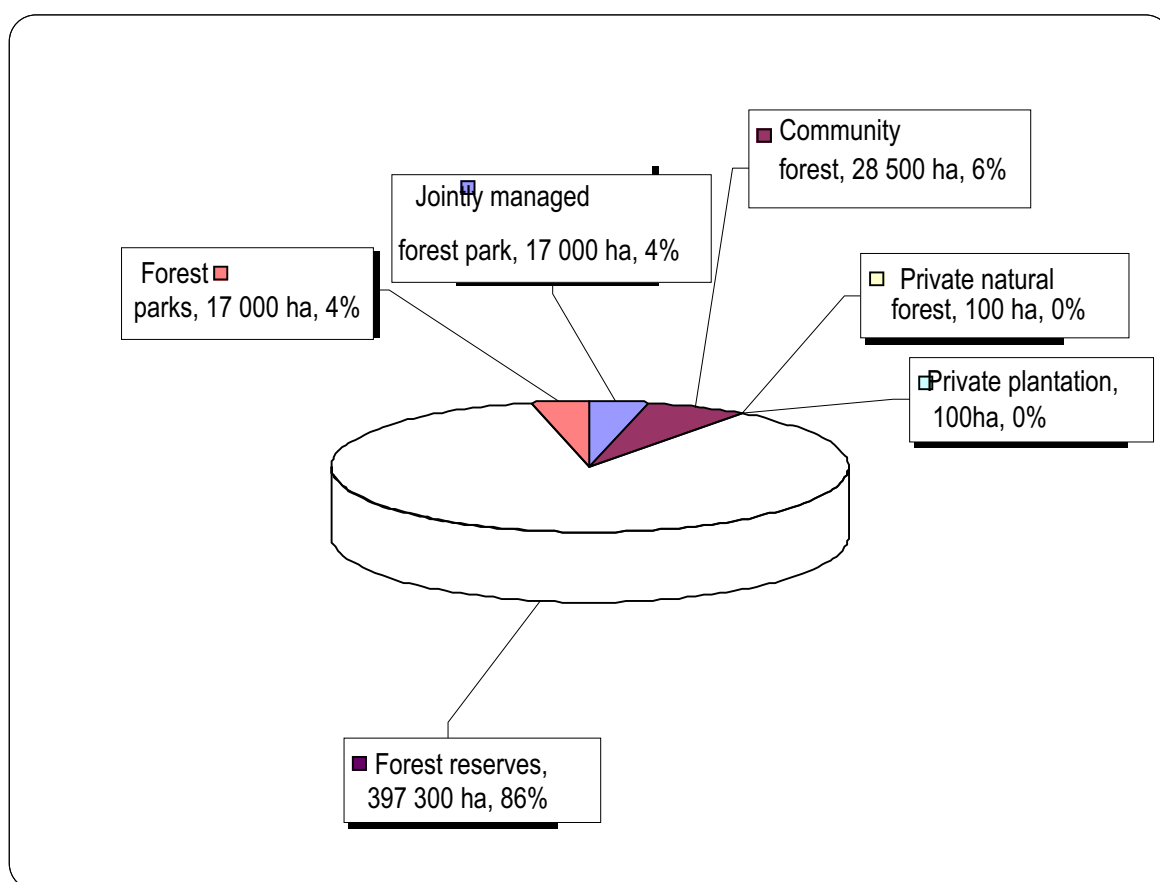
### FOREST CATEGORIES

The forests of the Gambia are categorized into three broad classes, which are further subdivided into subcategories, as shown in Table 1.

TABLE 1  
Forest categories and subcategories

Main categories	Subcategories
State forests	Forest parks
	Forest reserves
Participatory forest management	Community forests
	Joint forest park management
	Community controlled State forest
Private forests	Private natural forests
	Private plantations

FIGURE 1  
Forest tenure types



## CATEGORIES OF FOREST AND FOREST MANAGEMENT

Any State, participatorily managed or private natural forest may become a protection or protected forest. Protection forests are designated as such in accordance with section 78 of the Forest Act, which authorizes the Secretary of State for Forestry to declare, by a notice published in the gazette, any forest that is to become protection forest.

### Forest parks

Forest parks are designated as such in accordance with section 49 of the Forest Act, and are managed exclusively by the Forestry Department. They are State forests that have been gazetted with the objective of securing permanent forest cover. Any conversion of a forest park or part of it to another land use, or any alternation of the park border requires re-demarcation and re-designation.

As foreseen in the Gambia Forest Management Concept (GFMC), forest parks are managed for forest production; demonstration of forest management techniques; training of forestry staff, local communities and other people involved in forestry activities; applied research; and conservation. The GFMC aims to create a nucleus approach to forest management by integrating community forest management into the forest park management system.

Section 96 of the Forest Act makes it mandatory that the Forestry Department prepare a management plan for each forest park. The minimum requirements for a management plan include: the size and boundaries of the forest; a structural description of the forest; the management objectives for the next ten years; and the silvicultural and bushfire measures to be taken. Section 10 (subsections 1 to 5) of the Forest Regulation prescribes that: (1) management plans prepared under section 96 of the Forest Act shall cover a period not exceeding ten years; (2) any subsequent management plan for a forest park shall be prepared not later than one year before the expiry of the previous management plan; (3) management plans shall be prepared by a professional forester from the Forestry Department, or a qualified consultant; (4) the Director of Forestry shall specify the content of management plans; and (5) each management plan shall be approved by the Director of Forestry.

### Forest reserves and their management

Forest reserves are all the State forests outside the boundaries of forest parks, community forests and private natural forests or plantations. There is a limited management system for forest reserves; utilization is controlled through permits and licences.

*Responsibilities of community forest committees in the management of State forests (forest parks and forest reserves):* Section 85 of the Forest Act makes it mandatory for any forest committee empowered under section 73 to control a State forest to: (1) protect the forest from fire; (2) decide, in collaboration with the Forestry Department, the types and numbers of licences and permits to be issued in the State forest; (3) monitor the activities of licence and permit holders in the forest; and (4) prevent illegal actions in the forest.

### Community forests

Community forests are designated as such in accordance with section 68 of the Forest Act, and are owned and managed by the designated communities. Under section 60 (1) of the Forestry Act, any forest committee may represent a community or group of communities seeking to obtain ownership rights over forests located on its customary lands by submitting an application for a preliminary community forest management agreement (PCFMA) to the Forestry Department.

The PCFMA is a temporary agreement serving as a testing phase for Forestry Department and community collaboration in forest management, and lasts for a maximum of three years. Management is the responsibility of the local village forest management committee, which is the interface between the Forestry Department and the local community.

The PCFMA is evaluated after three years, and if the community is deemed to have implemented its preliminary forest management plans successfully, a community forest management agreement (CFMA) is issued, leading to the permanent transfer of rights and responsibilities. This status can be revoked only if the community violates a major clause of the CFMA, such as by changing the land use.



**Management arrangements for community forests:** Section 11 (subsections 1 to 6) of the Forest Regulation prescribes the following management of community forests: (1) a simplified management plan is prepared for a period of three years for every proposed community forest under a PCFMA; (2) any management plan prepared for a community forest under section 97 of the act covers a period of five years; (3) any subsequent management plan for a community forest must be prepared not later than six months before expiry of the current management plan; (4) management plans are prepared by the forest committee with assistance from the divisional forest officer (DFO), any officer he/she may designate, or a qualified consultant; (5) the Director of Forestry specifies minimum standards for management plans; and (6) each management plan is approved by the Director of Forestry or any forest officer she/he may delegate.

The responsibilities of community forest owners are detailed in the PCFMA and CFMA, which are annexed to the Forest Act and agreed between the Forestry Department and local communities for the ownership and management of forests outside forest parks.

The PCFMA stresses the management responsibilities of forest committees regarding forest protection and resource development, and the CFMA strengthens and consolidates communities' access and user rights over a particular community forest area by building local management capacities. Rights and responsibilities differ according to whether stakeholders are at the PCFMA or the CFMA stage. The rights and responsibilities of communities and the Forestry Department are shown in Annex 1.

**Authorization for exploitation of community forests:** The right to utilize a community forest sustainably resides with the forest management committee, which represents the entire community. Under section 39, the Forest Regulation confers rights to the forest committee to exploit forest produce in community forests, as long as it does so in accordance with the management plan and holds a valid licence or permit, issued (free of charge) by the Forestry Department under the provision of section 90 of the Forest Act.

Regarding the exploitation of forest produce by community members, section 40 of the Forest Regulation states that "no community member shall exploit any forest produce for commercial use in a community forest without the consent of the forest committee, which may request the payment of fees according to the rates set out in the by-laws and in accordance with the management plan".

### Joint forest park management (JFPM)

Communities living on the periphery of forest parks can join the Forestry Department in managing the parks. By doing so, they obtain shares of all the benefits from these forests. The management of forest parks is based on simplified management plans, which are jointly developed and implemented.

Co-management is based on the principle of sharing the rights, responsibilities and benefits among the management partners. As local communities receive more rights and benefits, they take over more tasks and responsibilities for forest protection and development from the State. Co-management objectives, terms and conditions for each forest park are specified in a formal agreement signed by the Forestry Department and the community concerned. Co-management requires that both management partners have the same management objectives. If objectives differ, the Forestry Department will continue to manage the park alone, according to its legal mandate.

**Table 2. Benefits and responsibilities in JFPM**

Management partner		Forestry Department	
Benefits	Responsibilities	Benefits	Responsibilities
Access for grazing Forest product utilization privileges Tax incentives Income from labour Transfer of knowledge	Control and patrolling Fire protection and fighting Monitoring of activities Silviculture operations, including planting and tending of trees	Improved conservation and protection Reduced costs Reduced illegal activities Permanent presence and control	Provision of material (plants, fencing) Strengthening of partners' management capacity Training in technical forestry skills Monitoring of the JFPM process and its impact

The population adjacent to the forest park is the primary target group for the Forestry Department when identifying potential management partners for JFPM. Other major stakeholders who may not reside in the park's vicinity, such as livestock owners and herders and collectors of fuelwood and other forest products, also need to be consulted and involved in JFPM. To conclude a co-management agreement and draw up the management plan, the stakeholders interested in JFPM have to establish a body to act on their behalf.

**Process monitoring and documentation in JFPM:** JFPM start-up and implementation are closely monitored to identify the positive and negative effects and impacts of co-management. Process monitoring analyses stakeholders' initiatives and actions in co-management activities and operations, and compares the results with the management objectives and development goals. Unplanned, unintentional and negative effects also have to be examined so that the process can be corrected.

Process monitoring uses mainly qualitative indicators – for example, to examine stakeholders' perceptions and attitudes, the performance of institutional actors, and behavioural changes towards sustainable management – which are usually more complicated to apply and interpret than quantitative indicators.

#### **Community-controlled State forests (CCSFs)**

Communities that have concluded a CFMA with the Forestry Department can obtain the right to manage other State forests outside their community forests. As a reward for their efforts, the communities get 50 percent of all the revenues generated from licences and permits in the area. So far, however, no community has yet indicated its willingness to join this scheme.

#### **Private forests and private plantations**

Private forests are those growing or planted on lands that are privately owned and/or leased in accordance with the relevant land legislation, and whose management is subject to the conditions specified in sections 74 and 76 of the Forest Act. Although there is a relatively long history of private sector involvement in plantation management, private participation in natural forest ownership is just beginning. In the mid-1980s, the government privatized a sawmill owned by the Forestry Department as part of the Economic Recovery Programme. The sawmill was transferred to Muklara Holdings, a private company, which obtained the privilege of buying logs from State-run *Gmelina arborea* plantations. Muklara Holdings has since established a 100-ha *Gmelina* plantation on its farm in Bonto, about 45 km from Banjul.

**Management of private natural forests and private plantations:** Section 12 (subsections 1 to 5) of the Forest Regulation prescribes that: (1) a management plan is prepared for a private natural forest for no more than ten years; (2) any subsequent management plan for a private natural forest is prepared not later than one year before the expiry of the current management plan; (3) the management plan is prepared at the owner's expense by a professional forester recognized by the Forestry Department; (4) the Director of Forestry specifies minimum standards for management plans; and (5) the management plans are approved by the Director of Forestry or any forest officer he/she may delegate.

### **FOREST TENURE RESPONSIBILITIES AND RIGHTS**

The Forest Act makes it incumbent on everybody to take part in forest protection. In this regard, the Forest Regulation of 1998 states in sections 16, 17 and 18 that:

- “district heads, town or village heads and communities shall be responsible for the protection of lands situated in their districts, towns or villages from the ravages of forest and bushfires, and if they have been found guilty of any neglect of duty with such fires they may be held liable to the penalty prescribed for contravention”;
- “forest committees shall be responsible for the protection of their community forest and community-controlled State forests under their responsibility from the ravages of forest and bushfires, and where they have been found guilty of any neglect of duty with such fires as prescribed in the Community Forest Management Agreement they may be held liable for the penalty prescribed for contravention”;

- “owners of private natural forests shall be responsible for the protection of their natural forests, and where they have been found guilty of any neglect with such fires they may be liable to the penalty prescribed for contravention”.

Ownership in each forest category carries responsibilities and rights, which are described in the relevant forest regulations and legislation, CFMAs and JFPMs.

As the manager of forest parks and reserves, the State is obliged to adopt sound management principles directed by properly developed management plans. The Forestry Department should undertake a national forest inventory every ten years to monitor the status of forest resources.

CF villages are required to develop reiterative five-year management plans. Under the terms and conditions of CFMA, it is the responsibility of the CF management committee to ensure that forestry activities in its forests are implemented according to the Forest Act and Regulation. The committee is also required to draw up by-laws guiding community access to benefits and the mobilization of community labour.

Access to and distribution of benefits depend on the type of tenure arrangement. All revenues from the management of forest parks and reserves are collected by the Forestry Department; 50 percent of revenues from licences and royalties are paid to the central government and 50 percent to the National Forestry Fund; 100 percent of revenues from forest parks and plantations are paid into this fund. Revenue from JFPM is distributed equally between the Forestry Department and participating villages.

Revenues from community forests are collected by the treasurer of the management committee. The president of the committee is responsible for managing these funds. Community forest committees have to pay 15 percent of their revenues to the National Forestry Fund, because they benefit from Forestry Department services including technical capacity building, training, and surveying and demarcation of community forests. Forest improvement activities, such as enrichment planting, are also supported by the Forestry Department via the fund.

# Changes and trends

## HISTORICAL ANALYSIS OF FOREST OWNERSHIP AND MANAGEMENT APPROACHES

In 1950, a colonial forestry service was set up and a forestry adviser was appointed to deal with forestry-related matters in the Protectorate of the Gambia. A total of 66 forest parks covering 34 029 ha were identified, demarcated and declared between 1952 and 1954. The major activities of the forestry service at this time included establishing forest parks and converting natural forests into *Gmelina arborea* plantations to meet the future demand for fuelwood and timber.

Protection and production (particularly of timber, bamboo and rhun palm) were the main management objectives pursued at that time. Forest park declaration followed provisions outlined in the Lands Provinces Act and Regulations, which granted the colonial government exclusive access and user rights.

Through the Provinces' Lands Regulations of 1966, forest parks were given particular protection status through regulated forest access and use and through making the State the sole owner and manager of forest resources. The law also made local authorities responsible for fire protection on their customary lands.

The first forest legislation was enacted in 1977, prior to establishment of the Forestry Department in the same year. This legislation was designed to increase the area of forest parks and other protected forests and to consolidate the State monopoly on forests and forest resources.

The Forestry Department's first priority was and still is to bring the existing forest parks under sustainable management. However, apart from in forest parks with *Gmelina* plantations, active management started only in the mid-1980s, when basic management data became available and natural forest management models were developed and tested in eight forest parks in Western and Lower River divisions. Experiences and results from a ten-year test phase were compiled in the GFMC in 1995. The GFMC merged State and community forest management into one concept, whereby forest parks are considered the nuclei for developing silviculture systems and techniques for duplication in different forest management systems, particularly private and community forests.

## MANAGEMENT PARTNERSHIP ARRANGEMENT

Since the mid-1990s, in collaboration with development partners, the Government of the Gambia has made significant legislative and policy changes that allow partnerships between the State and other stakeholders in the forestry sector. The forest legislation of 1998 makes the Forestry Department responsible for managing State forests, including forest parks (Forest Act section 9 [2]). It empowers the Forestry Department to regulate the exploitation of any type of forest product for domestic and commercial purposes, and to determine the fees for such products (Forest Regulation sections 27 and 34). The legislation makes both the Forestry Department and the local authorities responsible for protecting forest parks from fire (Forest Regulation section 16). The Local Government Act of 2002 makes district and village authorities accountable for preventing bushfires and ensuring environmental protection within their areas of jurisdiction (Local Government Act sections 139 [2][e] and 146 [2][e]).

The overall goal of management partnership is to contribute to the conservation and improvement of the Gambia's forest resources in order to supply as much as possible of the country's demand for forest products through sustainable management. Participatory forest management (PFM) also contributes to achieving food security and alleviating poverty in rural areas.

## **DECENTRALIZATION OF FOREST MANAGEMENT**

Unlike what happened in many other countries, decentralization of forest resource management in the Gambia preceded local government decentralization. The Local Government Decentralization Bill was adopted in 2002, seven years after the Forest Policy advocating public participation in forest management came into force. This development took place in the mid-1990s, and coincided with the increased global attention that forests' role in poverty alleviation and rural development was attracting. There was growing acceptance that other national institutions could contribute to solving problems that until recently had been perceived as technical forestry issues. This was the case of bushfires, illegal felling and conflict over natural resources. These problems are now being tackled collaboratively and effectively with the Ministry of Local Government and the police force.

Frequent bushfires and lack of cooperation from rural populations made it impossible to attain sustainable forest management (SFM) through State intervention on its own. Until the early 1980s, the Forestry Department paid more attention to plantation forestry than to the management of existing natural forest, large areas of which were cleared for the establishment of Gmelina plantations. Only when a German Agency for Technical Cooperation (GTZ) project intervened was this practice discouraged.

The government reformed policy and legislation to facilitate rural populations' participation in forest management. In 1995, the Government of the Gambia adopted its first forest policy, which aims to put 30 percent of the country's total land area under forests.

In early 2001, with GTZ funding, the joint forest management concept was introduced in Central River division as a strategy for improving the protection of forest parks and promoting the involvement of peripheral communities in managing forest parks. All the division's 23 forest parks are now covered by the scheme.

The drive to decentralize forest tenure and management received a boost with enactment of the Local Government Act in 2002, which gives area councils jurisdiction over forests in the territories under their domains. It is foreseen that the councils will eventually contract foresters and other extension agencies to carry out forest management. The only problem with the act is the councils' limited capacity to implement it because they lack the necessary funding mechanism. Finance and audit bills for councils were enacted in 2004, but no substantial changes have been made since then.

### **Impetus for changes in forest tenure**

A key impetus for decentralization of the forestry sector was the failure of the State monopoly to manage forests effectively. Despite decades of total State control and ownership of forest resources, the rate of forest degradation remained unabated. Bushfires increased in both intensity and frequency, and the local population remained by and large indifferent to forest destruction. This state of affairs compelled the government to consider other options and create favourable legal and policy conditions for community involvement in forest management.

Consequently, the 1995 Forest Policy calls for the transfer of forest tenure to local communities through the CF programme. This was followed by revision of the Forest Code in 1998 and the Forest Regulation in 2000, providing the legal basis for transferring forest tenure to competent individuals and communities. The concept of CF was formally embraced in 1991/1992, marking the start of a new era and approach in forest management.

One of the most important prerequisites for decentralized forest resource management was to restructure the institutional framework of the forest service (Annex 2). The country is divided into six forest administrative divisions headed by DFOs, with each division subdivided into administrative circles and implementation areas for efficient service delivery. This structure was adopted to bring the forestry sector closer to the rural populations that have the greatest impact on forestry.

Within the Forestry Department, units were established for such functions as PFM, monitoring and evaluation (M&E) and technical services. These units support the divisional offices in implementing programmes and projects.

## Status of decentralized forest management

After a decade of CF implementation, significant areas of natural forest have been transferred to rural communities, as shown in Tables 3, 4 and 5.

TABLE 3  
Demarcated community forests in the preparatory, PCFMA and CFMA stages, 2004

Division	Demarcated community forests						Number of gazetted community forests	Area of gazetted community forests (ha)
	Preparatory		PCFMA		CFMA			
	No.	Ha	No.	Ha	No.	Ha		
Western	9	595.00	21	1 731.10	26	3 106.85	24	2 911.49
Lower River	16	1 661.44	22	2 092.60	9	1 139.17	10	1 461.15
Central River	47	3 501.70	35	3 043.33	41	3 559.60	25	1 716.32
Upper River	9	821.00	8	526.85	14	1 400.19	11	1 197.87
North Bank	5	2 98.90	3	122.30	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>6 878.04</b>	<b>89</b>	<b>7 516.18</b>	<b>90</b>	<b>9 205.81</b>	<b>70</b>	<b>7 286.83</b>

TABLE 4  
Demarcated community forests in the preparatory, PCFMA and CFMA stages, 2005

Division	Demarcated community forests						Number of gazetted community forests	Area of gazetted community forests (ha)
	Preparatory		PCFMA		CFMA			
	No.	Ha	No.	Ha	No.	Ha		
Western	9	589.00	17	1 807.90	30	3 346.55	28	3 187.59
Lower River	12	1 031.19	19	2 411.55	15	1 729.39	15	1 729.39
Central River	36	3 676.25	59	3 609.70	60	5 098.43	59	5 047.39
Upper River	10	708.00	10	692.45	16	1 582.39	16	1 450.50
North Bank	8	313.20	4	673.00	3	122.30	3	122.30
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>6 317.64</b>	<b>109</b>	<b>9 194.60</b>	<b>124</b>	<b>11 879.06</b>	<b>121</b>	<b>11 537.17</b>

TABLE 5  
Demarcated community forests in the preparatory, PCFMA and CFMA stages, March 2006

Division	Demarcated community forests						Number of gazetted community forests	Area of gazetted community forests (ha)
	Preparatory		PCFMA		CFMA			
	No.	Ha	No.	Ha	No.	Ha		
Western	7	492.33	13	1 316.70	37	3 957.45	38	4 053.74
Lower River	12	1 103.18	17	2 458.95	17	1 804.79	17	1 804.79
Central River	26	3 901.76	77	4 297.37	63	5 173.53	61	4 889.68
Upper River	10	694.00	5	442.78	20	1 757.07	20	1 757.07
North Bank	8	313.20	4	673.00	3	122.30	3	122.30
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>6 504.47</b>	<b>116</b>	<b>9 188.80</b>	<b>140</b>	<b>12 815.14</b>	<b>139</b>	<b>12 627.58</b>

The low figures for North Bank division are explained by two main factors: (1) the division's general lack of forest cover owing to intensive groundnut cultivation, which has resulted in crisis-level deforestation and desert conditions; and (2) the lack of donor-funded projects to support CF in the division. In spite of these negative perceptions, however, there are viable areas in North Bank division, particularly in the western extreme of Lower and Upper Niimi districts.

The rapid expansion of CF and its impacts on bushfires convinced a lot of people who had been sceptical about the sustainability of decentralized forest management. Enough political will was mustered to accord forestry the attention it deserves, ultimately leading to creation of the National

Forestry Fund, which aims to enhance the financial resource base of the Forestry Department. The fund is used to promote PFM initiatives, among other activities.

Over time, the concept of CF was broadened until it was replaced by PFM, varieties of which have been tested and adopted, including JFPM and CCSF concepts. JFPM has made tremendous progress in Central River division, where 16 979.6 ha is currently under the scheme.

The area under private forest ownership is still very small, but is likely to increase as more urban-based elite groups start to invest in forest management.

Although the concept of CCFS has been around for the past ten years, no villages yet participate in the scheme. According to field staff, the incentive of obtaining 50 percent of the benefits is not sufficient to lure local communities into the programme. In addition, some communities are not interested in CCSF arrangements because they gain more from using the forest illegally than they would through the proposed 50 percent share of legal benefits.

# Analysis of forest management systems

When the Forestry Department was established in 1977, forest management systems focused on the protection and development of gazetted State-owned forest parks and exotic plantations. Over time, given the existing socio-economic and environmental conditions, it became nearly impossible to manage forest parks in isolation, and the government introduced PFM systems as a holistic response to the challenges of SFM. Such systems include CF, CCSF and JFPM.

The contribution of forest tenure to poverty reduction depends on the type and security of tenure arrangement. Where tenure is long-term and secure, people feel confident to make investments in forestry that will have positive impacts on their lives. Efforts to plant trees and control bushfires, for instance, are directly related to security of tenure.

The increased search for ways of enhancing the forestry sector's contribution to poverty alleviation and improved livelihoods has led to the development of strategies and methods for utilizing forest products and services for rural development. The creation of small-scale forest-based enterprises, managed by local forest committees, has had many positive results in the last four years in the Gambia (see Table 6). The Forestry Department piloted FAO's market analysis and development (MA&D) approach to improve the marketing of products and services.

## FOREST PARK MANAGEMENT

The 66 forest parks, covering a total of 34 029 ha, were established between 1952 and 1954 and are owned and managed by the State, for both production and protection purposes. Each park was supposed to be managed on the basis of its own ten-year forest management plan, but only a few such plans were ever drawn up. The failure to develop management plans is attributable to the Forestry Department's lack of expertise and financial resources.

Some forest parks were fenced to keep out livestock and control access from the surrounding communities, but this was not a lasting solution because most of the fences were stolen or deliberately breached by cattle herders so their animals could enter the parks for grazing; a number of parks were encroached by farmers. This situation has been aggravated by increased bushfires and illegal extraction of forest products.

### Management systems in forest parks

Until very recently, forest parks were managed conventionally, with clearly fenced borders curtailing access from the peripheral communities. It was assumed that this would be sufficient to regulate forest cover maintenance and prevent destructive practices. It is now clear, however, that although regulatory measures are important, standard forest laws are no guarantee of SFM and cannot be based on such measures alone.

An additional problem is the lack of forest management plans for forest parks. Even when such plans exist, forest management activities tend to focus on bushfire prevention and management, and only very limited forest stand improvement is undertaken in the parks.

### Planning and monitoring systems for forest park management

Planning and monitoring duties are shared by two separate units in the Forestry Department; the Technical Unit is responsible for helping divisions to develop forest management plans; and the M&E Unit is responsible for monitoring the implementation of plans and evaluating results.

Planning and monitoring systems for forest parks include: an annual plan of operation developed by the DFO, which includes all the activities to be performed in each forest park, with detailed costings and time frames; and six-monthly reports to the Forestry Directorate concerning implementation of the divisional plan. DFOs are also obliged to submit monthly returns reporting their revenues to the directorate.



The M&E Unit collates divisional reports and synthesizes them into six-monthly reports, highlighting achievements and constraints in plan implementation.

Both the annual division operation plans and the reporting systems face challenges. Very few DFOs prepare plans consistently, usually limiting themselves to bushfire or tree planting plans. These deficiencies are the result of divisions' lack of trained personnel and weak support from the Forestry Directorate.

Neither the technical nor the monitoring units have the necessary human resources to fulfil their roles adequately. The M&E Unit lacks transport for travelling around the country to cross-check and validate divisions' reports.

### **Achievements of the forest park management system**

One of the greatest achievements of the State control of forest resources is the survival of forest parks in areas where there would now be no forest had the State not intervened to declare a forest park. The North Bank division is an example of this. Farmers from Senegal and Mali invaded this area in the 1960s and 1970s to grow groundnuts, and today the only forest areas in the division are forest parks, which are much degraded. The local customary authorities would not have been able to stop forest destruction, because most of the incoming people were farmers looking for land to clear for agriculture.

### **Limitations of the forest park management system**

The conventional forest management approach adopted in forest parks soured relationships and alienated rural communities. According to survey results from 1986, a total of 2 068 ha of forest parks were lost through conversion to farmland and for settlement. As a result, most of the objectives for which forest parks were established have not been achieved. Bushfires and other illegal forest activities remain common. The Forestry Department has not had the necessary resources to develop and implement plans for the sustainable management of parks.

### **Contribution of forest park management to livelihoods**

In general, surrounding communities make little use of forest parks. By law, communities are permitted to enter forest parks to harvest fuelwood and other minor products for domestic consumption, but they require permission from the Forestry Department to do so.

Forest park management offers seasonal employment opportunities. The planting season and the beginning of the dry season, when firebreaks are established around the parks, are peak periods for forest-related employment. It is important to note that although jobs in the forest parks are seasonal and often low paid, they provide significant relief to local communities, coming at a time when other employment opportunities in the villages are rare and the crops are not yet ready to be sold.

### **Capacity building needs for State forest management**

To augment the capacity of the Forestry Department, there is an urgent need for the government to commit additional financial and human resources. Capacity building should focus on improving:

- the technical capacity of staff, through long- and short-term training programmes in-country and abroad;
- data processing, storage and retrieval, through training and the provision of computers;
- the mobility of field staff;
- accommodation facilities at the field level;
- salaries and wages.

In-country training up to certificate level is available at the Forestry School in Kafuta, Western division, but the restricted government budget makes it difficult to recruit trainees on a regular basis. The institution also has problems relating to its teaching staff, who are all full-time forest officers with little time for lecturing at the school. Attempts to integrate the forestry curriculum into the Gambia College were stifled by resource limitations.

In-service training for experienced staff is particularly necessary for the proper implementation of PFM concepts. Short courses in computer technology should be provided to improve staff's information management capacities.

## **FOREST RESERVES**

As well as its forest parks, the Gambia also contains vast expanses of forest reserve, which are also owned and managed by the State. Forest reserves are gradually being turned into community and private natural forests.

### **Management system in forest reserves**

The only management in forest reserves is the implementation of a licensing system. The Forestry Department issues production licences to fuelwood producers who have obtained permission to operate in an area from the head of the nearest village. The application form for a production licence must be signed by the village head and endorsed by the district chief before a licence is issued to the applicant.

### **Planning and monitoring systems in forest reserves**

There are no management plans for forest reserves. The Forestry Department issues utilization licenses on a quota basis to fuelwood producers, whose activities are supposed to be supervised by forestry field staff to ensure that they comply with the provisions of their licences and permits. Unfortunately, as a result of poor logistics and field staff's inclination towards corruption, such supervision is poor, and it is not uncommon to find licensees violating the provisions of their licences by felling more trees than they are authorized to.

The Forest Act advocates for the active involvement of local authorities in issuing forest utilization licences and permits. This is why licence holders have to obtain permission from the nearest village head and district chief before they can operate in a particular area.

Bushfire is a constant menace, because local populations take no responsibility for protecting forest reserves. More than 85 percent of forest reserves are burned every year, leaving most of them highly degraded. Perhaps the only way of reducing the impact of fires would be to introduce the practice of early burning, which is strongly advocated by local communities. The Forestry Department does not support early burning, however, as it is very difficult to coordinate nationwide and can be used as a pretext for burning forest for other motives.

### **Contribution of forest reserve management to livelihoods**

Forest reserves are *de facto* common property, which is used by local communities to satisfy their daily needs for fuelwood, medicinal products and construction materials. Local communities also derive food items, such as leaves, root tubers and bushmeat, from forest reserves, especially during the hunger season.

because marketing difficulties have led to a downturn in the agriculture sector, many rural households are turning to the forest for the commercial production of fuelwood and charcoal. Forest reserves also provide fertile land for local farmers, most of whom have no access to conventional agrochemicals to increase productivity.

### **Additional requirements for forest reserve management**

The poor level of supervision in forest reserves is due to the incapacity of forestry staff to make regular patrols. Because of mobility difficulties, the Forestry Department's M&E Unit is often not aware of what is going on in reserves. Even where staff are aware of what is happening, they often succumb to corruption, thus perpetuating illegal activities in the forest. It is therefore essential that measures be taken to improve transport for the unit and prevent corrupt practices in the field.

Irrespective of government inputs, the involvement of local populations is crucial for the sustainable management of forest reserves. Ways of strengthening this involvement, such as sharing the revenue from licences, should be considered.

## **COMMUNITY FORESTRY**

A village or group of villages can become involved in community forest management by concluding an agreement with the Forestry Department over any piece of forest land that is not a forest park and that lies within the traditional lands of the village or group of villages.

The PFM programme is implemented in phases. The timing for transfer to community ownership depends largely on the experience and readiness of the community concerned. Phased implementation is useful because it gives partners the chance to learn about each other. The responsibilities transferred to the local community must be commensurate with its technical and managerial capacity for sustainable management of the forest. The process of ownership transfer must therefore include regular training sessions to build community capacity.

A village representative committee – of which one-third of the members are women – is formed for day-to-day running of the community forest. This management committee is registered with the Forestry Department and becomes the legal contact group for matters pertaining to PFM. Forestry field staff ensure that the committee membership reflects and represents the interests of all groups in the village, including women and youth. The Forestry Department organizes training sessions to inform committee members about their roles and mandates, and forestry staff help the committee to carry out a preliminary demarcation of the community forest boundaries. The heads of families owning land that borders the proposed community forest reserve are invited to witness this preliminary boundary demarcation so that the reserve does not encroach into undesired zones, which may lead to future conflict.

### **Planning and monitoring in community forest management**

The management of a community forest is based on an approved forest management plan developed by the local management committee with the help of forestry field staff. There are two types of plan: the three-year preliminary management plan, and the five-year community forest management plan. These correspond to the preliminary and consolidation phases of the CF implementation process.

The three-year management plan focuses on fire protection and, where possible, forest stand improvement through enrichment planting. The plan is based on a simple visual survey of the forest condition and the listing of basic activities to be carried out in the forest.

The community's management performance is evaluated before the end of the preliminary phase. If the evaluation results are positive, the final agreement – the CFMA – is concluded. If the results are negative, the community repeats the preliminary phase.

Prior to the end of the preliminary phase, a five-year detailed management plan is elaborated by the forest management committee with the help of local forestry staff. This is forwarded to the DFO, who determines whether or not it is realistic.

The CFMA leads into the community's permanent ownership of the forest. During this three-year period, the Forestry Department provides capacity building to the local forest management committee, with training on record-keeping, bookkeeping and numeracy skills to enhance financial management by the committee. The committee carries out a forest assessment, draws up a work plan every five years and provides the labour to implement the plan. To ensure careful financial management, the committee is mandated to open an account with the nearest bank.

The M&E Unit of the Forestry Department is responsible for compiling data on CF implementation. CF villages are grouped into clusters of implementation areas (IAs), the number of clusters depending on the size of the district and the distribution of forest cover in the area. Each cluster is supervised by an IA officer, who is answerable to an administrative circle (AC) head. Each AC head oversees between three and five IA heads. At the end of each quarter, the IA heads submit progress reports to the AC head, who then prepares a summarized report for the DFO. The DFO then provides a synthesized divisional report on CF implementation to the M&E Unit. Reports are published in the M&E Unit's six-monthly report.

## Impacts of community forest management on livelihoods

In June 2003, GTZ commissioned a study to monitor and evaluate the impacts of CF after nearly 12 years of operation in the Gambia. The study examined the following ecological and socio-economic impacts of the programme.

**Environmental knowledge and awareness:** The study found that local populations' awareness of environmental problems had been adequately raised through extension work by the Forestry Department, other State departments and non-governmental organizations (NGOs). Knowledge about environmental degradation, forest management and protection, and government policy was found to be high.

Many villages are careful not to degrade their resource bases. It was observed that villagers in Brefet were harvesting their palm leaves (*Borassus aethiopum*) in a manner that would not jeopardize the trees' future productivity.

**Bushfire occurrence and extent of area affected:** It was difficult to draw conclusions from the bushfire analysis because a lack of comparable fire statistics for the divisions meant that there were no baselines for objective comparison. Villagers reported that bushfire is declining in both frequency and intensity, however. The lower incidence of bushfire throughout the country confirms this assertion.

**Ecological improvement:** According to FAO's *State of the world's forests* report for 2001, the Gambia has gained a net increase in forest area, which has risen from 42 to 43 percent of the total land area. This increase is undoubtedly mainly attributable to expansion of the CF programme.

The results of the impact assessment show that local tree species are increasing more in the vicinity of CF villages than in non-participating ones. The study also indicated that CF villages become increasingly aware of the importance of forest protection and therefore more concerned about State forest parks.

Populations of many animal species, such as monkeys, baboons, hyenas and warthogs, are increasing in many CF villages because of improved vegetation cover and reduced bushfire. The availability of vegetation cover also influences the migratory pattern of many animal species.

**Commercialization of forest products:** The programme has improved both the variety and the quantity of forest products that can be commercialized. Branched fuelwood, which used not to be valued, has become an important commercial product. The CF programme advocated for the collection of branched fuelwood from the forest floor as a fire management strategy.

Fruits and nuts are also important commercial items for many CF villages. Bakindicki in North Bank division earns more than 5 000 dalassi (D) (165 euro) a year from sales of *Detarium senegalensis* and *Saba senegalensis* fruits.

**Gender dimension of forest product commercialization:** Women are heavily involved in the commercialization of small-scale forest products, selling fuelwood (particularly branched), fruits, herbs and leaves. Although these are of lower economic value than the high-value products sold by men, such as timber and split fuelwood, they provide an important alternative income source for the women.

**Forest services for recreation:** Ecotourism is growing in popularity in CF villages close to urban areas. This could be a sustainable alternative to the commercial use of forest products. Tumani Tenda and Brefet (both CF villages) have started to run their own community forest-based ecotourism centres, which provide employment opportunities for youth. Tumani Tenda ecotourism centre has been operating for five years and now employs more than 20 village youths. The village has used the profits from the centre to finance construction of a primary school and to electrify the village.

**Improved grazing:** The availability of grass and fodder is improving as bushfires decrease, but some communities expressed concern that the forest is becoming too close to the village, which is inhibiting the growth of grass for livestock grazing. This concern should be addressed through silviculture interventions, such as opening the forest canopy to allow more sunlight to reach the forest floor.

**Good governance/democratization:** The community forest management process was a forerunner of decentralization in the Gambia. Forest management committees are constituted with a view to

handing over forest management responsibilities to local communities. Committee members are democratically elected to represent their villages in all matters pertaining to the forest.

The training in record-keeping, communication and simple accountancy that the Forestry Department provided to the committees has helped to ensure that local forest resources are managed and utilized in a fair and transparent manner for the benefit of all community members.

*Promotion of rural development and poverty alleviation:* Over the past five years, the enterprise development component of the PFM approach has catalysed many village development initiatives. Interest groups have been formed in selected villages in Western, Lower River and Central River divisions to undertake small-scale forest enterprises such as beekeeping, fuelwood and timber production, handicrafts and ecotourism. Table 6 lists some of these villages and the developmental initiatives they have accomplished.

TABLE 6  
Forestry and rural development

Village	Division	Money raised in the last 5 years	Development initiatives undertaken
Batending/ Kandonko	Western	D7 200 D23 560	Water and solar energy for electrification Road construction between Somita and the village
Bulanjorr	Western	D76 000 D30 600 D2600	Purchase of a bush taxi Mosque construction and solar power for village electrification Construction of bunds against salt intrusions in rice fields
Brefet	Western	D30 000 to D40 000 a year from ecotourism D18 000 from log extraction	Village electrification and water supply Construction of the ecotourism camp
Kafuta	Western	D100 000	Mosque, Arabic school, scholarships for students, clinic and water supply
Tumani Tenda	Western	D180 000 a year from ecotourism	Water supply, village electrification, income tax of compound owners, school construction, irrigation facility for women's orchard and purchase of a bush taxi
Bustaan	Central River	D24 350	Repairs of village rice irrigation machine, fuel for its operation, rehabilitation of village hand pump and roofing of village mosque
Dobo	Central River	D37 850	Village electrification, repair of village well, fuel for village generator and investment in the groundnut selling point
Buram	Western	D3 000	Purchase of TV and battery for village use
Kanuma	Western	D21 055	Purchase of rice to support families, mosque construction, registration of a forest association and repair of village hand pump
Jakoi Sibrik and Nyangit	Western	D7 450	Digging of well for cattle, mosque construction, purchase of materials for the village primary school and recitation of the Holy Quran for village
Brefet, Ndemban and Besse	Western	D9 000	Divided among participating villages for rehabilitation of village mosques
Korrupt	Central River	D14 500	Well dug for village use, purchase of two bulls for hire to farmers
Boraba	Central River	D20 0000	Purchase of groundnut seeds for the 2005 planting season for loan to communities
Tabanani	Central River	D60 000	Village electrification and maintenance, repair of village hand pump

US\$1 = D27 (July 2006).

Although it could be argued that the benefits of CF do not trickle down directly to the households, through improved village infrastructure, individual households do have greater possibilities to engage in income-generating activities. Most forest management committees organize soft loans for their members to buy food or pay school fees, especially during the rainy season.

The success of the CF programme is an important factor in convincing the government about the forest sector's importance to rural development, and has helped to integrate forest resource management into the country's Poverty Reduction Strategy Papers, contributing to attainment of Millennium Development Goals 1 and 7.

### **Overall impact of community forestry implementation**

Implementation of CF across the Gambia has helped to integrate forest management into rural development because of the development opportunities it offers. The success of the community programme has been a catalyst for local government reform and calls for councils to obtain their own forests. The positive results attained have encouraged the Forestry Department to move away from command-and-control mechanisms towards provision of an enabling environment for local communities and the private sector to participate in forest management.

### **Limitations of community forest management**

Although CF has expanded rapidly throughout the country, its long-term sustainability is not clear. There is still a large supervisory role for the Forestry Department, because most local forest management committees cannot operate independently. Most local communities lack skills and experience in forest management, which limits the extent of forest area that can be transferred to them for management.

The commercial use of most community forests is restricted by their grading status. Perhaps because they were suspicious about the Forestry Department's motives, at the beginning of the CF programme, most communities selected hilltops and shrubland as community forests. Several years of improvement activities, such as enrichment planting and bushfire control, will be required to improve the structure of these forests for the sustainable utilization of timber and fuelwood.

A further limitation for CF is rural–urban migration, which is draining rural areas of the active young people needed to initiate village development. Most villages lack the necessary labour force to protect the forest from bushfires and undertake forest improvement measures.

Modern education is eroding traditional authorities and many of the social values that keep communities together. CF performs best in communities with strong traditional authorities and where people are willing to forego personal gain in favour of community prosperity.

The design and implementation of management plans has to be monitored by the Forestry Department to avoid overexploitation of forest resources. There are numerous cases of forest management committees and local forestry staff colluding with commercial agents to use the forest illegally.

The temptation to overexploit the forest for quick gains for the village is a serious threat. With the downturn in the agriculture sector, many villagers are resorting to the forest to earn their living, and there are cases of CF villages carrying out illegal forest activities in the name of village development. This attitude is reinforced by the “island approach” of many villagers towards forest protection and management. Villagers often guard their community forests to the detriment of nearby State forests.

Leadership of the management committees is problematic because most committee leaders remain in their positions for long periods, thus increasing the potential for corruption. Local politicians' interference in the day-to-day operation of management committees makes it difficult to restructure them. There is a real need to improve executives' transparency and accountability to the local communities they represent.

The most serious threat facing the sustainability of community forest management is the emergence of inter-village conflicts over landownership. Many CF applications are pending approval because of long-term conflicts, most of which are fuelled by political differences. There is also increasing conflict concerning the misuse of local funds.

### **Prospects for community forestry expansion**

Throughout the five administrative forest regions, 319 villages participate in the programme, managing a total of 28 508.41 ha of natural forest (Tables 3, 4 and 5).

In Western division, there are indications that the CF area has reached its maximum possible extent because of high demand for land for other uses. This is confirmed by the low acceptance rate of CF in Kombo south, where there is very good forest land. Communities prefer selling this land to estate developers rather than preserving it as community forest.

In response to this situation, serious efforts need to be directed to consolidating existing community forest areas and enabling the villages involved to complete the CF process rapidly; more than half of community forests are still in the preliminary phase. There might be potential for further expansion of CF in Lower River division, especially in the sparsely populated district of Kiang West, but progress here is hindered by the very poor condition of the road network, making it hard to reach the communities.

The potential for CF is highest in Central River division, where there are huge forest areas and a project that provides the necessary capacities for programme implementation.

The prospect for further CF expansion in Upper River division is limited by the prevalent land tenure system, which alienates people who are interested in the programme. Most land is owned by the Sarahules, who are not willing to use it for CF.

### **COMMUNITY-CONTROLLED STATE FOREST**

The CCSF programme offers communities that are already participating in CF and have CFMAs the opportunity to manage forest areas outside the forest parks and community forests, in partnership with the Forestry Department. These areas are traditionally referred to as “open-access forests”, where most commercial utilization is carried out under a licensing system.

In CCSF, no elaborate management plans are required; priority is given to fire control and the reporting of illegal activities to the authorities. Local communities involved in such co-management benefit from a 50 percent share of the revenue earned from forest exploitation activities in the area.

The ultimate objective of CCSF is to put all the forest areas outside the boundaries of forest parks and community forests under sustainable management. The concept has much potential for promoting public involvement in forest management, because more than 360 000 ha of natural forest cover still lacks any forest management regime. In addition, the scheme would generate substantial revenue for the communities.

Disappointingly, local communities have shown little interest in the CCFS concept. Several years after its initiation, no community has yet opted for this type of joint management. It seems that the incentives offered under the scheme are not sufficient to attract local communities.

### **JOINT FOREST PARK MANAGEMENT**

The JFPM initiative is gaining momentum, especially in Central River division, where the German Agency for Financial Cooperation (KFW) is supporting the programme. There are currently 23 forest parks, covering a total area of 16 979.6 ha, for which joint management agreements have been concluded with neighbouring villages.

Steady progress is also being made in Lower River division, where tentative agreements have been reached with villages to co-manage two State forests. There is potential for JFPM in other divisions, and it seems to be the best option for the sustainable management of forest parks.

One major factor limiting the spread of JFPM is the degraded status of most forest parks. In North Bank division, for instance, the bulk of forest parks are so seriously degraded that there is virtually no economic incentive for communities to join the Forestry Department in managing them; special incentives are needed to encourage local populations to adopt JFPM in these areas. The Central River division forest park provides such incentives as milling machines and wells for the communities.

## **PRIVATE NATURAL FOREST MANAGEMENT**

Lack of experience with this management system precludes adequate analysis of the approach. The first private natural forest management agreement was concluded in May 2006, but private participation in forest management has a good chance of expanding as there is much potential for investment in ecotourism.

In-line with the government's decentralization programme, the forest policy encourages private participation in both natural forest tenure and plantation establishment. The incentives for private involvement include tax exemption and technical support from the Forestry Department in the preparation of management plans and forest inventories. The owner of a private natural forest or plantation does not have to make any payments to the National Forestry Fund.

The low rate of expansion of private natural forest management is probably due to a lack of adequate publicity on the forest policy, as many people are unaware of the incentive package for this initiative. Another limiting factor is the opportunity cost for other land uses. At present, it is difficult for forestry to compete with other land uses, such as residential and industrial uses. Land has increased massively in value, especially in urban areas, where people prefer to sell their land rather than keeping it under forest. The private sector is by far the largest potential investor in forest management, and the institutional framework should therefore encourage long-term private investments in SFM under conditions of profitability, fair competition and security, which can compete with investment alternatives.

The future of SFM depends on the government's continuous commitment to implementing the local government decentralization agenda and ensuring that adequate budgetary allocations are available to the Forestry Department to provide the needed technical and extension services to rural communities and other stakeholders in the forestry sector.



# Recommendations

## **Financing the local government decentralization process**

The Local Government Act of 2002 creates new opportunities for forest tenure in the Gambia, but inherent financial difficulties mean that it remains only a theoretical concept. The central government must provide the necessary financial resources to operationalize the local government decentralization process so that councils can implement the provisions of the act.

## **Greater NGO involvement in the community forestry programme**

Analysis of forest tenure issues reveals an absence of NGOs and other civil society organizations in forest tenure. NGO advocacy for reduced State dominance of forest tenure and NGO help in resolving the numerous conflicts that are derailing the course of CF are required. The continuous increase in PFM-related conflicts poses a serious threat. NGOs can also provide vital links between communities and marketing channels.

As resources available to the Forestry Department decline because of project closure and limited government budget, the sustainability of the CF programme depends on increased participation from NGOs.

## **Building the capacities of local forest managers**

Sustained efforts are needed to build the capacities of local communities in forest and community management. Forest management committees must be transparent and accountable in their duties, to keep the rest of the community with them. NGOs have a particular role in this endeavour, through credit and saving schemes.

## **Marketing development**

As a way of maintaining local motivation in CF, market development for forest products and services should be given more attention. FAO's MA&D approach has much potential for creating small and medium-sized forest-based enterprises. Forests should provide sustainable income for their managers, and this can come about only through developing marketing mechanisms.

## **Nationwide implementation of the JFPM concept**

The State must capitalize on the experience of JFPM gained in Central River division by increasing collaboration with forest-peripheral communities in the management of forest parks. Decades of State monopoly over forest parks have yielded very few positive results.

## **Improve the CCSF concept**

Ways of making CCSF more attractive to local communities should be explored, as the concept offers much opportunity to extend sustainable forestry ideals to the vast expanse of open forest. The Forestry Department should revitalize patrolling and supervisory activities in forest reserves to reduce the high incidence of illegal activities.

## **Expanding private sector involvement**

The private sector is the largest potential investor in forest management, so the institutional framework should encourage long-term private sector investment in SFM under conditions of profitability, fair competition and security, which can compete with investment alternatives.

The private sector is likely to command an increasing role in forest management, given the current orientation of the government's macroeconomic policies. This will require strengthening of the Forestry Department's monitoring and regulatory role to avoid the totally private control of the

public service functions of forests, such as conservation and protection of biological diversity, microclimate and water supply.

---

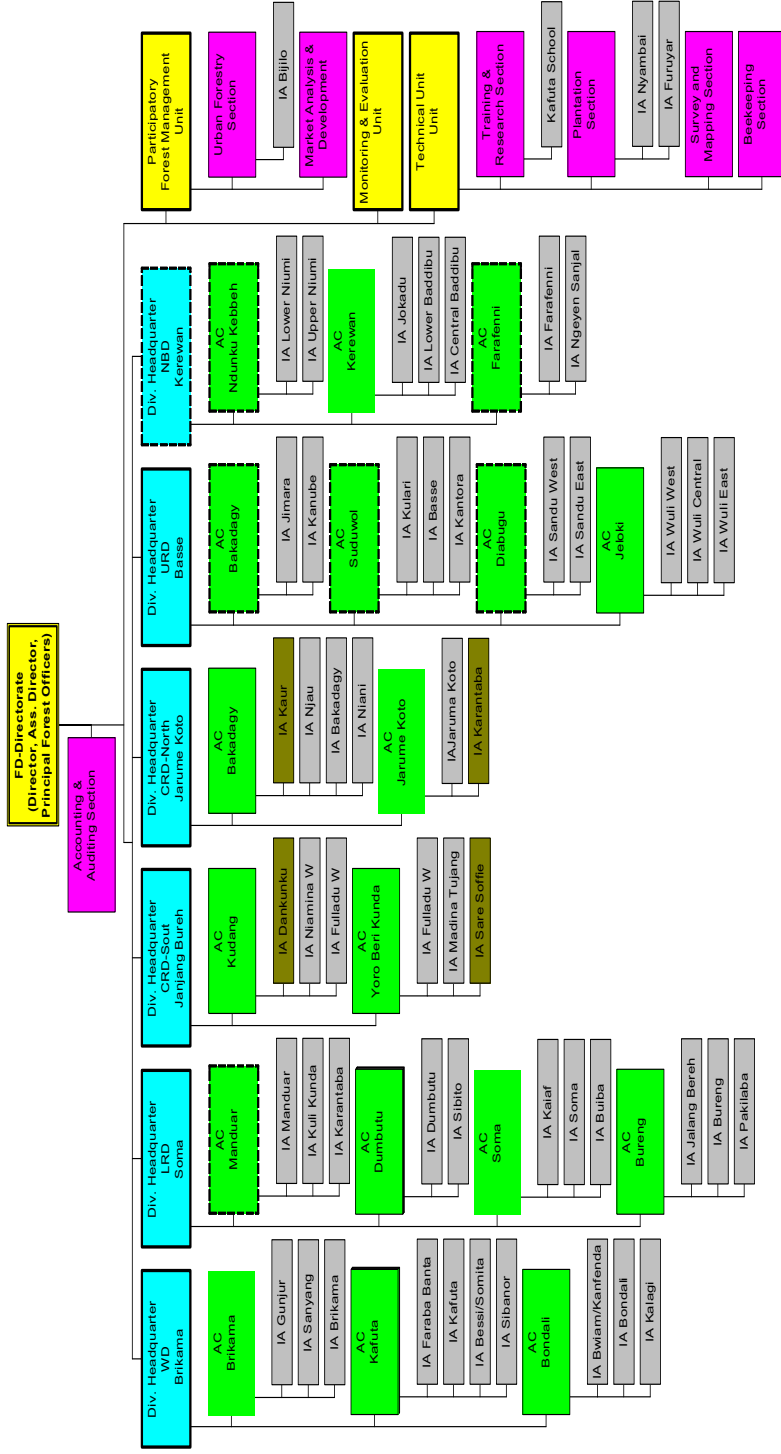
## REFERENCES

- Department of State for Local Government. 2002. *Local Government Act, 2002*. Banjul.
- FAO. 2005. *Empowering communities through forestry: community-based enterprise development in the Gambia*. Rome.
- Faure, A. 1995. *Private landownership in rural Burkina Faso*. IIED Dryland Programme Paper No. 59. London, International Institute for Environment and Development (IIED).
- Forestry Department. 1995. *Forest Policy 1995*. Banjul.
- Forestry Department. 1998. *Forest Act 1998*. Banjul.
- Forestry Department. 2000. *Forest Regulation 2000*. Banjul.
- Forestry Department. 2001. *The Gambia Forest Management Concept*, revised edition. Banjul.
- Forestry Department. 2005. *Community forestry implementation guidelines*, No. DOF/CF 5-3/2005. Banjul.
- Forestry Department. 2005. *Monitoring of vegetation cover changes in the joint managed forest parks of the Central River Division Forestry Project*. Banjul.
- Kohler, K. 2001. *Tropical forest research, Africa: a general analysis of forest laws and aspects of implementation in selected countries south of the Sahara*. Eschborn, Germany, German Technical Services.
- Painter, T.M. 1993. *Getting it right: linking concepts and action for improving the use of natural resources in Sahelian West Africa*. IIED Dryland Programme Paper No. 40. London, IIED.
- Topa, G. 2006. The role of development partners in Africa: a forestry perspective on benefits, problems and trends. *International Forestry Review, Special Issues: Africa – its forests and their future*, 8(1).
- World Bank. 1992. *Managing the world's forest, looking for balance between conservation and development*. Washington, DC.

## ANNEX 1. RIGHTS AND RESPONSIBILITIES IN COMMUNITY FORESTRY

Phases	Community responsibilities	Community benefits and rights	Forestry Department responsibilities
Start-up	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identify proposed forest area</li> <li>Form forest management committee</li> <li>Form by-laws</li> <li>Apply for PCFMA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Traditional customary access for non-commercial forest uses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assist forest identification and committee formation</li> </ul>
Implementation (PCFMA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborate preliminary management plan</li> <li>Plan implementation and monitoring</li> <li>Final demarcation of the forest area</li> <li>Develop 5-year forest management plan</li> <li>Protect proposed forest and surrounding forests from bushfires and other illegal exploitation</li> <li>Apply for CFMA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Collection of forest products for private consumption</li> <li>Processed wood or round logs from clear felling for firebreaks</li> <li>Access to fruits and other perishable non-wood products</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assist development of management plans</li> <li>Issue committee's certificate of registration</li> <li>Build capacities of forest management committees</li> <li>Issue licences and permits free of charge for specified products</li> </ul>
Consolidation (CFMA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Protect the forest and surrounding forest areas</li> <li>Establish a 5-yearly management plan and annual work plans</li> <li>Organize and mobilize the community for field activities specified in the management plan</li> <li>Monitor and document activities</li> <li>Regulate the administration and disposition of funds</li> <li>Record quantities of all forest products harvested and regularly inform the forest officer</li> <li>Pay proceeds of forest product sales from the forest into a bank account in the name of the committee and administered by 3 elected members</li> <li>Spend at least 40% of revenue on forestry development, and the balance on community development</li> <li>Pay 15% of all revenues to the National Forestry Fund</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ownership rights over the forest</li> <li>Harvesting of timber and fuelwood for commercial purposes according to the management plan</li> <li>Right to exclude outsiders</li> <li>Right to exploit the forest for commercial purposes</li> <li>Right to increase the forest area by application</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Monitor management plan implementation</li> <li>Issue licences and permits for products described in the management plan</li> </ul>

## ANNEX 2. FORESTRY ORGANOGRAM



# TRENDS IN FOREST OWNERSHIP, FOREST RESOURCES TENURE AND INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS

## Case study from Ghana

By

K. Akyeampong Boakye

and

K. Affum Baffoe

### Summary

At the beginning of the twentieth century, the forest area of Ghana covered about 34 percent of the total land area. Forest reservation was started in 1927 by the colonial administration and ensured the reservation of 11 percent of the country's total land area. In all, 282 forest reserves and 15 wildlife protected areas, occupying more than 38 000 km<sup>2</sup> or about 16 percent of the total land area, were established and gazetted in Ghana. There was an additional 4 000 km<sup>2</sup> of forest outside this gazetted area. The main aim of the reservation programme was to ensure the protection of substantial areas of forest, but the process of forest land reservation ignored the traditional tenure system, which led to a negative attitude to reserves among the population, especially in forest fringe communities. This situation was aggravated by a failure to inform forest communities of their usufruct rights and by the focusing of forest management on forest protection by the central government.

All forest lands in Ghana are held in trust by the government, which manages them for the stool landowners. The Forest and Wildlife Policy of 1948 stipulated that the government manage forest resources single-handedly, without the collaboration of forest fringe communities, and did not yield many positive results. Passage of the current Forest and Wildlife Policy of 1994 led to some progress regarding stakeholder collaboration, but did not solve the ownership issue regarding trees outside forest reserves and on farmland; the lack of clear ownership status calls for a policy review. The policy of 1948 was driven by the need for commercial timber production, mainly for export. The 1994 policy, on the other hand, aims at the conservation and sustainable development of the nation's forest and wildlife resources for the maintenance of environmental quality and a steady flow of optimum benefits to all segments of society. The forest sector's potential to contribute to sustainable forest management (SFM) and poverty reduction for socio-economic development faces challenges related to forest ownership, resource tenure and the lack of effective participation from resource owners and local communities in forest management decision-making. This lack of participation is due to inadequate incentive structures to ensure SFM.

Institutional arrangements have been established to address the complex problems associated with forest ownership, resource tenure and their collective impacts on SFM and poverty reduction. These arrangements include increased off-reserve annual allowable cuts, competitive bidding for timber rights, increased stumpage fees for timber, sharing of natural forest timber revenues, and improved incentives for SFM, such as social responsibility agreements (SRAs), incentives for forest plantation development, and policy reforms for benefit sharing in the modified Taungya system (MTS) and commercial forest plantations. Forest ownership and resource tenure will not be able to address SFM, socio-economic development and poverty reduction until the legislation that governs land and tree tenure and farmers' tree rights has been amended.

In Ghana, forest ownership is derived from the system of land inheritance. There are two forms of inheritance: the patrilineal system and the matrilineal system. As a result of the different historical settings of these two systems, they have different concepts of land, land acquisition and landownership. Under the patrilineal system, inheritance passes directly down the male line, while in the matrilineal system succession to property and land passes along the matrilineal line according to primogeniture in the following order: brothers, sisters' sons, sisters, and sisters' daughters (Agyeman Dua, 1991). These systems of land inheritance do not necessarily include tree tenure rights, so SFM is difficult to establish in Ghana. Reform of tenure systems would help to ensure the long-term growth of not only sustainable forestry development but also the national economy as a whole. In addition,

since the 1994 Forest and Wildlife Policy came into force, there has been no legislation regarding off-reserve management and the recognition of rights to naturally occurring timber. The way forward is to examine how forestry can alleviate poverty through off-reserve forest ownership. There is a need for greater equity through collaborative management, to reform the forestry sector and enforce compliance with participatory approaches to forest management.

The ownership of trees outside forest reserves requires particular consideration in the next policy review and amendments to the legislation governing land, tree tenure and farmers' rights. Legislative initiatives since 1994 have concentrated on promoting and regulating timber operations, while overlooking benefit sharing and collaborative management issues. A law that supports these is urgently required. It is recommended that legal provisions be made to protect tree farmers from unlawful expropriation by local communities.

## Introduction

### RESEARCH OBJECTIVES

This study was prepared for the FAO Regional Workshop on Trends in Forest Ownership, Forest Resource Tenure and Institutional Arrangements in Africa, held in Nakuru, Kenya from 19 to 21 October 2006.

The study investigates the trends in forest resource ownership and the institutional arrangements currently operating in Ghana. Its ultimate objective is to improve forest management practices and forests' effect on poverty alleviation, through the formulation of strategic policies and laws that link resource ownership, management agreements and institutional arrangements. The study was designed with the overall aims of:

- identifying and evaluating existing indigenous forest ownership, forest tenure systems and institutional arrangements;
- examining the impact and relevance of these for poverty alleviation;
- assisting the formulation of policies and laws to develop national forestry through linking resource ownership, management agreements and institutional arrangements for effective poverty reduction.

More specifically, the study:

- focuses on the northern savannah zone (NSZ) and the high forest zone (HFZ) of Ghana;
- assesses conflicts over resource ownership, management agreements and institutional arrangements in rural communities in Ghana, and the effects these have on poverty alleviation;
- identifies problems that hamper the optimization and implementation of strategic policy formulation and law development.

Research methodologies included drawing up a matrix of forest tenure categories, management agreements and institutional arrangements in Ghana; conducting open-ended interviews; and assessing primary data through questionnaires for stakeholders, organizations and partners.

# The formal and legal context

## THE TENURE SYSTEM

In general, there are greater tree tenure restrictions in the three northern regions of Ghana than in southern parts. Immigrant and tenant farmers have fewer rights to plant, use and own trees than indigenous farmers, mainly because of land inheritance systems.

### Forest area, types and condition

Ghana is richly endowed with renewable natural resources, which have played vital roles in its socio-economic development before and since independence in March 1957. In 1906, the colonial administration enacted legislation to control the felling of commercial tree species; in 1908, the Forestry Department was established; demarcation and reservation of the forest estate took place between 1928 and 1939; and the Forest Policy of 1948 was developed as a guiding instrument for the management of forests.

The 1948 policy established 282 forest reserves and 15 wildlife protected areas, which occupied more than 38 000 km<sup>2</sup>, or about 16 percent of the country's total land area. An additional 4 000 km<sup>2</sup> of forest existed outside this gazetted area. Since then, 50 000 ha of plantations have been planted in forest reserves, and additional plantations have been established by individuals, institutions and communities. On- and off-reserve plantation establishment increased when the Forestry Department started its Collaborative Community Forest Plantations Project, and has accelerated since the launching of the National Forest Plantation Development Programme (NFPDP) in 2001 and the Presidential Special Initiative on Forest Plantations in 2002, through the Highly Indebted Poor Countries Initiative. It is difficult to assess the expansion of teak plantations outside forest reserves, however, because the Forest Services Division (FSD) has kept only scanty records over the years.

FSD's target is to establish 20 000 ha of plantation a year on reserve forest. An estimated total of 60 000 ha has been planted since 2005, using the modified Taungya system (MTS) (NFPDP Annual Report, 2005).

TABLE 1  
Forest reserves in HFZ

Forest type	Area (ha)
Production area	719 300
Convalescence area	240 392
Protected area	238 200
Other	415 108
<b>Total</b>	<b>1 613 000</b>

Table 1, showing the status of forest reserves in HFZ, is based on results of the Multi-Resource Inventory (MRI) of 2001/2002, which studied a timber production area of 719 300 ha. MRI was a forestry inventory programme supported by the World Bank and the United Kingdom's Department for International Development (DFID) with the primary objective of estimating the stocking levels of timber resources in the permanent forest estate of HFZ – Brong Ahafo, Ashanti, Eastern, Central and Western regions. The inventory aimed to provide estimates at the reserve, district, regional, ecological zone and national levels. In accordance with wider perspectives of the value of forests, an assessment of important non-wood forest products (NWFPs) and an indication of fauna populations were included in the survey.



HFZ contains the permanent forest reserves within the middle belt and the southern forest, and includes five of the country's ten regions, as shown in Table 2. NSZ comprises the three northern regions, and the Coastal Savannah Zone covers the Greater Accra region and parts of Central and Southern Volta regions; these zones are non-timber producing. NSZ contains areas of communal forest, and the coastal savannah zone is characterized by individual, group and community woodlots to meet domestic and fuelwood requirements.

As shown in Annexes 1 and 2, there are forest reserves in Northern, Upper West and Upper East regions, but these do not produce timber, although some have established plantations and are undergoing reforestation under NFPDP. Some of these reserves protect the water sources and catchments of major rivers flowing into Volta lake, including headwaters of the Kulpawn and Dhaka and tributaries of the Tapania, Kulpawn and Nasia.

TABLE 2  
Trends in reserve and timber production areas in HFZ, by region

Region	Reserve (ha)	Production forest in 1989 (ha)	Production forest since 2002, (ha)
Ashanti	383 900	234 500	126 400
Brong	264 060	202 400	126 300
Central	110 730	122 800	73 400
Eastern	153 750	87 900	70 200
Western	700 880	513 400	323 000
<b>Total</b>	<b>1 613 240</b>	<b>1 161 000</b>	<b>719 300</b>

The following are the reasons for the declines in production forest area since 1989:

- In Brong, Ashanti and Eastern regions, most convalescence areas did not recover and tended to degrade, mainly as a result of annual wildfires.
- In Western and Central regions some areas are not degraded, but have been designated as protection forest, for example biodiversity areas.
- Other reserves, such as Manzan, Muro and Sukusuku, have been encroached by settler cocoa farmers.

TABLE 3  
Off-reserve TUCs

Region	Number of TUCs	Area (ha)
Ashanti	16	80 501
Brong	26	105 567
Central	16	64 309
Eastern	6	38 225
Western	3	26 517
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>315 119</b>

Timber utilization contracts (TUCs) are the legal instruments governing forest management and product use. The Timber Resources Management Act of 1997 states that no person shall harvest timber from any land to which the act applies unless he/she holds timber rights in the form of a TUC in respect of the land area concerned. TUCs are applicable both on- and off-reserve. Table 3 indicates the designated areas outside forest reserves for which rights of exploitation are guaranteed

because they contain timber trees. Five-year timber utilization permits (TUPs) can be applied to relatively small land areas outside these designated areas.

## **STAKEHOLDERS**

Stakeholders in the forest estate, both on- and off-reserve, include the central government through its Ministry of Lands, Forestry and Mines, the Forestry Commission, stool landowners, district assemblies, forest fringe communities, non-governmental organizations (NGOs), timber contractors, administrators of stool lands, and private plantation developers, both local and international. It is important to emphasize that in Ghana ownership of land does not necessarily imply the ownership of and right to fell, extract and convert logs into lumber without permission from FSD. It is an offence to fell timber, convert it into lumber or convey it without the relevant permission stipulated by law.

Regarding stakeholders' rights and responsibilities, only the government – through its various ministries, department and agencies – has asserted its rights and responsibilities. This is mainly the result of the government's failure to formulate policy and define roles for ensuring sustainable forest resource use, and of inequitable benefit sharing arrangements. The relevant policy is ambiguous, and players in the timber industry strongly resist policies and management arrangements that are not in their own interests.

## **OWNERSHIP RIGHTS AND RESPONSIBILITIES**

The forests of Ghana are classified as forest reserves, off-reserve forests, communal forests, community plantations, private/individual plantations and institutional plantations.

### **Forest reserves**

Forest reserves are fully vested in the State through the Forest Ordinance of 1927, and all forest and timber resources are held in trust by the government on behalf of the stool landowners. Although landownership did not change at the time of reservation, traditional owners are denied rights of access to trees or land in reserves unless they have a permit from FSD. Since its outset, this law has created animosity between local communities and FSD, because of foregone benefits and the view that reserves were created without consultation. The management of trees within forest reserves, and the rights to own, plant, use and dispose of them are controlled by the State through the Forest Protection Decree of 1974.

According to Asare (2000) ownership of forest is closely linked to the indigenous system of landownership. Land is communally owned and held in trust on behalf of the people through the stools and skins. Landowners exert substantial control in deciding whether an area should be set aside for reservation. Although national law grants the government the authority to constitute a reserve on any land it deems appropriate, landowners must be consulted through an arbitration process that is under the jurisdiction of a reserve settlement commissioner, who must take landowners' concerns into consideration. Some proposed reserves have had to be abandoned because of strong opposition from landowners. Asare also reports that in some instances, such as wildlife reserves, the government purchases the land outright from the landowners, thereby becoming the property owner and enjoying the same rights as any other landowner. In effect landowners – whether stools, skins, the government or individuals – wield immense power on the setting aside of an area as permanent forest estate, and always have rights to revenue from the exploitation of the resource.

### **Communal forests**

Communal forests are woodlands outside forest reserves; most of them are in northern Ghana (see Annexes 1 and 2). Unlike the off-reserve forests of the south, which have economically exploitable timber trees, the trees in communal forests can be used only by households as sources of fruits, other food, medicines, etc. Communal forests are either natural or established by communities with support from FSD and NGOs. Trees in these forests cannot be owned or inherited by individuals,

but usufruct rights – such as collection of herbs and fuelwood – can be, according to the relevant rules and regulations. In Upper West region for instance, some communities have reserved areas of land for fuelwood production.

### Sacred groves

Sacred groves are forests that communities have reserved on communal land. They occur throughout Ghana and are usually very small in size. No individual has the right to plant, use or inherit trees and other tree products in most of these traditional forest groves, which are of great socio-cultural and religious significance. The rich histories of these natural enclaves are diverse, but most are related to the beliefs and values of local people. Traditional authorities employ indigenous strategies to exclude human activities from sacred groves, retaining them in or near their original natural state. The most common of these strategies are taboos that restrict people's entry altogether or on particular days. Sacred groves therefore present a mosaic of undisturbed habitats for flora and fauna within degraded ecosystems. In some cases, the community's fetish priest is the caretaker of its sacred groves and is usually granted limited rights to sell tree products, but not the land; no individual has the right to dispose of such land. A case study of sacred groves in Ashanti region, carried out by the Ashanti Regional Office of Ghana's Environmental Protection Agency in 2005, found that more than 90 percent of the 32 towns visited had at least one sacred grove. The groves average about 1 acre (0.4 ha) in area, with the largest – at Kobi in Moseaso – being about 100 acres. It was also observed, however, that most sites had not been mapped, so it is difficult to measure their sizes; the figures that people quoted were more guesses than actual.

### The Taungya system

Taungya is a system of forest plantation in which small-scale farmers are allowed to cultivate crops between the seedlings of a forest plantation for the first few years after planting (Amanor, 1996). The system was introduced in 1928 to restore Ghana's forest cover, solve the land shortage problems for farmers living near forest reserves, and provide the Forestry Department with labour for plantation development. Since then, lack of ownership rights to trees planted on reserved land have proved to be a great disincentive for sustainable forest management (SFM), and the Taungya system has been modified. The MTS includes benefit sharing and recognizes farmers' tenure rights. It is expected to promote SFM and poverty reduction approaches in Ghana. The MTS puts into action the 1994 Forest and Wildlife Policy's concept of granting individual farmers and tree growers the right to plant and inherit trees in forest reserves.

TABLE 4  
Features of the different tenure types

Type of tenure	On-reserve	Off-reserve	Area (ha)	Rights of access holders	Rights and responsibilities of government	Remarks
Forest reserves	✓		1 613 240	Permits for timber, NWFP usufruct rights	Protection, management, development and utilization	Owned by stool, shared with government
Off-reserve forests		✓	315 119	Timber permits	Management	
Communal forests		✓	-	Non-commercial gathering of tree products	n.a	All inhabitants have usufruct rights to naturally occurring trees
Sacred groves		✓	-	Non-guaranteed access	n.a	
Community plantations		✓	-	Communal gathering	n.a	Ongoing
Private plantations		✓	-	Sole owner and manager	n.a	Ongoing
Industrial plantations		✓	-	Sole owner and manager	n.a	Ongoing

Taungya system	✓		50 000	Access to land but not tree crops	Management	Stopped
MTS	✓		60 000	Access to land and tree crops	Management	Ongoing
Collaborative forest management	✓	✓		Joint managers for equity	Management	Ongoing
11. Commercial plantations	✓		0	Managers of the resource	Regulatory roles	Guidelines ready late 2006

A stool land is land communally owned by the subjects of the stool and held in trust by a chief who is the unifying symbol of authority.

### MANAGEMENT AGREEMENTS: RIGHTS AND RESPONSIBILITIES

Management agreements for forestry in Ghana include the benefit sharing agreements used for management of both on- and off-reserve forest resources and social responsibility agreements (SRAs). According to the rules for exploitation of timber products as directed by the *Logging manual*, FSD should measure timber trees within 48 hours of felling so that the District Forestry Office can calculate the stumpage fees to be paid by timber operators. Fees are paid to FSD (which is part of the Forestry Commission), with the shares due to stool landowners, the district assembly (local government) and the office of the administrator of stool lands paid through the administrator of stool lands according to the formulae described in the following paragraphs.

*On-reserve*: FSD receives 60 percent of the total stumpage and rent collected; the office of the administrator of stool lands receives 10 percent; and the remaining 30 percent is divided as follows:

- 55 percent to the district assembly;
- 20 percent to the traditional council;
- 25 percent to the stool landowner.

*Off-reserve*: FSD receives 40 percent of the total stumpage collected. The stool landowner receives the remaining 60 percent of the stumpage and 100 percent of the rent.

Until June 2002, when the government adopted the current policy, the benefit sharing arrangements for off-reserve forests were similar to those for reserves. In addition, SRA revenue is paid to the fringe communities for both on- and off-reserve exploitation. In spite of these management arrangements, however, the forest sector has failed to fulfil the expectations of stakeholders and fringe communities, which have been marginalized over the years. Forest exploitation is characterized by unsustainable rates of logging, growing poverty in forest fringe communities, and poor returns to local people and resource owners, mostly resulting from high levels of illegal felling, illegal chainsawing, pervasive corruption in the public sector and weak enforcement of rules. Other significant problems are the inability of FSD to collect outstanding payments and the indebtedness of timber operators. According to the environmental advocacy group Forest Watch Ghana, the country loses US\$100 million a year from uncollected timber right fees (announcement in the *Daily Graphic*, 8 October 2004).

According to Opoku (2005), the 2002 revision of off-reserve royalty rates has had very poor results. He states that the formula for distributing royalties from stool land was set out in the constitution, so by seeking to determine royalty rates administratively, the government is violating the constitution. He also comments that the Forestry Commission's collection of stumpage has been so poor that the benefits of the policy have been nullified.

### PLANNING AND MONITORING OF ON- AND OFF-RESERVE PRODUCTION

FSD employs manuals of procedures (MOPs) and management plans to manage the country's forest estate. MOPs lay down strategic, operational and tactical procedures for the effective and efficient management of forest resources in both on- and off-reserve areas. Off-reserve exploitation is covered by the same procedures and rules as on-reserve exploitation. Thus, the procedures apply to

the 1 613 000 ha of forest reserves in HFZ, the off-reserve TUC area of 315 119 ha and the area under TUPs. The manuals are: MOP A – Strategic Planning; MOP B – Operational Planning; MOP C – Sustainable Timber Production On-Reserve; MOP D – Stock Survey and Yield Allocation; MOP E – Preparation of Timber Harvesting Schedules for Forest Reserves; MOP F – Controlled Timber Production Off-Reserve; and MOP G – Wildfire Management. In addition, there are operational guidelines on log measurement, conveyance certificates and forest reserve management plans.

All these manuals provide clear planning and monitoring guidelines, which include participation from owners and managers and seek to ensure SFM and poverty reduction. The manuals provide staff with a basis for preparing management plans and ensuring that timber production areas are managed in accordance with the regulations for TUCs, as defined in the Timber Resources Management Act.

Forest reserve management plans are binding agreements between FSD and the resource owners regarding how the reserve is to be managed. They contain action plans, and emphasize that the overall aim and primary objective of managing forest resources is SFM and poverty reduction.

There is a lack of planning and monitoring systems for other types of forest land, such as communal and private. These types of forest are the source of very insignificant percentages of timber and other forest produce.

## Changes and trends

Ghana's regulations for forest reserve management establish the usufruct rights of forest fringe communities to hunt, fish, collect fuelwood, snails and medicinal plants, and farm. The MTS includes benefit sharing arrangements that recognize farmers' tenure rights.

According to Kassanga (1998), the term "land tenure" applies to the various laws, rules and obligations governing the holding and/or ownership of rights and interests in land. In Ghana, there are two forms of inheritance: the patrilineal system and the matrilineal system. Under the patrilineal system, inheritance passes directly down the male line, with the heir's paternal uncle assuming temporary custody in cases where the heir is underage. In the matrilineal system succession to property and land passes along the matrilineal line according to primogeniture in the following order: brothers, sisters' sons, sisters, and sisters' daughters (Agyeman, 1991). It is important to note that these two main inheritance systems have different concepts of land, land acquisition and ownership rights. In both systems, however, immigrant and tenant farmers have restricted rights to use their farms for food crops, but not tree or cash crops. By discouraging tree planting in this way, the inheritance systems also discourage SFM and poverty reduction.

The system of ownership in forest reserves, which are held in trust for the stool landowners by the government, makes sustainable forest development and poverty reduction easier to pursue, as demonstrated by the MTS. The 1994 Forest and Wildlife Policy encourages increased public (including farmers' and communities') awareness of and involvement in the establishment, management and utilization of forest resources, and the MTS is an important way of involving rural people in tree planting. The MTS is based on the original Taungya system, which was revised to include self-financing and sustainability issues during a consultation process from July 2001 to December 2002. The process was initiated by the Government of Ghana with support from FAO and the World Bank. Consultations involved stakeholder groups, including farmers, landowners, local communities and NGOs. Under the MTS, farmers are the owners of forest plantation products, and the Forestry Commission, landowners and forest-adjacent communities are shareholders. Under the original Taungya system, the Forestry Commission was the owner of plantations, and landowners – but not tenant farmers – received benefits from tree crops. The new MTS uses the following benefit sharing framework:

- farmers receive 40 percent of tree outputs;
- the Forestry Commission receives 40 percent;
- landowners receive 15 percent: tribal landowners 8 percent, and traditional authorities 7 percent;
- forest-adjacent communities receive 5 percent.

Currently, the MTS is part of the government's strategies to alleviate poverty and reclaim lost forest cover. Since 2002, an estimated 60 000 ha of land in degraded forest reserves has been planted.

Since the Forest and Wildlife Policy of 1994, legislative initiatives have concentrated on promoting and regulating timber operations, and have not included benefit sharing or collaborative resource management issues. Greater transparency and competitiveness in the allocation of timber rights are expected to result in higher flows of benefits to landowners, thereby greatly improving the economic value of timber rights for landowners and increasing the indirect benefits for other stakeholders such as farmers. Following the passage of the Timber Resources Management Act in March 1998, the first competitive bids for timber concessions were made in November 2003; since then, the Forestry Commission has accepted bids on only two other occasions. The Forest Plantation Development Fund Act of 2000 provides some hope for improved forest tenure by empowering its board to confer ownership rights on plantation developers, according to guidelines.

## FOREST TENURE POLICY

The Ghana Forest Policy of 1948 aimed to create permanent forest through reservation by either the central government or traditional authorities. Its ultimate objective was to ensure sustained and adequate supplies of forest produce to meet actual and potential local requirements and the demands of the export trade, while providing indirect benefits, such as protection of watershed climate and prevention of erosion. It decreed that utilization should be progressive, with no replacement of forest resources not permanently dedicated to forestry, and controlled so that resources lasted as long as the market demanded and until the forest reserve had been regenerated. Forest supplies were also to be used to their utmost prior to land distribution to farming.

The Forest and Wildlife Policy of 1994 introduced a new set of principles for SFM and established priorities for development of the forest sector. This policy therefore contributed to the development of a national forest estate and a timber industry that provide the full range of benefits to society in a manner that is ecologically sustainable, while conserving Ghana's environmental and cultural heritage. The new policy promotes public participation in the sharing of forest management benefits and responsibilities, and encourages integrated and coordinated research in forest-related issues. It also provides for the conservation of all valuable wildlife habitats and communities.

The constitution of 1992 implies that improved forest management practices would be adopted. It provides that all stool lands in Ghana should be regulated and controlled by the appropriate stool on behalf of the stool's members and according to customary laws and usage (Article 267). The constitution does not mention clan, family or individual land. It is clear that the legal framework for both on- and off-reserve forest management is the best option for forest management tenure, especially since the 1994 Forest and Wildlife Policy.

Prior to the 1994 policy, forest management was highly geared towards sustainable utilization, with very little collaboration with forest fringe communities. Since the policy, however, rural populations have been increasingly integrated into forest management processes. A key attribute of this form of forest management is the series of laws that apply to rural communities' landownership and land-use rights, management and harvesting of trees and forest, and benefit sharing. All trees and forest are vested in the president; in other words, they are held by the State in trust for the communities concerned. Although this implies that communities' legal ownership is not affected, in practice the State has control over trees and forest resources, even though communities and landowners are involved in forest management tasks.

Previous law did not distinguish between ownership of planted and of naturally growing trees, because it assumed that no timber trees were planted. The new law on plantation development and management recognizes the rights of tree farmers and planters.

There is no law that regulates the gathering of living or dead NWFPs. The hunting of a few animal species is restricted by the Wildlife Conservation Regulations of 1971, which also state that animals should not be hunted between August and December or when they are young. Certain methods of hunting are prohibited without written authorization from the Forestry Commission. Restricted hunting methods include the use of gin traps, artificial light or flame, nets (except for fish or poisonous snakes), pitfalls, and poison or poisoned weapons. The law also decrees that only licence-holders can trade in bushmeat.

# Analysis of forest management and tenure systems

## FOREST MANAGEMENT

Ongoing forest management initiatives for both stool landowners and private, community and individual landowners aim to rationalize forest tenure to promote community participation and equitable benefit distribution. Recently, stool landowners and forest resource managers have been discussing their respective shares in the benefits from on-reserve management, following revision of the stumpage allocation for off-reserve lands. The stool landowners want to be more involved in forest resource management; they would like to take over the entire management process, but this is viewed as being unrealistic.

Collaborative forest management in Ghana involves a working partnership between the local people and FSD to ensure that all forest resources are managed effectively, efficiently and equitably. To ensure that reserve management is equitable, management plans identify the benefits that local people have a right to receive from the management of their resources. Many communities living close to reserves also participate in decision-making for the management of production and protection zones on reserves. Communities may be able to collaborate in the establishment of plantations in conversion zones, rehabilitation through enrichment planting in convalescence zones, establishment of firebreaks, cultivation of NWFPs, boundary maintenance and research programmes. The potential for collaboration should be explored during socio-economic surveys. At a later stage, agreements to guide the implementation of collaborative management programmes can be drawn up, specifying the objectives, activities, resources, roles and responsibilities.

Regarding benefit sharing in plantations established under the MTS, the Minister of Lands and Forestry assured a focus group discussion with Tropenbos International-Ghana in October 2004 that the Attorney General's department had completed a legal framework on benefit sharing among landowners, forest fringe communities, the Forestry Commission as a service provider, commercial tree plantation developers and Taungya tree growers. He also disclosed that this would provide the framework for communities to obtain access to land in degraded forest reserves. Analysis of the various forms of tenure category indicates that participatory management approaches that are equitable are the most advantageous of existing tenure systems

## LIVELIHOODS

Ghana's forest estate – both protected and off-reserve – provides both direct and indirect livelihood benefits to the entire population. Off-reserve forest provides 70 percent of the country's fuelwood consumption.

Rural fringe communities have benefits such as permits to harvest NWFPs from the permanent forest estate. FAO defines NWFPs as "forest products consisting of goods of biological origin other than wood, derived from forests, other wooded land and trees outside forests". NWFP activities in Ghana include palm-wine tapping, collection of raffia palm and canes, hunting permits, and collection of chew-sticks (Nsokor tree). Usufruct rights, such as for the collection of herbs and medicinal plants, are also guaranteed. With the rural-urban drift, the urban demand for these items has increased, as has collection of NWFPs. Over the years, many people in Ghana have depended on NWFPs for food, medicines, building materials, household goods, agricultural equipment and energy supplies, and NWFPs provide livelihoods for the inhabitants around forest estates. Although access and rights to these benefits are secure, the Forestry Commission has failed to manage them effectively. NWFPs have been marginalized in protection; apart from chew-sticks, no NWFPs are included in permanent protection areas. NWFP exploitation has therefore become an extensive, commercial trade between rural forests and urban markets, which is often uncontrolled and destructive to the sustainable management of the forest.



According to Agyeman (1993), forest reservation appears to have had little effect on the socio-economic conditions of communities living near reserves; there is no difference in income between areas near to and distant from reserves in either the patrilineal or the matrilineal inheritance systems. One of the main livelihood interventions to result from the 1994 Forest and Wildlife Policy was the introduction of collaborative boundary maintenance. Under this scheme, FSD contracted rural forest fringe communities to clean the forest boundaries for a fee. It was expected that the rising incidence of illegal encroachment would be reduced by providing direct financial benefits to participating contract cleaners, but although successful in some areas the scheme had problems related to long delays in payment and has had to be suspended.

The Forestry Commission is pursuing other management interventions and projects for livelihood sustenance with community involvement. Some of these involve creating alternative livelihoods through beekeeping, snail rearing, grass rearing and micro-credit funds for the improvement of subsistence farming activities. The pressure of population increase in forest fringe communities – through both legal and illegal entry – is expected to diminish, ensuring a positive trend in the sustainable management of forests and helping to alleviate poverty. Projects such as the High Forest Biodiversity Conservation Areas (HFBCA) Project have gone further in this direction by creating community investment funds to ensure continuous development and improvement of the livelihoods of forest fringe communities. This project has received US\$2.5 million, and seeks the collaboration of forest fringe communities through community-based advisory groups for the management, protection and conservation of Ghana's forest reserves.

Other livelihood options identified in forest reserve management plans include ecotourism with community participation to ensure ownership, the free flow of benefits to communities, and employment creation for people involved in implementing activities. This concept could be extended to the seven national parks, six resource reserves, four wildland sanctuaries, five coastal Ramsar sites and the nature reserve.

An important source of livelihoods in both in- and off-reserve forests is illegal chainsawing, particularly among the unemployed youth around the reserves, who view it as their only means of survival. This problem raises sensitive issues on benefit sharing, as illegal chainsawers are aware of the high profit margins of timber contractors and the perceived high life styles of some top forestry officials. Recently, some reserves have been inundated with high levels of illegal mining. These two activities have had very severe negative effects on sustainable management of the forest estate. Collaborative forest management, public education and legal enforcement are the best options for solving these problems.

The MTS, which is currently being used in national reforestation projects in forest reserves, provides the population with some economic benefits and livelihood sources. The immediate benefits of the MTS include:

- reclaiming degraded forest cover;
- sustaining the future requirements of wood industries;
- ameliorating food shortages;
- reducing land scarcity;
- reducing poverty, as farmers are paid for services such as planting and tending;
- generating revenue for the country and stakeholders.

TABLE 5  
Impacts of the MTS

Impacts on natural resource base	Estimated total area of 61 401.90 ha planted to date: 17 460.90 ha in 2002; 17 691.00 ha in 2003; 16 250.00 ha in 2004; and 10 000.00 ha in 2005. Annual planting target is 20 000 ha/year.
Impacts on livelihoods	More than 36 000 jobs created annually for the minimum achieved planting target of 10 000 ha. Forest fringe community members have stopped migrating to urban centres in search of work. 120 000 tonnes of food produced annually from a minimum achieved planting target of 10 000 ha: maize, 19 000 tonnes in 2005; and plantain 740 000 tonnes from 2002 to 2005. Improved economic well-being of plantation farmers through payments for clearing, peg-cutting, planting, maintenance, etc.
Other impacts	Participation does not discriminate against women and is gender-sensitive, so women and men have equal opportunities to improve their financial status.
General success factors	Forest fringe communities have greater dialogue with FSD through collaborative forest committees (CFCs), which play key facilitating and organizing roles.
Remaining issues to be resolved	Improving/maximizing the benefits from plantation stands through secondary livelihood activities such as beekeeping. Improved management of existing plantations.

The Forestry Commission's ongoing Wildfire Fire Management Project involves communities in the establishment of green firebreaks and is based on MTS concepts. Species are selected in consultation with communities, to ensure that tree management through thinning and pollarding will meet their future fuelwood requirements and generate other benefits such as household income from the sale of fuelwood.

## WOMEN AND LAND TENURE

No customary law distinguishes between men and women in terms of rights to own and use land or trees; although women's rights to inherit land are weak and insecure, once they have acquired land their use of it is not restricted.

In patrilineal societies, women inherit far smaller shares of their fathers' land than their male siblings do. Current land scarcities are leading sons and family heads to assert male claims and lineage principles more strongly (Nukunya, 1972).

Matrilineal societies recognize greater rights and inheritance claims for women, who have the same rights as men to own and plant trees on private land, but not on communal land. The restriction on planting and owning trees on communal land also applies to immigrants and tenants. In rural and semi-urban areas, women and children are responsible for collecting fruits and fuelwood for sale and home consumption. It is therefore very important to strengthen the tenure rights of women and mobilize them in community forestry programmes, because they are the people who stand to benefit most. This is especially important in the three northern regions and the coastal savannah, where increased access to fuelwood supplies would improve women's socio-economic conditions and give them more time to farm. Another factor of tenure that affects women is that they do not benefit directly from inheritance because of secondary rights to land and polygamous marriages.

## HUMAN AND FINANCIAL ARRANGEMENTS FOR FOREST RESOURCE MANAGEMENT

The Forestry Commission Act 1999 aims to provide effective and efficient institutional arrangements for its divisions and units involved in sustainable management of Ghana's forest and wildlife resources. The functions of the Forestry Commission include assisting the private sector and other bodies with implementation of the 1994 Forest and Wildlife Policy, through providing advice and technical services for resource protection, management, development, and the establishment of forest plantations. These activities ensure that individuals have continued access to their forest resources and tree ownership investments. In practice, however, the Forestry Commission's protection of forest resources – even within its own permanent protected areas – is hampered by illegal chainsaw and mine operators. Illegal farming has even led to the loss of once pristine forest on

permanent protection areas. A major cause of ineffective forest protection was the downsizing of the Forestry Department's staff when several divisions were merged to form the Forestry Commission. Although the laying off or redeployment of elderly or ineffective forest guards and technical officers was a positive development, the drivers of the merger were too insistent about reducing employment numbers, especially in the Forestry Department, given the increase in illegal chainsaw operations and the department's inability to tackle this environmental menace effectively. Another negative factor was the greed and unethical practices of some officials, contractors, politicians and stool landowners, which led to loss of motivation among forest guards and range supervisors and a general lack of trust in the department's capacity to manage the resource base sustainably.

Most of the off-reserve forest plantations owned by the community, private individuals or institutions are plantations of exotic species or mixed stands of indigenous and exotic species. In general, these forests lack human and financial resources, so silviculture and thinning practices are often not carried out until the plantations are ready for final extraction, when they resemble mature timber trees. This situation is particularly true of scattered community and individual forest plantations. A few institutions and private plantation developers do have the necessary human and financial resources for forest management, however.

The Forestry Commission is a public institution with budgetary allocations from the government; its operations can suffer serious delays and financial constraints as a result of this dependency. It was meant to be self-financing by 2005, but this target was not reached, so it still depends on government funding for its activities, with donor support for specific projects and programmes. At present, industry's reluctance to pay the Forestry Commission's export levies is causing a major budgetary imbalance, which prevents the commission from continuing to protect and manage the forest estate.

The Forest Plantation Development Fund Act of 2000, amended by the Forest Plantation Development Fund (Amendment) Act of 2002, established a fund to provide financial assistance to community, individual and private plantation developers for plantation development, research and technical advice. Section 3(3) of the act assures beneficiaries the right to own any timber produced, as long as they observe the conditions set out by the fund's management board. The aim of this is to ensure growth of this sector of the economy.

Capacity could be strengthened through laws or legal actions such as assuring long-term tenure security (of at least two rotations) throughout the limited maximum leasehold period permitted for non-Ghanaians. This could be achieved without amendment to the Constitution – by decoupling landownership from tenure of planted trees – so that international and local investors do not have to lease or otherwise acquire land, but can instead enter partnerships with landowning stools or other entities that use their land as share capital in the partnership.

It is also necessary to prevent unlawful seizures and expropriations by local communities through compensation. The Timber Resources Management (Amendment) Act of 2002 makes adequate provisions for the risk of expropriation by the government or State. It does not specify the actions to be taken when investors' rights are infringed, however, and it is not possible to proceed against a local community or section of a community in the law courts.

Incentive systems for forest resource ownership are provided in Sections 14A to 14J of the act. Incentives include the repatriation of profits from investments, and exemption from duties, value-added tax etc. for non-zero-rated plant, machinery and equipment. Guarantees against expropriation are provided for investments in the forestry and wildlife sector. The Plantation Development Fund supports private developers with grants payable at harvesting of the timber resources.

## **POLICY AND LEGISLATION**

Before the 1994 Forest and Wildlife Policy was passed, forestry sector governance was disorganized and facing a crisis. The forestry and timber sectors collapsed, along with the national economy, in the 1980s.

Some of the guiding principles of the 1994 policy relate directly to forest ownership and resource tenure for SFM. These principles include people's right to have access to natural resources for maintaining a basic standard of living, and their responsibility to ensure the sustainable use of such resources. The nation depends on wise use of forest and wildlife resources as part of an integrated

land-use policy; these resources contribute to the economy by maintaining vital ecological and life-sustaining processes and conserving pools of genetic material, offering development opportunities for tourism, scientific, cultural and education advancement and the flow of benefits to local communities.

Since the coming into force of the 1994 policy, very little new legislation has been made. The following two enactments, which directly support forest ownership and resource tenure and link up with SFM and poverty reduction, were rolled out 11 years after the policy:

- The Timber Resources Management Act of 1997 replaces the concessions system with TUCs, which are allocated through competitive bidding among qualified companies. Contracts have temporal and spatial limits. This act extends the investment incentives available in other sectors to investors in the forestry and wildlife sector. The Timber Resources Management Regulations of 1998, as amended in 2002, prescribe procedures and criteria for the granting of timber rights through a competitive process.
- The Forest Plantation Development Fund Act of 2000 establishes a fund that provides financial assistance and fund management for the development of forest plantations.

It is notable that neither of these laws supports the concept of community participation in resource management. The Collaborative Resource Management Unit of the Forestry Commission's Resource Management Support Centre has made very little progress through CFCs and forest fora. In addition, the laws passed do not improve the sharing of benefits from timber exploitation for farmers or tree owners. The reasons for this unfortunate situation include poor post-independence policy management, a lack of legislation, weak policy consultation and consensus building, ambiguous policies, disruptive industry influences, and institutional problems (Bilijo, 2005)

According to Opoku (2005), the 1994 policy did not establish an effective legislative programme for benefit sharing and participatory resource management. It suggested that a new Forest Act be drawn up by 1996, but the Ministry of Lands, Forestry and Mines shelved plans for this act to avoid giving politicians too strong an influence on the reform drive. Since 1994, the legislative programme has been very limited and timber-biased, and does not include benefit sharing and participatory management issues. Opoku states that substantive changes in policy, legislation and practice are more likely to occur now, because of the current increase in social activism and assertion of the rights of forest fringe communities, which are supported by both local and international NGOs.

Bilijo (2005) claims that poor post-independence policy management is a result of the weak policy management the forest sector has experienced since 1951. He believes that this is caused by the public administration that developed after independence. No efforts appear to have been made to address the growing disparity between policy and law in the sector – for instance by amending policies to respond to changing circumstances – so now few people in forest administration are familiar with the policy. Weak policy consultation has failed to empower rural people, by granting only limited recognition of stakeholders' rights and responsibilities. Empowered stakeholders would have helped ensure that officials carried out the responsibilities defined in the 1994 policy, because the officials would have had to make enforcement commitments to landowners and communities.

Institutional problems in the forestry sector, such as the lack of an in-house legal department until recently, have aggravated the flaws in legislation.

The current (1994) policy is overdue for review to take into account emerging national requirements and address issues of international concern.

# Assessment of the different forest tenure systems

## **CONTRIBUTION TO SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT AND POVERTY ALLEVIATION**

A comparative analysis was made of the different tenure systems to assess their contributions to SFM and poverty reduction.

### **Forest reserves**

The tree tenure system operating in forest reserves is different from those operating outside forest reserves. Because the forest reserves are fully vested in the State, through the Forest Ordinance of 1927, there are requirements for entry, such as timber rights, permits for timber exploitation, permits for NWFPs and the provision of guaranteed usufruct rights. Most management plans for forest reserves use permits to define communal rights to hunt, fish, collect fuelwood, snails and medicinal plants, and farm on admitted farms. Admitted farms are farms that already existed at the time of reservation, whose farmers/owners were granted continued access following the reservation process. According to Agyeman (1993), communal rights have been the subject of dispute between the government and communities, because communities want unrestricted access to the forest on the grounds that they contribute in preventing illegal timber exploitation. Agyeman also reports on a survey in which several respondents complained that the procedures for acquiring permits were cumbersome and that FSD did not readily give permits for some items. FSD, on the other hand, claimed that it issues permits quickly, unless it has difficulties with supervising and monitoring them. In reality, prevailing conditions make the forest reserve highly inaccessible to the marginalized poor regarding use of tree resources and the acquisition of permits for NWFPs, such as canes, raffia palm and chew-sticks, for which there is demand in urban centres.

The main reasons for fringe communities' lack of access to forest resources are the highly bureaucratic and centralized processes involved, and the communities' distance from district forestry offices. Time constraints and competing demands on limited budgets at FSD are another factor. There are few incentives to encourage initiatives that create jobs and reduce poverty for fringe communities. In spite of the policy shift towards collaborative management, forest resources still face serious encroachment because of inequities regarding benefits and the lack of enforcement of forestry rules. While wildlife protected areas are strictly maintained by well-trained and armed staff, illegal chainsaw operators are still able to pitch camp in the heart of forest reserves, and sometimes even exchange fire with military task forces whose assistance has been sought. This scenario could be blamed on State control of forest resources, and thus call for the devolution of management, but other social factors may also be involved.

### **Off-reserve forests**

Ownership rights to economic timber trees in off-reserve forests also rest with the government, but access to other forest and tree resources depends on the prevailing landownership and inheritance system. Generally, tree resources are allocated to satisfy the increasing domestic and fuelwood demands. The greater a tree's economic value, the greater the restrictions placed on its use by landowners, especially for tenants and immigrants. It is difficult for immigrants to own trees through planting on the land they rent. Such tenure restrictions reduce tenant farmers' attachment to their farmlands and are major disincentives to SFM and poverty reduction. Land tenure rights and land administration have to be fully reviewed so that their contributions to both local and national economies can be increased through SFM and poverty eradication.

### **Traditional, community and private forests**

Traditional authorities employed indigenous strategies to prevent human activities from encroaching on sacred groves. The influence of Western culture, Christianity, education and their

attendant modernization have eroded many of the basic tenets underpinning the survival of traditional reserves. Rising population, coupled with increased demand for agricultural land and infrastructure have also led to serious encroachment of some sacred groves. Although some groves are well-preserved with few or no signs of degradation, others have been seriously affected by farming activities, unauthorized logging, bushfires, housing development, hunting and gathering expeditions, road construction, and mining. Some groves have degraded beyond recovery as a result of encroachment.

Local communities and NGOs have initiated rehabilitation programmes in some groves, but a major setback to the management and monitoring of sacred groves is the lack of data with which to elicit support from interested groups. If they are well managed, some of the sacred groves that have survived in permanently protected forest reserves could provide benefits such as genetic material for research, and environmental improvement through microclimatic effects. At present, however, sacred groves are not being properly managed and have only a minimal effect on poverty reduction.

Participatory forest management involving fringe communities is the most effective forest management system currently practised in Ghana. An evaluation report of pilot CFCs carried out by the Forestry Commission found that within two to three years of their establishment, CFCs in some forest reserves and forest districts had positive impacts. Improvements included: changed attitudes towards forest conservation and tree planting; the incorporation of trees into the farms of CFC members and other farmers; prompt payment of compensation for felling damage; government officials' recognition of communities' role in forest management; communities' improved ability to initiate and implement forestry activities; and reduced bushfire. The successful rehabilitation of degraded forest reserves through the MTS has created a flow of benefits to forest fringe communities, and is a real show piece for SFM and poverty reduction.

## **MANAGEMENT AND HARVESTING OF TREES AND FORESTS**

The following analysis of which tenure category works best focuses on resource management by the Forestry Commission.

Laws lay down the procedures for harvesting and disposing of the resources under Forestry Commission authority, but do not define proper management practice. The technical conditions prescribed for proper harvesting and the additional requirements expected of timber right holders can be said to sum up the conditions that ensure SFM and poverty reduction through the flow of benefits to forest fringe communities.

This case study focuses on the additional requirements expected of timber right holders, which include:

- an SRA;
- a reforestation plan;
- social amenities;
- specifications of timber operations.

An SRA has to be settled between the holder of a TUC and the community that owns the land or forest. According to the logging manual, the SRA should contain a code of conduct requiring the TUC holder to respect the rights of the landowning communities with respect to farming operations, NWFPs and revenue from harvesting. Other rights and obligations can be added as appropriate. The regulation stipulates that the reforestation or afforestation plan must provide at least 10 ha of forestation for each square kilometre of contract area (i.e., 10 percent of the area allocated). It does not mention where such forestation should take place. The TUC holder must provide social amenities to the inhabitants of the contract area, the cost of which should not exceed 5 percent of the annual royalty accruing from operations under the TUC. The TUC holder also has to agree with the landowning communities the timber operational specifications, which might include obliging the TUC-holder to provide a certain amount of off-cuts for community use, employment, financial support, etc.

The technical conditions for proper harvesting prescribe that no harvesting is permitted without a TUC; this means that even the person who planted and maintained the trees cannot harvest them

for commercial purposes without a TUC. TUCs outside forest reserves cannot be granted without the written permission of the landowner on whose land the forest plantation or timber stands. If the landowner does not give permission, a committee should consider whether she/he is justified and should then submit a report to the regional forestry manager with the comments and recommendations of the district manager. If neither the landowner's permission nor a committee report can be obtained, the TUC cannot be granted. The amendment act has removed this class of forest tenure from TUC allocation procedures.

While the TUC applies to all the trees in a stipulated area, a TUP allows the harvesting of only a specified number of trees. A TUP can be granted to a community, town committee, rural community group or NGO to harvest a number of trees for social and community purposes from areas that are not under TUCs.

## **ADAPTING PLANNING AND MONITORING SYSTEMS**

The efficacy of the management standards set by FSD should be monitored, mainly to ensure the sustainable utilization and management of the timber resource base. Ghana is developing mechanisms for this. In January 2005, the Forestry Commission and SGS launched a joint Validation of Legal Timber Programme (VLTP) to develop a framework for the independent verification of legal compliance in timber production and trade, from the forest unit to the port of export. VLTP entails the implementation of a real-time log tracking system and the establishment of a body within the Forestry Commission to monitor data allocation and the verification process. To date, the joint programme has encouraged stakeholders to support VLTP and agree on a basic roadmap for implementation.

Through improved monitoring and verification of timber harvesting rights, extraction, transport processing and wood distribution, the Forestry Commission expects to increase revenues from the country's forest. Industry leaders in Ghana also expect to secure a larger long-term share of the European Union (EU) market for tropical hardwoods through the promotion of verified legal timber products. So far, SGS has assessed the existing forest monitoring and control systems and identified appropriate tracking systems, which will soon be field-tested. The maintenance costs of the chosen systems are expected to be between US\$0.50 and US\$2.00 per cubic metre. VLTP is now ready to roll out its verification procedure to the national level, to implement the tracking and monitoring systems in full. The first validated certificates for export were expected to be issued by the end of 2006. The programme aims eventually to cover domestic distribution, but will initially focus on the major export supply chains. The system is an important step in improving revenue collection, combating corruption in the forest sector, and aligning timber harvesting to legal and sustainable limits (*Ghana Gazette*, 2005).

## Conclusion

Resources in both on- and off-reserve forests are increasingly threatened by growing population pressure and the resulting increased demands for domestic timber, arable land and land for construction. Heavy logging, resulting from increased international demand and the availability of powerful log extraction and transportation equipment, has also contributed to the decline of the forest estate. This situation leads to very poor access to forest and forest resources for local populations, unsustainable forest management, environmental degradation and increased poverty, which is exacerbated over time. The establishment of forest reserves has created animosity between local communities and FSD because of the communities' loss of access to benefits and the perception that the reserves were created without prior consultation. Although the reservation policy has been successful in the reserves themselves, it has had a negative impact on tree and forest protection outside forest reserves. The failure of most community forest interventions can be attributed to the government's failure to communicate the benefits of reservation, and the communities' notion that their land has been usurped. Communities are rarely informed of their usufruct rights, leaving the government to assume a policing role in its forest management and protection work.

Customary tenure and inheritance systems that discourage the planting of trees also contribute to forest decline. By including standing trees in land rights and ownership, many traditional laws discourage farmers – especially tenants and immigrants – from planting trees. Equally important is the decline in traditional belief systems, which has resulted in reduced protection of traditional forest areas, as exemplified by the degradation of sacred groves. The Forest and Wildlife Policy of 1994 it expected to increase the involvement of communities and the public in the development, management and utilization of forest resources, thereby addressing many of the issues that affect SFM and poverty reduction.

A key finding of this case study was that participatory management of the forest estate involving forest fringe communities is the most effective forest management system.

### PROPOSALS FOR THE WAY FORWARD

Civil society is demanding policy reform and compliance and changes to the international market environment, such as access to markets that endorse and accept timber from sustainably managed sources only.

The establishment of forest reserves has not ensured a flow of benefits to forest fringe communities, as demonstrated by an analysis of the benefits accruing to timber operators, stool landowners and communities. Greater community participation in the management of forests via the collaborative forest management approach is seen as the solution to this problem. In the meantime, forest fringe communities derive the same benefits from forest reserves as the communities that are distant from the reserves.

The Forests and Wildlife Policy of 1994 has not guaranteed the protection of trees and forests outside forest reserves because it cannot confer clear ownership rights over forest and tree resources to farmers or other users. The current system of landownership needs to be reviewed by the appropriate authorities, in consultation with local people to ensure that their needs and requirements regarding forest ownership are catered to. By granting farmers full ownership rights to the naturally occurring and planted timber trees on their farmlands, and enabling them to dispose of the trees as value items, the issues of SFM and poverty reduction can be collectively and continually addressed.

A rapidly growing population – expanding by 2.6 percent a year – and people's changing attitudes to customary laws and practices are among the forces that work against SFM; public education is required to rectify this.



The next policy revision should promote community forest by encouraging communities to create their own reservations. This will eliminate the negative effects of the 1974 Trees and Timber Decree, which made the government the owner of all timber trees in Ghana.

It is strongly recommended that land and tree tenure legislation to strengthen the rights of tenants be enacted. Immigrants and tenants constitute almost 35 percent of rural populations, and customary laws discourage them from planting trees because landowners believe that doing so would increase the security of tenants' land rights (Agyeman, 1993). This situation could be addressed by provisions that encourage landowners to undertake long-term leasing of their land to match tenants' long-term investments in forestry. Landowners should be offered incentives such as shares in the revenue from intermediate thinning and final crops. The concept of community forestry farms should be encouraged, based on principles that give immigrants and tenants equal access. Through this, farming systems such as agroforestry can be introduced, increasing the benefits from forest land.

Laws are also needed to strengthen women's rights to own family and private property. Customary laws should be reviewed to encourage the succession of daughters, instead of nephews to private or family land.

Forestry extension services for private tree growers are needed, and education programmes on forestry-related issues should be directed towards increasing the general public's understanding of forestry issues.

An extension services section or division, similar to the Ministry of Food and Agriculture's agricultural extension services, is urgently required to educate people on the need for SFM, conservation, tree planting and poverty reduction approaches to forest ownership and forest resources tenure.

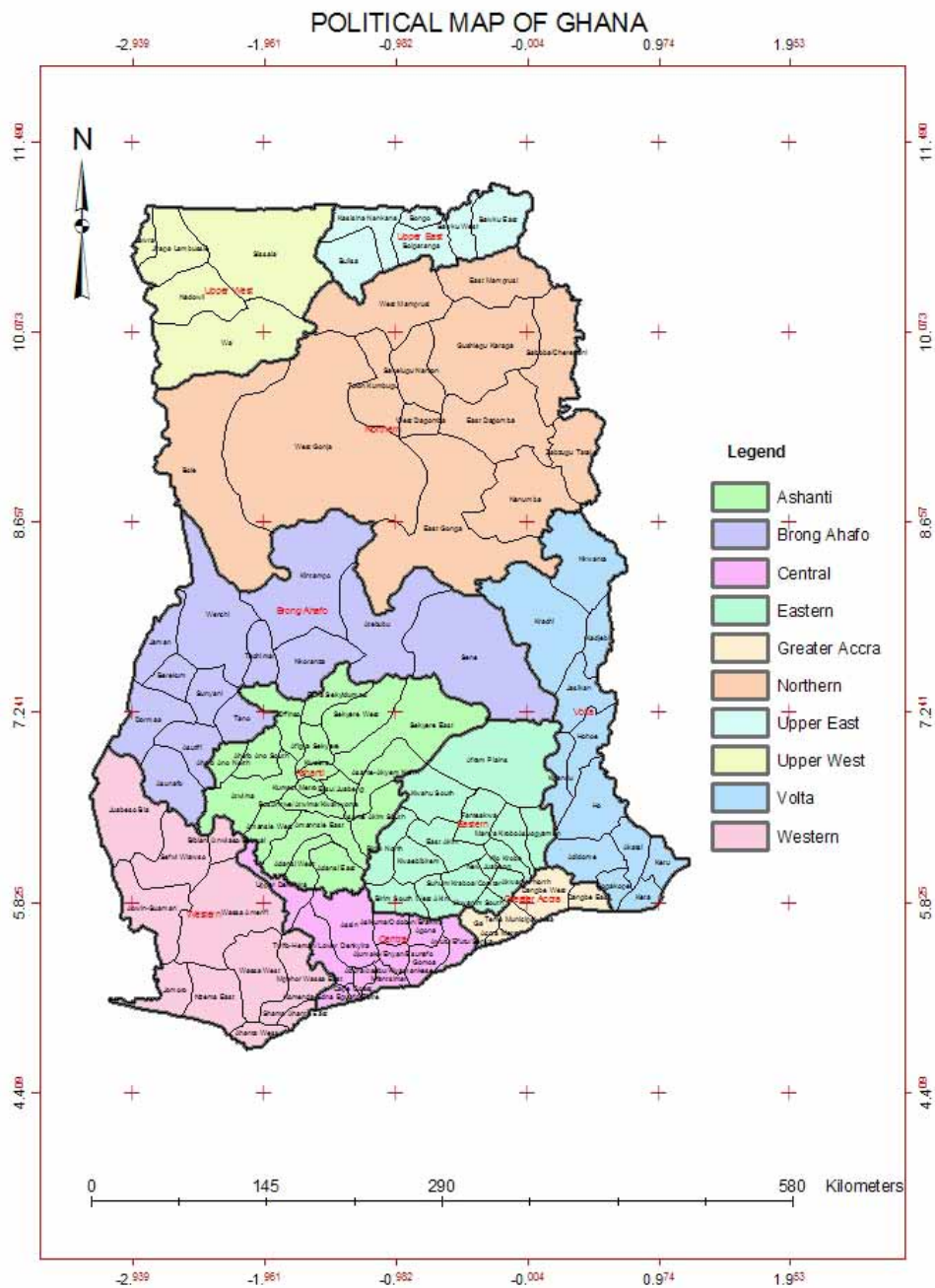
CFCs and farmers should be strengthened to support local communities on issues such as forest ownership and forest resources tenure. The issuance of permits for NWFPs by the district manager should be enhanced and decentralized to range supervisors, with effective monitoring that ensures sustainability and compliance.

---

## REFERENCES

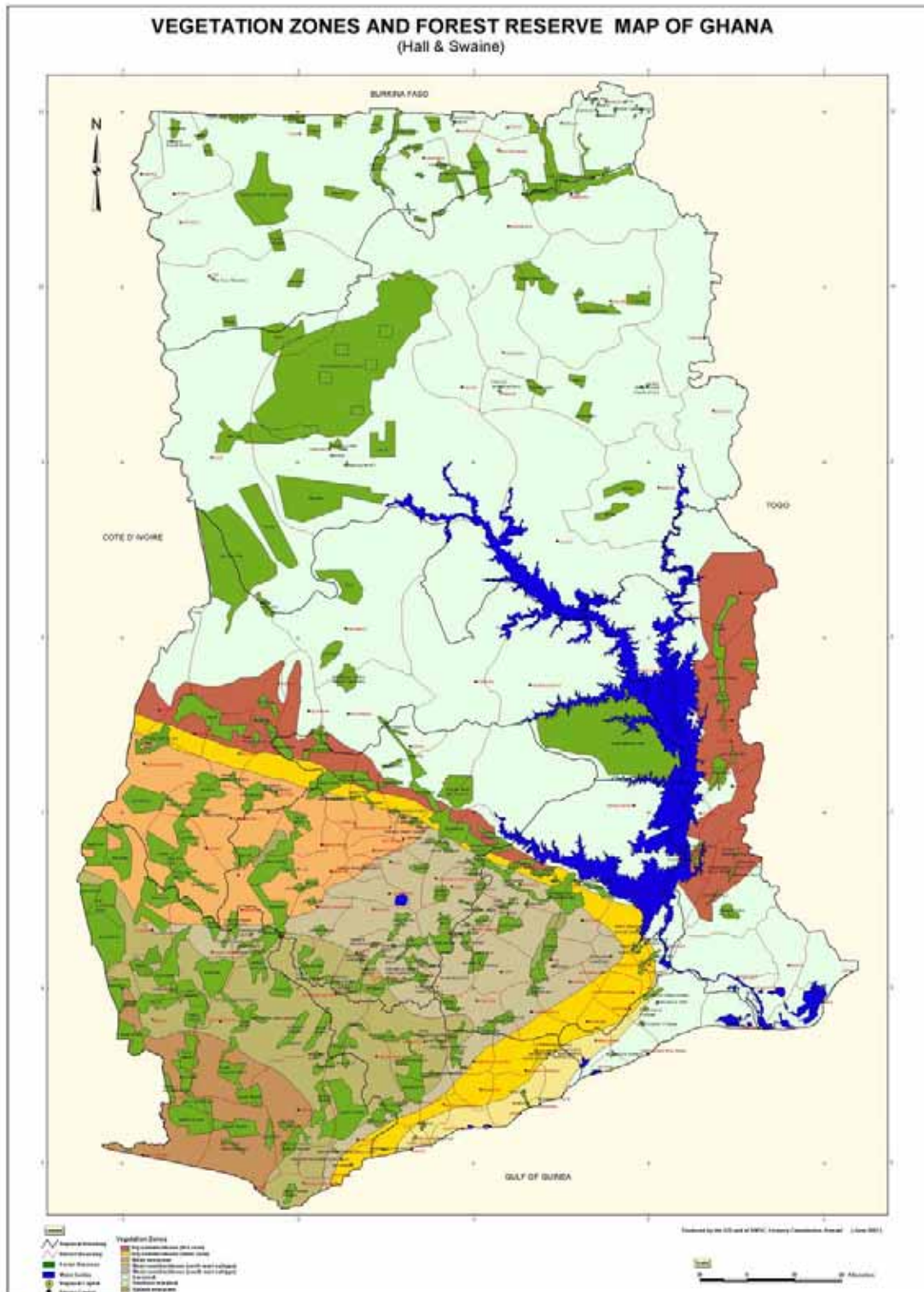
- Acquaye, E & Murphy, M.C. 1983. *Land use, land tenure and agricultural development in Ghana*. FAO, Rome
- Adeyoju, S.K. 1976. Land use and tenure in the tropics where conventional concepts do not apply. *Unasylva*, 28: 26–47.
- Agyeman, D.J. 1991. *Culture and location of the Akan people*. Pioneer No. 11161. Kumasi.
- Agyeman, V.K. 1993. *Land, tree and forest tenure systems: implications for forestry development in Ghana*. African Development Foundation. 36 pp.
- Asare, A. 2000. *Operational guidelines on community forest (management) committees*. ITTO/FSD Collaborative Off-Reserve Forest Management Project.
- Bamfo, R. 2005. *Forestry reforms: How far, which way? Reconciling policy reforms with forest legislation*. Working Proceedings No. 5. Tropenbos International Ghana.
- Bilijo, N. 2005. *The challenge of moving from policy to legislation. Reconciling policy reforms with forest legislation*. Working Proceedings No. 5. Tropenbos International Ghana.
- FAO. 2005. *Global forest resource assessment*. FAO Forestry Paper No. 147. Rome.
- Fortman, L. 1985. The tree tenure factor in agroforestry with particular reference to Africa in agroforestry systems. *Martinus Nijhoff Dr W. Junk Publishers in cooperation with Icbai*, 2(4): 229–240.
- Ghana Gazette*. 2004. No. 33 September/October: *A newsletter about Ghana's forest, timber and wildlife*.
- Ghana Gazette*. 2005. No. 37 December: *A newsletter about Ghana's forest, timber and wildlife*.
- Government of Ghana. 1998. *Forestry Laws Timber Resources Management Regulations*. (Li1649) Amended by Timber Resources Management Regulations, 2n3 (Li1721).
- Government of Ghana. 2002. *The legal framework of collaborative forest management outside forest reserves in the Republic of Ghana*. (Information brochure)
- Kasanga, K.R. 1998. *Land tenure and development dialogue: the myth concerning communal land holding in Ghana*. Occasional Paper No. 19. Cambridge, UK, Department of Land Economy, University of Cambridge.
- Kyeretwie, O. 2005. *Reconciling policy reforms with forest legislation*. Working Proceedings No. 5. Tropenbos International Ghana.
- NFPDP. 2005. *Annual Report*.
- Nukunya, G.K. 1972. *Land tenure and inheritance in Angola*. Technical Publications Series No. 30. Legon, Institute of Statistical, Social and Economic Research.
- Opoku, K. 2005. *Benefit sharing and participatory reserve management. Reconciling policy reforms with forest legislation*. Working Proceedings No. 5. Tropenbos International Ghana.
- Owusu J.U.K. 2005. *Forest protection, resource development and management. Reconciling policy reforms with forest legislation*. Working Proceedings No. 5. Tropenbos International Ghana.
- Timber Industry Development Division. 2005. *Annual Report*.
- Tuffuor, K. 1993. A review of forest sector policy of Ghana. In FAO. *Survey of forest policies in Africa*. Rome, FAO.

# ANNEX 1. MAP OF GHANA

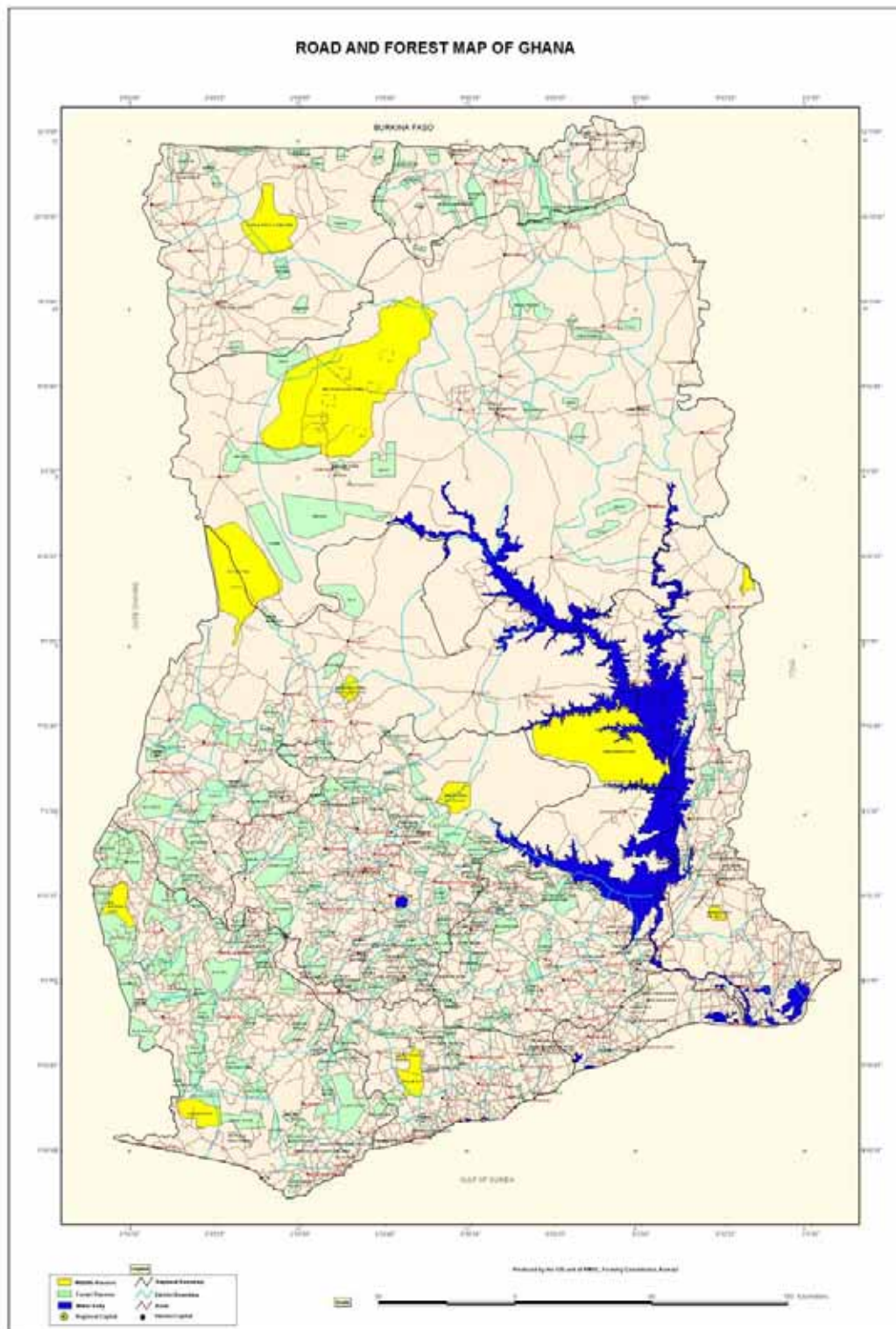


Produced by the GIS and Mapping Unit of RMSC, Forestry Commission, KUMASI, GHANA

**ANNEX 2. VEGETATION ZONES AND FOREST RESERVES IN GHANA**



### ANNEX 3. ROAD AND FOREST MAP OF GHANA





# Les tendances en matière de propriété forestière, de mode de faire-valoir des ressources forestières et d'arrangements institutionnels

## Cas du Maroc

Par  
Mohammed Moufaddal

## Introduction

Dans le cadre de l'étude sur le foncier forestier, le Département des forêts de la FAO a développé une méthodologie pour recueillir les informations nécessaires. Nous retenons dans cette méthodologie ce qui s'applique à la réalité marocaine.

Au Royaume du Maroc, le dépositaire légal du Domaine forestier (DF) est le Haut Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification (HCEFLCD). Il a compétence sur l'ensemble du territoire du Royaume pour ce qui concerne le Domaine forestier et tous les terrains, privés ou collectifs, soumis au régime forestier.

Le problème du foncier forestier au Maroc peut être considéré comme plus simple par rapport aux autres pays de l'Afrique subsaharienne. Les résultats de l'Atelier tenu à Nakuru (Kenya) en octobre 2006 confirment cette vision. Il n'y a pas, au Maroc, de forêts villageoises, communautaires ou communales. Les terres collectives (collectivités ethniques) qui regroupent des terrains agricoles et de parcours des troupeaux seront analysées dans les chapitres qui suivent.

Pour mieux situer le Domaine forestier, il sera étudié dans le cadre plus global des aspects juridiques et réglementaires des régimes fonciers au Maroc. Et pour définir son assiette et assurer sa conservation et sa protection, il est indispensable de sécuriser la possession de la terre, qu'elle soit forestière, collective ou privée.

C'est un des meilleurs moyens pour initier et encourager l'investissement et le développement. En même temps, en nantissant les collectivités et les privés de titres fonciers, on limite *ipso facto* la pression qui s'exerce sur les forêts et les tentatives d'appropriation du domaine forestier par défrichage et mise en culture.

L'accès aux ressources naturelles des populations qui vivent à l'intérieur ou à la périphérie des formations forestières a été, depuis la création de l'administration forestière, une préoccupation majeure de l'ensemble des responsables forestiers. La gestion de cette question, et du domaine forestier en général, s'appuie sur un cadre juridique officiel qui englobe :

L'organisation, la réglementation et le contrôle de l'accès aux ressources naturelles.

L'étude et l'élaboration de plans d'aménagement des forêts qui constituent un système de planification et de suivi à moyen et long terme, comme l'exige la particularité du patrimoine forestier.

Des plans de gestion simplifiés découlent de ces plans d'aménagement et, sur la base de ces plans de gestion, on gère les exploitations forestières, les travaux de régénération et de reboisement.

L'aménagement, la gestion, le contrôle, la protection des aires protégées, les amodiations de lots de chasse ou de pêche continentale.

L'aménagement des bassins versants et la lutte contre l'érosion des sols, particulièrement dans les zones situées en amont des infrastructures hydrauliques et hydroélectriques déjà existants ou dont la construction est prévue dans l'avenir.

Notons qu'après la promulgation du *Dahir* (Loi) du 20 septembre 1976 sur la participation des populations à l'économie forestière, qui constitue un arrangement institutionnel particulièrement important, plusieurs problèmes et questions se posent, à savoir :

- L'apurement de la situation socio-juridique de la propriété forestière.
- L'identification, et surtout la normalisation des principes, indicateurs et critères d'identification et de recensement des populations usagères du Domaine forestier.
- La précision de la nature des droits d'usage et de l'exercice de ces droits sur les plans spatial et temporel.
- L'utilisation des recettes forestières qui sont versées au compte de perception des communes.
- Proposer à l'Administration des Eaux et Forêts, pour tenir compte de ce qui précède, l'établissement d'un décret d'application du *Dahir* du 20 septembre 1976 sur la participation des populations à l'économie forestière.

Nous donnerons par ailleurs des informations quantitatives sur le foncier forestier et les mesures législatives réglementaires et organisationnelles pour l'apurement de la situation juridique du Domaine forestier. Cette analyse s'inscrit nécessairement dans celle de l'occupation socio-juridique de l'espace rural dans son ensemble.

Sont l'objet de la présente contribution les délimitations administratives, les immatriculations foncières, l'accès aux ressources naturelles des populations, les droits d'usage et l'exercice de ces droits, la participation des populations et de leurs instances élues (Communes rurales, Conseils provinciaux et Conseil National des Forêts) dans la Gestion Durable des Forêts (GDF).

# Contexte juridique officiel

## DES ASPECTS JURIDIQUES ET REGLEMENTAIRES DES REGIMES FONCIERS AU MAROC

Le rappel du contexte juridique global du foncier a pour but de situer la propriété forestière par rapport aux autres catégories de propriété, d'expliquer la dualité des régimes fonciers ainsi que la diversité des statuts et des types de propriété.

Les propriétés sont soumises à des régimes juridiques différents selon qu'elles sont immatriculées ou non et ce, en ce qui concerne les règles de fond et de forme.

### LES IMMEUBLES NON IMMATRICULES

Ils sont régis par des règles de droit musulman, admises et pratiquées par la communauté pour tout ce qui concerne les conditions, les constatations de modification, de constitution ou d'extinction de droits réels, et en particulier du droit de propriété.

Les actes constatant lesdits droits et leurs transferts sont réglementés, soit par le *Dahir* du 12 août 1913 formant Code des obligations et contrats et le *Dahir* N° 1.81.332 du 6 mai 1982 portant promulgation de la loi N° 11.81 relative à l'organisation de la profession des *Adouls* et la réception et la rédaction des témoignages (actes d'*Adouls*).

La *moulkia* qui en résulte constitue un acte d'origine de propriété. Elle décrit l'étendue et l'emplacement de la propriété concernée par rapport à des repères connus par le voisinage mais sans qu'ils soient basés sur un levé topographique détaillé et rattaché à des points géodésiques.

### LES IMMEUBLES IMMATRICULES

Ils ne soulèvent aucun commentaire de notre part. Ils sont soumis à un régime foncier précis. Plusieurs textes législatifs réglementent les conditions de fond, de forme, de transmission ou d'extinction de droits réels, c'est-à-dire de propriété, et surtout leur immatriculation et inscription sur les livres fonciers.

### LA DIVERSITE DES STATUTS

La structure foncière des terres au Maroc est caractérisée par plusieurs types de propriétés et en conséquence plusieurs statuts fonciers, différents les uns des autres en ce qui concerne leur historique et les législations qui les régissent.

Cinq statuts existent actuellement : le *Melk* ou propriété privée, le *Ghich*, le collectif, les terrains *Habous* ou *Waqf* et les Domaines de l'Etat.

Nous nous attarderons sur les terres ayant un caractère collectif et sur les domaines appartenant à l'Etat.

### LE STATUT *GUICH*

Il s'agit de terres qui avaient été accordées sous forme de jouissance à certaines tribus dites *guich* (le mot vient de *jich* ou armée) par le sultan, en contrepartie de la mobilisation de contingents militaires en cas de besoin et pour assurer la police dans leurs régions.

La tribu *guich* dispose d'un droit de propriété collective appelé *El Menfaâ* (usufruit) et l'Etat avait le droit de *raquaba*, en l'occurrence un droit éminent sur les terres *guich* (nue propriété). Le droit de propriété cité plus haut est inaliénable et non transmissible par voie de succession.

Ce statut n'est régi par aucun *Dahir* mais uniquement par des circulaires vizirielles ou ministérielles.



## LE STATUT COLLECTIF

Il s'agit de terres appartenant à des collectivités ethniques et régies par une législation particulière qui définit les règles de gestion de ces terres.

Le *Dahir* du 27 avril 1919, organise la tutelle administrative sur les collectivités et régleme la gestion et l'aliénation des terres collectives.

La superficie des terres collectives est de l'ordre de 11 millions d'hectares environ, dont 4 millions d'hectares en terre agricole, le reste étant constitué soit de terrains de parcours pour le cheptel, soit de terrains collectifs sur lesquels l'Administration des Eaux et Forêts a réalisé des plantations artificielles et dont la superficie était de 90 000 ha en 2001, d'après la division des reboisements du HCEFLCD, soit encore de terres incultes.

Ces terrains collectifs peuvent être immatriculés dans le cadre de la procédure normale édictée par le *Dahir* du 12 août 1913 ou dans le cadre de la procédure spéciale édictée par le *Dahir* du 18 février 1924 portant règlement spécial pour la délimitation des terres collectives.

Il faut noter que l'immatriculation ou la délimitation de ces terres constitue un atout majeur pour l'assainissement de la situation juridique du Domaine forestier qui a des prolongements ou des imbrications avec ces terres et *vice versa*.

## LES PROPRIETES DOMANIALES

Il s'agit de propriétés appartenant à l'Etat soit sous forme de domaine public, soit sous forme de domaine privé. Les règles législatives et réglementaires régissant chacun de ces sous-statuts sont toutes différentes les unes des autres.

La démarcation entre ces différentes règles est due à la nature spéciale de chaque type de propriété (domaine public, domaine privé de l'Etat, et domaine forestier de l'Etat).

Ces sous-statuts sont caractérisés dans tous les cas de figure par la primauté de la puissance publique, donc des règles exorbitantes et des procédures spéciales. Ces règles exorbitantes ont été édictées en vue de préserver le domaine de l'Etat pour assurer une réserve foncière pouvant abriter des projets de développement étatiques ou privés.

- a- Le Domaine public est régi par le *Dahir* du 1<sup>er</sup> juillet 1914, qui a défini toutes les portions de territoire à usage collectif de tous les citoyens et a instauré une procédure de délimitation administrative de ce domaine sans pour autant que cette délimitation produise un effet de purge définitive à l'encontre de droits privatifs non revendiqués par des tiers.
- b- Le Domaine privé de l'Etat est régi principalement par trois lois :

- *Dahir* de 1916 portant règlement spécial sur la délimitation du domaine privé de l'Etat.
- *Dahir* du 24 mai 1922 sur l'immatriculation des immeubles domaniaux.
- *Dahir* du 25 juin 1927 sur l'immatriculation des immeubles domaniaux provenant du déclassement du domaine public.

Le Domaine privé de l'Etat provient de plusieurs origines :

- Les biens présentant la présomption de domanialité privée : terre sans maître ou sans propriétaire.
- Les biens provenant de successions vacantes.
- Les propriétés expropriées pour utilité publique en vue d'établir des services publics.
- Les propriétés déclassées du domaine public.
- Les lots de colonisation repris par l'Etat dans le cadre du *Dahir* du 26 septembre 1963.
- Les propriétés, privées ou *Melk*, ayant appartenu à des personnes physiques ou morales étrangères, reprises par l'Etat conformément au *Dahir* du 2 mars 1973.

La superficie des terrains privés de l'Etat est estimée à 450 000 ha, dont 400 000 ha en milieu rural et 50 000 ha en milieu urbain.

Le Domaine privé de l'Etat comprend aussi le domaine forestier, constitué par les forêts naturelles, les nappes alfatières et des terrains comportant des plantations artificielles. Ce domaine est régi aussi bien par la législation réglementant le domaine privé de l'Etat en ce qui concerne la délimitation administrative et l'immatriculation foncière que par la législation spéciale qui tient compte du caractère particulier des forêts, à savoir le *Dahir* du 10 octobre 1917 sur la conservation et l'exploitation des forêts.

# La propriété Forestière

## QUELQUES REPONSES A LA DIRECTIVE POUR L'ETUDE DE CAS

Au Maroc, on ne peut pas parler de plusieurs catégories de propriétés forestières. Il n'existe ni des forêts communautaires, ni des forêts communales. Les quelques boisements ayant un caractère privatif résultent de ce qu'on appelle des retombées de délimitation que certains riverains, par mesure de précaution, se hâtent d'ailleurs de faire disparaître au plus vite.

On peut néanmoins trouver des formations forestières dont le statut juridique n'est pas clair, les délimitations entre Domaine forestier et terrains collectifs n'ayant pas été réalisées ; on parle alors de forêts collectives. Le *Dahir* du 10 octobre 1917 sur la conservation et l'exploitation des forêts dans son titre premier sur la soumission au régime forestier donne à l'Administration forestière le droit et l'obligation de gérer et de contrôler les espaces forestiers soit directement, soit avec la collaboration de l'administration de tutelle pour les terrains collectifs, et des populations usagères ainsi que des instances élues qui les représentent pour le Domaine forestier proprement dit.

Précisons aussi pour le Domaine forestier que la propriété forestière est un tout, terre nue et les ressources naturelles qu'elle comporte.

Les différences qu'il est pertinent de relever par type de formation forestière sont l'exercice et la gestion des droits d'usage au profit des populations. Nous voulons rappeler ici le cas particulier des nappes alfatières et celui des forêts d'Arganier.

## ASSIETTE DU DOMAINE FORESTIER

### Situation actuelle

Une vérité s'impose à l'évidence à propos du foncier forestier : « c'est qu'on ne gère rationnellement et qu'on ne protège efficacement que ce que l'on connaît bien »...

Or malgré les efforts consentis avant et après l'indépendance du Royaume, une grande partie des terres forestières, ou considérées comme telles, sont encore mal connues, non délimitées, ou compte tenu de la procédure de délimitation, la situation juridique n'est pas apurée.

Consciente de la nature et de l'importance du problème, l'Administration des Eaux et Forêts a entamé dans pratiquement toutes les régions forestières un programme ambitieux de délimitation administrative et d'immatriculation foncière.

La situation actuelle établie par le HCEFLCD présente le bilan des réalisations jusqu'à fin 2005 et le programme prévisionnel 2006-2007.

La situation juridique du Domaine forestier se présente comme suit :

- Surface totale ; 9 millions d'hectares, dont 5,8 millions d'hectares de forêts et 3,2 millions d'hectare de nappes alfatières ;
- Superficie immatriculée : 11 796 ha ;
- Superficie délimitée et homologuée : 3,95 millions d'hectares, dont 187 700 hectares en cours d'immatriculation foncière (44%) ;
- Superficie délimitée et non homologuée : 4,1 millions d'hectares (45%) ;
- Superficie qui n'a pas encore fait l'objet de délimitation : 954 000 hectares (10%).

Pour ce qui concerne le Domaine forestier de l'Etat, on trouvera dans l'Annexe 2 un état d'avancement des travaux de délimitation et des immatriculations, arrêté au 31 juillet 2006. Il

précise, par région (Direction régionale des forêts) et par province (Services provinciaux des forêts), les superficies délimitées et non encore délimitées.

Selon cet état, la superficie totale du Domaine forestier est de 8 973 123 ha, dont 981 310 ha qui restent à délimiter (888 972 ha de forêts et 93 338 ha d'alfa).

L'Administration ne dispose pas de données exactes sur les superficies des forêts « collectives » et « privées ». Les seuls chiffres qui existent sont ceux concernant les plantations artificielles (reboisement) réalisées par l'Etat par contrat du Fonds national forestier (FNF) dans les terrains de statut collectif et sur les propriétés privées.

Le bilan des surfaces reboisées jusqu'à 2005-2006 est de :

- Terrains privés : 51 113 ha
- Terrains collectifs : 90 064 ha

En ce qui concerne le programme prévisionnel en matière de délimitation administrative pour les deux années 2006 et 2007, le HCEFLCD poursuivra les efforts d'apurement du statut foncier du Domaine forestier, tout en consolidant les acquis, en concertation avec les principaux acteurs impliqués. Le programme annuel porte sur :

- La délimitation provisoire de 79 000 hectares ;
- La consolidation et le renforcement du bornage sur 269 000 hectares ;
- L'élaboration de dossiers d'immatriculation sur 439 000 hectares

### La délimitation forestière

L'immatriculation foncière appliquée au Maroc depuis 1913 se caractérise par des avantages certains qui lui ont permis de s'intégrer à l'environnement juridique social et économique du pays. Mais cette procédure, qui se veut perfectionniste, souffre de maux qui en empêchent l'extension de manière rapide, régulière et efficace. Les griefs faits à l'immatriculation foncière, telle qu'elle est régie par le *Dahir* de 1913 et 1915, portent notamment sur les points suivants :

- Les recours facultatifs à ce régime,
- La non-gratuité des opérations,
- La lenteur et la complexité de la procédure,
- La multiplicité des intervenants,
- La non-mise à jour systématique des livres fonciers.

Pour remédier à ces inconvénients et permettre à l'Etat de fixer l'assiette, c'est-à-dire la consistance matérielle et la situation juridique des propriétés domaniales (le Domaine forestier) et afin que les collectivités ethniques assoient leurs droits sur les terres collectives, les pouvoirs publics ont eu recours très tôt à la Délimitation administrative (DA).

Cette procédure est simplifiée, gratuite, rapide et irrévocable. Elle a pratiquement les mêmes effets que l'immatriculation foncière. La délimitation administrative a été encouragée par la nécessité d'individualiser et de sauvegarder le patrimoine forestier pour les soustraire aux multiples convoitises et accaparements inclus, tout en veillant au maintien de l'ordre public et de la paix sociale.

La Délimitation administrative est régie par les dispositions législatives suivantes :

- *Dahir* de 1916 portant règlement spécial sur la délimitation du domaine de l'Etat.
- *Dahir* de 1922 relatif à l'immatriculation des immeubles domaniaux délimitée selon la procédure du *Dahir* du 3 janvier 1916.
- *Dahir* de 1924 portant règlement spécial pour la délimitation des terres collectives.

Ces dispositions ont été étendues à l'ex zone Nord du Maroc par Arrêté interministériel du 20 octobre 1959 pour le Domaine forestier de l'Etat.

On trouvera dans le Tableau ci-après la chronologie des différentes opérations de la délimitation administrative.

### **LES PROBLEMES QUE SOULEVENT LES DIFFERENTES OPERATIONS DE LA DELIMITATION ADMINISTRATIVE**

Il convient de signaler que, malgré les avantages de la délimitation administrative (*op.cit.*), celle-ci n'a pas toujours donné les résultats escomptés en raison de multiples problèmes rencontrés, qui sont d'ordre social, technique, juridique et forestier.

#### **a- Problème social**

La Délimitation administrative a été conçue pour sauvegarder un patrimoine forestier national. Pour cela, elle se voulait au début autoritaire, musclée et expéditive. Elle aboutit à un statut foncier nouveau qui vient bousculer des droits traditionnels et des coutumes ancestrales favorisant l'intérêt général au détriment de l'intérêt particulier, d'où la manifestation d'hostilité et d'opposition de la part des populations qui se trouvent à l'intérieur et à la périphérie des forêts.

Cette situation de conflits s'explique par :

- La vulgarisation insuffisante de la procédure de délimitation administrative et sa méconnaissance par les riverains, d'où leur méfiance et leur opposition.
- Une publicité inadéquate (Bulletin officiel, affichage) qui n'atteint pas l'objectif visé à cause de l'analphabétisme, de l'éloignement et de l'inaccessibilité du lieu d'affichage.
- L'insuffisance de communication et de concertation avec les riverains et leurs représentants pour trouver un terrain d'entente et régler sur place avec l'autorité locale les litiges soulevés. Si les justifications présentées par le ou les contestataires ou opposants sont jugées suffisantes, la commission de délimitation peut distraire la ou les parcelles réclamées de la délimitation administrative. Si elles ne sont pas convaincantes, rien ne s'oppose à ce qu'elles soient bornées et mises de côté, versées dans le contentieux et pour faire avancer la délimitation administrative pour le reste de la forêt à délimiter.

DELIMITATION FORESTIERE

Projet « AZILAL » MOR/81/004

Chronologie des différentes opérations

1- Reconnaissance de la forêt à délimiter	—		
2- Reconnaissance et bornage provisoire			— Opération dont les délais d'exécution ne sont pas définis
3- Réquisition de la délimitation	—		— Opération dont les délais d'exécution sont fixés légalement
4- Promulgation du décret ordonnant la délimitation		—	
5- Publicité sur la date d'ouverture des opérations		<u>1 mois</u>	
6- Reconnaissance, bornage des limites, passage de la commission		—	
7- Mise en place définitive des bornages		—	
8- Levé du bornage		—	
9- PV tableau de bornage et croquis			—
10- Publicité de dépôt du PV de délimitation			<u>1 mois</u>
11- Dépôt du PV de délimitation et délais d'opposition			<u>3 mois</u>
12- Validation des oppositions			— 3 mois
13- Décret homologuant la délimitation			
	Phase préparatoire	Travaux de délimitation proprement dite	Procédure de préparation à l'homologation du décret de délimitation

- L'inexistence de documents officiels étayant les prétentions des riverains qui fondent leur droit sur la possession paisible, permanente, publique comme propriétaire pendant plusieurs années (voire même plusieurs générations), ce qui, d'après la coutume et le droit traditionnel, écarte toute revendication de la part des tiers et fait bénéficier l'occupant de la prescription acquisitive.
- L'absentéisme ou le mutisme des riverains qui laissent la procédure suivre son cours, tout en maintenant leurs acquis sur les parcelles concernées, ce qui donnera lieu à une délimitation parfaite sur le papier mais qui ne correspond pas à la vérité terrain.

#### **b- Problèmes juridiques**

Comme on peut le constater, dès 1916 le législateur forestier, pour sauvegarder le patrimoine forestier, stabiliser et fixer son assiette, a édicté un certain nombre de textes législatifs et réglementaires. D'après Boudy (1948), il semble qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1946, 2 488 042 ha ont été délimités et homologués. Ces textes semblent donc avoir répondu aux besoins, contraintes et conjonctures sociopolitiques de l'époque.

A l'heure actuelle, que peut-on leur reprocher ?

- Les textes concernés sont brefs, réduits au strict minimum, dépouillés des délais et précisions nécessaires, dans le but de laisser à l'administration l'initiative et une large liberté de manœuvre.
- La Commission de délimitation ne comprend pas de représentants de la population concernée, comme c'est le cas par exemple pour la Commission de remembrement.
- Inadaptation et obsolescence des textes édictés dans un contexte sociopolitique et économique révolu.

#### **c- Problèmes techniques**

Nous en avons discuté avec les responsables de l'Agence Nationale de la Conservation Foncière du Cadastre et de la Cartographie, ainsi qu'avec les responsables forestiers régionaux. Les remarques et observations très pertinentes qui ont été faites peuvent être résumées comme suit :

- La délimitation administrative fait l'objet d'un procès verbal qui relate les opérations effectuées, les doléances reçues, assorti d'un « croquis » de bornage. Elle est matérialisée sur le terrain par des repères naturels et des bornes.
- L'importance des surfaces soumises à délimitation, l'absence de repères géodésiques et de points de triangulation, l'insuffisance du nombre de géomètres-topographes, ont poussé les pouvoirs publics à se contenter d'un bornage constitué de repères et de bornes non rattachés. Le plan doit obligatoirement être levé pour la transformation de la délimitation en titre foncier.

En attendant cette formalité, les problèmes suivants subsistent :

- Impossibilité pour le conservateur de reporter la délimitation sur la mappe cadastrale, même pour les forêts délimitées définitivement et homologuées.
- Impuissance du conservateur de savoir si des réquisitions d'immatriculation reçues ou à recevoir portent sur des parcelles comprises dans le périmètre délimité. Si elles existent :

Le conservateur a-t-il eu tort de les accepter ? Comment motiver leur annulation éventuelle ? Si ces réquisitions sont antérieures à la délimitation administrative, pourquoi ne les a-t-il pas transformées d'office en opposition réciproque à celle-ci ?

Enfin, à qui imputer la responsabilité de ces agissements qui ne sont pas entièrement conformes à la réglementation ? Au conservateur, au responsable du cadastre ou à l'autorité qui a procédé à la délimitation ?

Il est possible de remédier à ces problèmes par :

- Une publicité et des délais appropriés.
- L'enrôlement sur place au moment de la délimitation de réquisitions confirmatives d'opposition au profit des personnes qui se sont manifestées.
- La gratuité des formalités de dépôt des réquisitions.
- Et surtout, en partant des droits coutumiers, la refonte et l'actualisation des lois, textes législatifs et réglementaires qui, pour certains d'entre eux, datent de la colonisation.

**d- Problèmes d'ordre forestier**

Ils se déclinent sur le plan conceptuel dans ce que l'on appelle « la présomption de domaniaité ». Dans le titre I du *Dahir* de 1917, Art 16, il est stipulé que, tant que les opérations de délimitation n'ont pas été effectuées, ces biens sont présumés domaniaux (complété par les dispositions interprétatives du *Dahir* du 21 juillet 1960). Ainsi, pour l'application de cette présomption, « doit être considéré comme forêt domaniale tout terrain occupé par un peuplement végétal ligneux d'origine naturelle ».

Ce concept n'est pas parti de rien. Le législateur de l'époque s'est inspiré de la tradition musulmane et de la coutume. Ainsi :

- Les forêts fournissent à tous le bois de chauffage et le pâturage d'une « utilité collective » : elles reviennent de droit au *Makhzen* (Etat).
- Les forêts ne sont pas vivifiées par la mise en culture, nul ne peut donc en revendiquer la propriété : elles relèvent donc du domaine de l'Etat.

Cette notion de présomption de la domaniaisation sur la base de la présence d'une végétation ligneuse d'origine naturelle a pu servir le forestier pour la constitution du domaine forestier avant et après l'indépendance, lorsque les conditions sociopolitiques le permettaient. Il n'en demeure pas moins qu'elle a perturbé l'utilisation par les populations de l'espace rural dans son ensemble parce qu'elle est imprécise : par exemple, la densité de végétation ligneuse à partir de laquelle un terrain devrait être classé comme domaniale. Le forestier a une marge de manœuvre importante qui est loin d'être légale.

Conséquence : les riverains détruisent, défrichent non seulement des zones forestières non délimitées mais également celles délimitées et homologuées, d'où plusieurs litiges, un lourd contentieux que les tribunaux n'arrivent pas à régler dans des délais raisonnables. A cela, nous donnons les précisions suivantes :

- La chronologie des différentes opérations de délimitation est donnée dans le Tableau « Délimitation forestière » (page 7). Elle montre que la procédure n'est pas simple et qu'elle nécessite beaucoup de temps et de moyens. Elle nécessite en plus et surtout une coopération étroite, une compréhension et une confiance totales entre l'autorité locale et le Service forestier pour lancer les opérations de délimitation et les faire aboutir. Mais en plus de cela, et compte tenu de la conjoncture sociale économique et politique actuelle, la phase préparatoire doit être conduite d'une manière différente de ce que l'on a l'habitude de faire.
- Nous constatons actuellement qu'il y a une très forte pression de mise en culture aussi bien sur les terrains collectifs que sur les terrains boisés considérés comme forêts domaniales. La croissance démographique étant importante, cette course à la terre ira en s'amplifiant d'année en année s'il n'y a pas d'autres sources de revenus pour la population (intensification de la production agricole et animale sur les surfaces déjà mises en culture, ou développement d'autres secteurs d'activités artisanale, industrielle ou tertiaire). Des changements importants dans le mode de vie des populations n'étant pas prévisibles dans l'immédiat, il est impératif d'introduire une certaine souplesse dans la gestion des espaces forestiers et autant dans l'établissement de leur assiette.
- L'espace rural au niveau du terroir d'une commune ou d'une fraction sera à considérer tel qu'il se présente. Avec ses terrains boisés (considérés comme forestiers), ses terrains de parcours à statut collectif (*Mahroum assi*, etc.), ses terrains (arborés ou non) mis en culture,



*Melk* ou Melkisés, cet espace constitue un tout et un milieu où vit une population suivant les conditions particulières de son environnement sociologique, économique et écologique.

L'espace forestier qui nous préoccupe ici ne devra en aucun cas être distingué de l'ensemble, ni faire l'objet d'un traitement à part. Pour cela, la présomption de domanialité basée uniquement sur la présence d'une végétation ligneuse d'origine naturelle nous paraît en tout cas désuète et difficilement applicable dans plusieurs régions du Maroc.

#### e- Les relations avec les instances judiciaires

La question de la « présomption de domanialité » étant posée, le forestier (Agent de police, judiciaire) et les tribunaux compétents continuent d'agir, de traiter, de gérer et de juger en fonction des textes législatifs en vigueur (*op. cit.*).

Le chiffre officiel de 31 000 ha de déboisement par an nous interpelle. Cadre juridique, méthodes de gestion forestière, développement humain, économique et social, tout doit être remis en question et discuté pour reconstituer, conserver et développer le patrimoine forestier national.

Si la question du foncier forestier n'est pas maîtrisée par le forestier lui-même, elle ne pourra l'être par les juges qui décident en dernier ressort. D'où l'importance des relations qui doivent être tissées avec les autorités judiciaires dans l'intérêt bien compris des populations concernées et du pays en général.

Théoriquement, les instances juridiques compétentes (Tribunaux) ont un rôle exclusivement juridique. Il consiste, à travers une procédure plus ou moins longue, à attribuer de façon définitive la propriété d'un immeuble tout en sauvegardant le droit des tiers. Le juge ne tient compte, dans son jugement, de considérations ni techniques, ni politiques.

C'est pourquoi nous considérons qu'il est utile et nécessaire d'organiser des stages de formation en matière de droit au profit des techniciens et ingénieurs forestiers.

## Modes de faire-valoir, gestion durable et bien-être social (analyse)

La gestion durable des forêts constitue un ensemble d'objectifs, de mesures réglementaires et législatives, d'activités de financement et de résultats compatibles avec la préservation de l'intégrité écologique des écosystèmes forestiers et qui contribuent au bien-être social actuel et futur des populations.

Le forestier, compte tenu de la nature du patrimoine qu'il gère, a toujours eu une vision du long terme. Il a également comme préoccupation majeure l'intérêt des populations qui vivent à l'intérieur de la forêt et dans sa périphérie, sans oublier les autres partenaires : communes rurales, exploitants forestiers, chasseurs, etc..

A ce titre, et avec les autres partenaires - différents Départements ministériels, autorités locales et instances élues - il est le mieux placé pour servir comme agent de développement rural.

Son implication dans le développement local lui permet d'assumer sa fonction principale, à savoir la gestion et la protection du patrimoine forestier national.

### FONCTIONNEMENT DU SYSTEME DE GESTION

Le Haut Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification est le dépositaire légal du domaine forestier de l'Etat dans l'ensemble du Royaume. A ce titre, et grâce aux structures administratives et techniques dont il dispose au niveau central, régional, provincial et local, il assure et assume la gestion du patrimoine forestier national. Il a également compétence pour autoriser, suivre et contrôler toute intervention au niveau des « bois particuliers », propriétés forestières privées ou collectives soumises au régime forestier.

Un cadre légal existe, et contrairement à ce que l'on puisse penser, la législation forestière n'est pas restée figée. Des améliorations et des amendements ont été apportés avant et surtout après l'indépendance. D'autres améliorations sont en cours pour parfaire l'approche participative des populations et des instances qui les représentent, ainsi que la contractualisation des actions qu'entreprennent les services forestiers sur le terrain.

### Les différents secteurs d'actions et d'intervention

On ne répétera jamais assez que les écosystèmes forestiers du Maroc sont sous pression. À côté des conditions écologiques naturelles difficiles - sécheresse prolongée, attaques parasitaires, etc.- l'essentiel de la dégradation des formations forestières provient de l'action humaine (prélèvements excessifs de bois de feu, surpâturage, incendie, défrichements, etc.).

Selon la Direction du Développement Forestier (DDF), la dégradation des formations forestières, évaluée par le Programme National d'Action Environnemental (PNAE), a pour conséquence et coût les données suivantes :

- Le déboisement : 31 000 ha/an, soit un coût de 25 millions de dirhams ;
- L'envasement des barrages : perte annuelle de stockage de 50 millions de m<sup>3</sup>, équivalent à 5 000-10 000 ha irrigués, soit l'équivalent de 460 millions de dirhams ;
- La dégradation des parcours : perte de 4,8 millions d'UF/an, soit 5 millions de dirhams ;
- La perte de production agricole : 22 000 ha de terre arable, soit 220 millions de dirhams ;
- L'appauvrissement des écosystèmes : forêt ouverte, sensible aux attaques parasitaires, aux effets de la sécheresse ; appauvrissement de la biodiversité.

Le coût annuel de la dégradation des écosystèmes forestiers et péri-forestiers est estimé à l'équivalent de 710 millions de dirhams.

Pour préserver, reconstituer et développer le patrimoine forestier, l'Administration responsable - le Haut Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification -entreprind des

recherches scientifiques, des études et des travaux. Outre les réalisations et programmes de délimitation du domaine forestier, nous pouvons résumer les différentes actions comme suit :

### *Le système de planification*

#### a) L'Inventaire Forestier National (IFN)

Depuis le début des années 1980, l'Administration des Eaux et Forêts a réalisé une série de recherches et d'études d'appui à la planification de la gestion forestière, notamment celles qui concernent l'Inventaire Forestier National.

Le principal objectif de l'IFN est de produire, par entité administrative, une cartographie forestière, des données et des statistiques de base susceptibles de caractériser les ressources forestières disponibles (surface, volume du bois sur pied suivant les principales espèces et types de peuplements).

Signalons par ailleurs que les chiffres concernant les surfaces traduisent la superficie du couvert végétal forestier et non celle du domaine forestier. L'aspect foncier de la propriété forestière n'est pas appréhendé ni traité dans le cadre de l'IFN.

Les résultats de l'IFN ont été exploités dans le cadre de l'Évaluation des ressources forestières mondiales (FRA 2005) - Cas du Maroc (FAO, 2005).

#### b) Les aménagements de forêts

L'aménagement des forêts avec les plans de gestion qui en découlent constituent des outils indispensables à la gestion rationnelle des ressources forestières. A la fin de 1996, les superficies aménagées ont atteint 2 300 000 hectares, soit 43% de la surface des forêts. Les nappes alfatières, qui couvrent 3 186 000 ha, ont fait l'objet d'un aménagement simplifié portant sur 2 300 000 ha, soit 60% de la superficie totale.

#### c) L'aménagement sylvo-pastoral

Les études d'aménagement sylvo-pastoral ont porté sur une surface de 529 000 ha. Elles se traduisent par :

- L'amélioration des parcours ;
- L'organisation des éleveurs au sein de groupements pastoraux ;
- La réalisation d'essais de régénération par le renforcement des mises en défens, le sur-semis et la plantation d'arbustes et de plantes vivaces pastorales.

D'une manière générale, les différents aménagements constituent le maillon essentiel du système de planification de la gestion durable des forêts. Ils sont établis pour une forêt ou groupe de forêts, pour une durée de deux à trois décennies.

L'application de ce système de planification se fait par les services forestiers gestionnaires régionaux et provinciaux. Le suivi, le contrôle et la révision éventuelle des aménagements sont assurés par les services régionaux d'aménagement qui dépendent des directions régionales des eaux et forêts.

Tous les aménagements sont appliqués, particulièrement dans les forêts productives du Moyen-Atlas, du Gharb-Mamora, certaines forêts du rif et de l'Oriental (Taza).

Signalons cependant qu'à côté de ces aménagements sylvicoles qui intéressent les formations forestières naturelles mais aussi les plantations artificielles, l'Administration des Eaux et Forêts a initié et réalisé d'autres systèmes de planification et de gestion durable.

Il s'agit du Plan Directeur de Reboisement (PDR, 1997), du Plan National d'Aménagement des Bassins Versants, du Programme Forestier National (PFN, 1999) et du Plan National d'Action de Lutte Contre la Désertification (PNA-LCD, 1999).

### *Les travaux de reboisement*

Pour reconstituer et régénérer les forêts et consolider leur rôle de protection des terres et de production ligneuse, l'État a engagé, depuis plus de 50 ans, un programme de reboisement ambitieux (Plan National de Reboisement (PNR) adopté en 1970).

L'application de ce plan a permis de porter la superficie reboisée à près de 530 000 ha, dont plus de 47% de résineux, 40% d'Eucalyptus et 13% d'autres feuillus.

### *Conservation des sols et lutte contre la désertification*

Les problèmes d'érosion concernent une grande partie du territoire national, ce qui entraîne la diminution de la fertilité des sols et le dérèglement du cycle de l'eau.

Pour lutter contre ces phénomènes, l'Etat a entrepris plusieurs travaux et actions de conservation des sols, aussi bien dans le domaine forestier que dans les terrains collectifs et privés.

Dans le cadre de la politique de mobilisation des eaux de surface par l'édification de plusieurs barrages, les problèmes de l'érosion sont appréhendés à l'échelle des bassins versants à partir d'études qui ont permis d'élaborer le Plan National d'Aménagement des Bassins Versants. Ce plan permet d'estimer l'ampleur et le coût des processus d'érosion, ainsi que les priorités, et préconise de développer une approche participative et des mécanismes de financement qui privilégient la flexibilité dans la gestion.

Les actions entreprises ont porté sur :

- Les travaux de défense et restauration des sols (DRS) sur 450 000 ha ;
- La distribution de 1 500 000 plants fruitiers ;
- La stabilisation des dunes sur une surface de 31 000 ha en zone littorale et de 750 ha en zone continentale.

En matière de lutte contre la désertification, il est évident que toutes les interventions en matière de conservation des forêts, de lutte contre l'érosion, de travaux de reboisement, d'amélioration foncière sur les terres agricoles, de création d'aires protégées et de lutte contre l'ensablement contribuent à juguler ce phénomène.

Le Maroc ayant adhéré au Protocole de Kyoto en 2002 et à la Convention des Nations Unies sur la Lutte Contre la Désertification (CCD), a élaboré plusieurs projets et programmes : le Plan National d'Action, le Plan Directeur de Reboisement, le Plan Directeur des Aires Protégées, le Plan National d'Action pour l'Environnement.

Tous ces plans et programmes montrent le très haut niveau de prise de conscience des administrations concernées par la protection et le développement des patrimoines naturels dans l'intérêt bien compris des populations.

### **Capacité, encadrement et financement**

L'administration forestière, gestionnaire directe et unique du patrimoine forestier, dispose d'une infrastructure et d'équipements qui couvrent l'ensemble du territoire national, y compris les zones les plus reculées.

Le tableau ci-dessous donne les moyens d'encadrement en chiffres :

Nature	Nombre	Taux d'encadrement	Normes optimales	Déficit
Maisons forestières	1 374 u	10 à 25 000 ha/u	5 000 ha/u	160 u
Pistes forestières	14 250 km	3 m/ha	10 m/ha	10 000 km
Tranchées pare-feu	1 704 km	3,5 m/ha	20 m/ha	2 500 km
Postes vigie	118 u	-	-	40 u

Le personnel forestier compte un effectif global de 5 145 agents statutaires, dont 48% représentant la filière technique.

CATEGORIE	EFFECTIF		TOTAL	Pourcentage
	Services centraux	Services extérieurs		
1. Cadres techniques	247	2 227	2 474	48
* Ingénieurs	112	267	379	7
* Techniciens	74	1 160	1 234	24
* Cavaliers	61	800	861	17
2. Cadres administratifs	443	2 298	2 671	52
* Cadres supérieurs	17	14	31	0.6
* Cadres moyens	73	328	401	28
* Agents subalternes	353	1 886	2 239	43
Total général	610	4 455	5 145	100

Les taux d'encadrement s'établissent comme suit :

Surface moyenne gérée par ingénieur .....	34 000 ha
Surface moyenne gérée par technicien .....	7 800 ha
Techniciens par ingénieur (effectif global) .....	2,94
Techniciens par ingénieur (structure de gestion) .....	4,74

Ces taux restent très faibles en rapport avec l'importance de la tâche et comparativement aux normes internationales de gestion forestière qui sont de l'ordre de 10 à 20 000 ha par ingénieur et de 3 à 6 000 ha par technicien.

Quant au financement, il est assuré à partir de deux sources :

- Le budget de l'Etat avec ses deux composantes - investissement et fonctionnement ;
- Les budgets affectés aux comptes spéciaux du Trésor, au nombre de trois :
  - Le Fonds National Forestier ;
  - Le Fonds de la chasse et de la pêche ; et
  - Le Fonds de réfection des chemins forestiers.

Globalement, le budget d'investissement alloué au secteur forestier est de l'ordre de 320 millions de Dh/an (environ 32 millions d'Euros), soit 24 Dh/ha (ce qui représente moins de 7% de la valeur globale de la production forestière estimée à 5 milliards de Dh/an).

## LA DIMENSION HUMAINE DE LA GESTION DURABLE DES FORETS

### Liminaire

La gestion durable du patrimoine forestier dans ses deux composantes - la préservation de l'intégrité écologique des écosystèmes forestiers et le bien-être social - suppose et impose la prise en compte et l'identification des parties prenantes et des partenaires, et surtout l'identification des personnes dont la dépendance vis-à-vis de la forêt est importante et significative à intégrer dans les efforts de développement humain et de conservation des forêts.

Le terme de parties prenantes peut être considéré : i) au niveau international (nous ne sommes pas indifférents à l'excessif déboisement qui s'effectue en Amazonie ou dans certaines forêts tropicales africaines, aux conséquences du réchauffement climatique, à la pauvreté, à l'immigration clandestine, etc.) ; ii) au niveau national (la destruction du couvert végétal de certains bassins versants a des répercussions en aval : envasement des barrages, inondations, etc.).

Donc on peut avoir des parties prenantes qui sont éloignées de plusieurs kilomètres des forêts concernées par les interventions du forestier.

Par référence aux directives de la note d'orientation, nous nous sommes intéressés aux parties prenantes locales qui comptent le plus et qui nécessitent, de la part du gestionnaire, une attention particulière. Nous reproduisons ci-dessous une étude que nous avons réalisée il y a quelques années

sur un cas concret, «*Les forêts du Haut Atlas central* » ; la situation n'ayant pas beaucoup évolué, elle peut être généralisée sur une grande partie du domaine forestier du pays après actualisation.

Ces parties prenantes locales sont les populations usagères du domaine forestier et les instances élues qui les représentent. Les usages et l'accès aux ressources naturelles constituent un type de gestion et de faire-valoir, c'est pourquoi il a été inclus dans cette partie de l'étude.

### **Accès aux ressources naturelles, usagers, droits d'usages et exercice de ces droits**

Très tôt, et dès 1916, le technicien et le législateur forestier ont pris acte de la nécessité d'une gestion spéciale de la forêt méditerranéenne marocaine.

Ph. Guinier dans P. Boudy (1948) signale que «*l'originalité de cette forêt s'accroît du fait qu'elle est, plus qu'ailleurs, en communion étroite avec l'existence même des populations. Nulle part la forêt n'apparaît plus nécessaire pour la protection des sols contre l'érosion, nulle part aussi, elle n'est plus indispensable pour assurer aux hommes, non seulement le bois et les produits accessoires dérivés de l'arbre mais aussi l'herbe que les troupeaux ne peuvent souvent trouver qu'à l'abri des arbres* ».

C'est pourquoi le domaine forestier doit être traité non seulement dans l'intérêt économique général mais aussi pour satisfaire des besoins immédiats des populations voisines qui ne peuvent vivre sans lui.

#### *Usagers et droits d'usage*

Les notions d'usagers, de droits d'usage et d'exercice de ces droits d'usage, nous semblent très peu comprises aussi bien par les bénéficiaires de ces droits que par ceux qui sont chargés de les réglementer (Forestiers, Conseils Communaux, Autorités Locales).

L'usage traduit un certain nombre de pratiques coutumières propres à chaque groupe social (tribu, fraction, *douar*). Il vise un ensemble de biens productifs ou improductifs de ressources (terrains de parcours, forêts, eau, dépôts collectifs, *segua*, puits) qui sont voués à l'usage collectif des populations sous le contrôle d'une autorité supérieure, en l'occurrence l'Etat.

En matière de forêt, avant l'époque coloniale, les forêts étaient propriété collective de fractions ou de tribus. L'usage à cette époque était confondu avec le droit de propriété, mais il était plus ou moins réglementé au nom de la coutume. Nous le voyons encore aujourd'hui pour le cas de certaines forêts non délimitées (Ait Abdi du Koucer, certains cantons dans les forêts des Ait Bougamaz) où les boisements sont gérés avec beaucoup de ménagement sous contrôle collectif.

Pendant l'époque coloniale et après l'indépendance, les forêts sont devenues propriété de l'Etat mais le législateur a reconnu divers droits d'usage à ceux qui, de tout temps, en ont bénéficié.

Désormais, il y a une distinction très nette entre le droit d'usage au bénéfice des collectivités et le droit de propriété qui revient à l'Etat. De plus, les règles d'exercice de ces droits sont délimitées dans un cadre juridique conçu en principe pour concilier la satisfaction des besoins des usagers et la sauvegarde de la forêt.

Ces textes législatifs n'ont connu un début d'application que dans les forêts des Provinces de Kénitra-Rabat et, timidement, dans le Plateau central (Khemisset). Dans le Haut Atlas central, ils sont inconnus des usagers, et les Services forestiers et les Autorités locales ne les appliquent que rarement.

Par exemple, les tentatives de réglementation de l'exercice du droit d'usage de parcours (établissement de liste d'usagers, limitation de la charge, inscription au parcours) se heurtent toujours aux revendications des populations pour une jouissance complète et sans restriction de ce droit. Pire encore, ces revendications évoluent en contestation de la domanialité des forêts, même si elles sont légalement délimitées.

Signalons que pour d'autres types de formation végétale et forestière, en application de la législation spéciale sur la protection et la délimitation des forêts d'Arganier, *Argania spinosa* (Dahir du 4 mars 1925), les droits d'usage et de jouissance accordés aux populations riveraines sont plus étendus. Ils comprennent le ramassage du bois mort, la cueillette des fruits, l'exploitation des pâturages, l'utilisation des sols pour les cultures, la coupe de branchage pour clôture, la coupe de bois de chauffage, de charbonnage et de service et l'enlèvement de la terre, du sable et de la pierre.

Pour les nappes alfatières, *Stipa tenacissima*, qui font partie intégrante du domaine forestier et qui sont régies par le *Dahir* du 15 août 1928 (fixant le régime juridique des nappes alfatières) et le *Dahir* du 20 juin 1930 (sur l'exploitation et la conservation des peuplements d'alfa), les droits d'usage reconnus sont le parcours des troupeaux et la récolte d'alfa pour les besoins domestiques

Cette situation, qui est liée aux conditions économiques de la région et aux nécessités du mode de subsistance de ses habitants, durera encore pendant longtemps si l'on n'admet pas de revoir dans son ensemble la législation forestière et d'identifier les principales insuffisances juridiques de cette loi et qui affectent dans la pratique la protection et le développement du secteur forestier. Nous tenterons dans ce qui suit, et en particulier en ce qui concerne les usagers et leurs droits d'usage, de dégager les inadéquations entre les textes de loi et leur objet social.

### *Identification des usagers*

P. Boudy (1948) distingue ce qu'il appelle les « usagers intégraux » vivant aux abords immédiats de la forêt et les « usagers partiels » qui n'utilisent qu'une partie des ressources, tribus voisines situées dans un rayon de 20 km, ou bien les transhumants jouissant de temps immémorial d'un droit d'usage momentané.

Du point de vue légal, le droit d'usage est attribué à une tribu ou une fraction de tribu et non à ses habitants considérés individuellement. Ce droit n'est attribué qu'aux tribus qui en ont joui de tout temps avant les délimitations, c'est-à-dire avant l'appropriation de la forêt par l'Etat. Pour en bénéficier il faut appartenir à la tribu et être musulman. C'est ce que l'on exprime en droit en disant que l'usage est incessible et que toute aliénation à des tiers qui ne sont pas membres de la communauté usagère est sans valeur légale.

Dans l'article 5 de l'Arrêté Viziriel du 15 janvier 1921 (mod.a.v. du 5 août 1924) réglementant l'exercice du droit de parcours, il est précisé que « les autorités locales de contrôle adresseront chaque année, avant le 15 octobre, au Chef de circonscription forestière du ressort, un état provisoire indiquant les noms des usagers et le nombre de bêtes que ceux-ci désirent introduire en forêt » et au vu des renseignements que le chef de circonscription forestière fournira au retour, au regard de la défensabilité des cantons, de leur possibilité en herbe, du chiffre et de l'espèce des bêtes qu'il est possible d'y introduire, les autorités locales de contrôle arrêteront définitivement avant le 1<sup>er</sup> décembre la liste nominative des usagers qui bénéficieront du parcours avec répartition entre eux du nombre total des bêtes admises.

Depuis 1924 jusqu'à aujourd'hui, cet arrêté n'a que rarement été appliqué et la liste des usagers n'a pas été régulièrement établie.

Les procès verbaux de délimitation du domaine forestier comportent les noms tantôt de tribus usagères tantôt de fractions de tribus usagères, parfois les deux, et dans certains cas on s'est contenté d'indiquer tout simplement que les droits d'usage (parcours des troupeaux et ramassage du bois mort) sont réservés aux tribus riveraines.

Nous voyons dans ce qui précède qu'il y a beaucoup d'imprécision dans la définition des usagers, ce qui complique énormément leur identification.

Dans les futurs aménagements, il y aurait lieu de concevoir les parcellaires en tenant compte du découpage ethnique et administratif en plus des découpages techniques habituels - topographiques, écologiques ou par essence dominante. Cela facilitera énormément la gestion de la forêt, surtout en ce qui concerne la réglementation des parcours (en particulier les surfaces à mettre en défens).

De même, la liste d'usagers doit être établie avec précision en ce qui concerne les parcelles de forêts sur lesquelles s'exercent les droits d'usage.

Un cadre de travail est prévu dans le *Dahir* du 20 septembre 1976. Qu'il s'agisse du Conseil National des Forêts (Titre II, art. 3) ou du Conseil Provincial des Forêts (Titre III, art. 7) ou des attributions des Conseils communaux (Titre IV, art. 10), il est possible de trouver des solutions aux problèmes et aux litiges permanents qui existent entre le Service forestier et les usagers.

### *Exercice du droit d'usage*

En plus des droits d'usage prévus dans le Titre IV, art 21 et 22 du *Dahir* du 10 octobre 1917, et compte tenu de l'arrêté viziriel du 22 juin 1936, les usagers font des coupes de branchage en période de neige ou de sécheresse prolongée dans le haut atlas central, et reçoivent des autorisations de

coupe de bois vert. Dans le Cercle de Demnate en particulier, ils sont autorisés à cultiver quelques vides labourables.

Il convient de signaler que, dans de nombreux cas, ces « vides labourables » sont à l'origine de beaucoup de défrichements puisque chaque année les bénéficiaires les agrandissent.

Signalons que pour les droits d'usages (parcours des troupeaux et ramassage du bois mort gisant), ils sont exercés d'une manière systématique et sans restriction aucune. Pour les menus produits, des quittances sont délivrées à ceux qui les demandent, mais nombreux sont ceux qui se servent directement sans payer de redevances.

## **Tendances évolutives et arrangements institutionnels**

### *Les parties prenantes qui comptent le plus*

La gestion durable des forêts (GDF) est un concept essentiellement « anthropocentrique » en réponse aux exigences sociales. Il en découle la maîtrise du foncier et l'impérieuse nécessité d'identifier les parties prenantes et les différents acteurs forestiers, et par voie de conséquence, le ciblage de ceux qui comptent le plus dans la sauvegarde du patrimoine forestier et le bien-être social.

Le Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR) a proposé les principes, critères et indicateurs suivants pour l'identification des parties prenantes :

- **Proximité à la forêt**

Par proximité il faut entendre voisinage. Cela implique que les populations qui vivent près d'une forêt peuvent avoir un impact non négligeable sur celle-ci. La participation et l'inclusion de ces riverains dans la GDF est bénéfique.

De même, il ne faut pas occulter la dimension affective ou d'intérêt que peuvent avoir certaines personnes et qui peuvent agir de loin.

- **Droits préexistants**

Avant la colonisation les forêts étaient collectives - un bien commun appartenant à des tribus ou des fractions de tribus. Il y a donc des droits préexistants et des revendications territoriales. Souvent droits fonciers et droits d'usages sont sources de conflits. Le sentiment d'injustice peut conduire à plusieurs problèmes : non-respect de la politique forestière et destruction du patrimoine forestier.

- **Dépendance**

Les populations qui vivent à l'intérieur et dans la périphérie des forêts dépendent de celles-ci pour subsister - bois de feu, bois de service et surtout pâturage des troupeaux et mise en culture de certaines enclaves ou vides labourables.

Souvent ces populations n'ont guère d'alternative pour leur subsistance et d'un point de vue éthique, il convient de préserver leurs droits à l'accès aux ressources naturelles de leur terroir. Si l'on ne fait rien, la GDF est compromise.

- **Pauvreté**

Sont « pauvres » les groupes et individus dont l'accès aux ressources est visiblement plus limité que celui des autres parties prenantes (exploitants et entrepreneurs forestiers, chasseurs). Dans la plupart des cas, l'argent peut être un facteur-clé de l'appréciation de l'état de pauvreté. Toutefois, on peut le remplacer par d'autres caractéristiques du niveau de vie, comme l'état nutritionnel, la qualité de l'habitat ou la possession de biens de consommation (CIFOR, *op.cit.*).

Par exemple, les critères de détermination de la pauvreté ne sont pas les mêmes aux Ait Bougamaz dans le Haut Atlas et dans la ville de Marrakech.

- **Le savoir local**

La GDF ne doit et ne peut se passer du savoir local des populations qui vivent à l'intérieur et dans la périphérie des forêts. Ces riverains détiennent souvent un savoir unique et utile qu'ils tirent d'une connaissance intime et ancienne de leur environnement.



Le savoir local peut porter sur la faune et son comportement, sur les plantes et leur gestion, sur l'emploi ou les techniques de transformation. Il peut, en outre, jouer un rôle important permettant une participation active et bénéfique à la gestion locale des forêts.

- **Liens culture-forêt**

Généralement les cultures sont intimement intégrées avec leur environnement : les sites où se trouvent des Marabouts (*Salihs*) sont les milieux les plus respectés. Ils constituent, à ce titre, un musée, un référentiel botanique des genres et espèces végétales qui peuplent la région considérée.

La leçon est de prendre acte de ce constat et de convier les forestiers gestionnaires à bien connaître les coutumes, convictions religieuses, et tout ce qui peut, dans ces pratiques et comportements, contribuer à la préservation et à une gestion durable du couvert végétal.

- **Le manque de pouvoir**

Les populations qui vivent à l'intérieur ou dans le voisinage des forêts n'ont que très peu de pouvoirs par rapport aux autres parties prenantes. Ce manque de pouvoir des usagers nuit à la forêt. Il s'ensuit une dégradation de l'environnement et une atteinte au bien-être social.

On voit, à travers cet inventaire des principes, critères et indicateurs, que ceux ou celles qui comptent le plus sont les populations locales qui vivent et dépendent des forêts.

Des arrangements institutionnels ont été édictés pour remédier en partie aux problèmes qui se posent. C'est l'objet du bilan que nous avons fait du *Dahir* du 20 septembre 1976 sur la participation des populations au développement de l'économie forestière.

***Bilan de l'application du Dahir du 20 septembre 1976 sur la participation des populations au développement de l'économie forestière – Cas du Haut Atlas Central***

Pour résoudre les problèmes que posent les délimitations du domaine forestier, régler les droits d'usage dont sont grevées toutes les forêts et organiser les usagers, des arrangements institutionnels ont été édictés en 1976.

Il s'agit du *Dahir* N° 1.76.350 du 20 septembre 1976 sur la participation des populations au développement de l'économie forestière. Le bilan de l'application de ce *Dahir* a été réalisé pour les forêts du Haut Atlas Central et exposé au cours du 3<sup>ème</sup> Colloque des collectivités locales, tenu du 19 au 22 juin 1986.

La nature des problèmes qui se posent pour la gestion du domaine forestier n'ayant pas substantiellement changé, ce bilan a valeur d'exemple.

***Les antécédents***

Contrairement à ce que l'on puisse penser, la législation forestière n'est pas restée figée depuis sa promulgation le 10 octobre 1917. Des améliorations et des amendements y ont été apportés avant et surtout après l'indépendance. C'est en 1957 que, pour la première fois, le principe d'intéressement des communes rurales à l'économie forestière a été évoqué, avec la promulgation du *Dahir* du 19 juin 1957, portant attribution d'une ristourne aux communes sur les produits des forêts et des nappes alfatières domaniales.

Le montant de la ristourne accordée aux communes rurales est calculé sur la base de taux variables selon la nature du produit. Il est de 5% pour le liège, de 10% pour le bois, l'écorce et l'alfa, de 35% pour l'amodiation du domaine forestier, de 50% sur les transactions, prorogations de délais, saisies de cautionnement et de 80% pour les prélèvements sur les inscriptions aux parcours.

Ce montant est annuellement versé aux comptes de perception que détiennent les communes concernées. Le programme d'emploi des fonds rassemblés est étudié en commissions composées des représentants du Service forestier, de l'autorité locale et des élus communaux. Les fonds doivent être utilisés pour la réalisation de projets économiques à caractère agricole et forestier.

Mais à partir des années 1960, les commissions ont perdu l'habitude de se réunir. Désormais, l'utilisation des ristournes est décidée au cours de l'examen du budget provincial. La commune ne bénéficiait plus directement des ristournes et l'usager de la forêt ignorait leur existence.

De plus, à cette époque, une partie des recettes forestières était plutôt versée dans un fonds pour la construction de barrage. Décision valable en soit, mais injuste puisqu'elle se traduit en fait par une exportation de biens des régions pauvres vers des régions de plaines potentiellement plus riches.

Les zones de montagne où se trouve l'essentiel des forêts du pays sont restées marginalisées puisque les investissements étaient plutôt orientés vers les régions où leur rentabilité était évidente.

Dans ces conditions, la population a continué à exercer une pression de plus en plus forte sur le patrimoine forestier. Cette pression se manifeste par :

- Le surpâturage : les usagers entendent exercer le droit au parcours des troupeaux sans restriction aucune, les inscriptions au parcours ne se font pas, les mises en défens de coupe de régénération et des jeunes plantations ne sont pas respectées.
- Le ramassage du bois mort évolue en coupe de bois vif pour la satisfaction des besoins de la population en bois de chauffe, de cuisson et de service.
- Le défrichement des forêts en vue d'agrandir les parcelles de culture privée.
- La contestation des limites du domaine forestier, qu'il soit délimité ou non.
- L'opposition aux travaux de reboisement.

La reprise en main par le Service forestier de la situation et l'application de la législation donnent naissance à des conflits dont le dénouement ne se fait généralement qu'au détriment de la forêt.

#### *La promulgation du Dahir du 20 septembre 1976*

Pour mettre fin à cette situation, on a pensé au début des années soixante-dix que la résolution de ces conflits ne pourrait être appréhendée par le renforcement de l'appareil répressif mais plutôt par la conception d'une politique forestière qui associe les populations usagères aux différents aspects de la mise en valeur des forêts.

Une nouvelle politique qui permet aux communes concernées de tirer directement profit des ressources de la forêt et qui, par des moyens appropriés, catalyse un développement économique intégré des régions forestières par une diversification des activités liées à l'agriculture, à l'élevage et à la valorisation des produits forestiers.

Parallèlement à ce mode de penser et dans le cadre de la politique du Gouvernement du Royaume du Maroc visant le renforcement de la démocratie par la participation des populations à la gestion de leurs affaires, on pensait à la réorganisation du fonctionnement des communes. Le *Dahir* portant loi N° 1.76.350 du 20 septembre 1976, relatif à l'organisation de la participation des populations au développement de l'économie forestière, et le *Dahir* portant loi N° 176.583 du 30 septembre 1976 relatif à l'organisation communale, sont promulgués au cours du même mois et de la même année.

Les attributions des conseils communaux sont désormais très étendues et concernent pratiquement tous les aspects du développement économique, social et culturel. Dans les Articles 5 et 6 du *Dahir* N° 1.76.583 du 30 septembre 1976, il est précisé que :

- Art. 5 : le Conseil communal examine les projets de plans d'aménagement ou de développement de la commune ;

- Art. 6 : le Conseil communal arrête, dans les limites des attributions qui lui sont dévolues par la loi, les conditions de conservation, d'exploitation et de mise en valeur du domaine forestier.

Dans le même esprit, le *Dahir* N° 1.76.350 du 20 septembre 1976, et notamment les Articles 10, 11 et 14, donne aux conseils communaux des attributions en matière de participation à la gestion du Domaine forestier. Le Conseil règle par ses délibérations les affaires ci-après :

- Demandes d'occupation temporaire du domaine forestier, notamment celles ayant pour objet l'exploitation des carrières ;
- Demande d'amodiation du droit de chasse et de pêche ;

- Demandes formulées par les usagers relatives à l'extraction et au ramassage du bois mort, du bois de construction, des broussailles, herbes ou branchages, demandes d'extraction de matériaux de construction pour les besoins domestiques des usagers, etc. ;
- Organisation entre les usagers du parcours en forêt et de l'exploitation des alpages et des réserves fourragères ;
- Enfin, dans l'Article 14, il est prévu que « les ressources provenant du domaine forestier compris dans les limites territoriales de la commune sont versées au budget de ladite commune ».

L'Article 15 rend obligatoire pour les communes bénéficiaires et dans des limites qui ne sauraient être inférieures à 20% des recettes, les dépenses afférentes aux :

- Reboisement des terrains collectifs ;
- Amélioration sylvo-pastorale ;
- Aménagement et plantations fruitières ;
- Captage de sources ou aménagement de points d'eau ;
- Aménagement d'abris collectifs ou de chemins ;
- Création d'espaces verts ou de protection de sites naturels.

Le *Dahir* du 20 septembre 1976 a également prévu la mise en place d'un Conseil National des Forêts (CNF) et d'un Conseil Provincial des Forêts (CPF) dont les missions sont de réunir les éléments de définition de la politique forestière du Gouvernement et son exécution sur le terrain.

L'objet de ce *Dahir* est, à travers une responsabilisation accrue des élus communaux et une décentralisation des affaires de gestion, de contribuer à une transformation profonde des mentalités et des comportements aussi bien du personnel de l'Administration forestière que des usagers de la forêt. Les uns comme les autres doivent travailler en symbiose dans le but de développer et de conserver le patrimoine forestier national dans l'intérêt bien compris des générations actuelles et futures.

On voit à travers ces dispositions législatives et réglementaires que le Maroc, loin de persister sur l'étatisation de la gestion forestière, introduit une double réforme dans ce domaine : une décentralisation très poussée en matière de gestion du patrimoine forestier d'une part, et l'institution de l'idée de larges consultations en ce qui concerne le développement de l'économie forestière d'autre part.

### ***Bilan de l'application du Dahir***

#### **a) Au niveau de l'usager**

Bien que le législateur ait tenu compte des droits d'usage au profit des riverains de la forêt, les restrictions qu'impose une gestion rationnelle des forêts n'ont pas été accompagnées d'actions de développement qui permettraient à l'usager de se passer, momentanément du moins, de la forêt.

Souvent ignoré par la commune (mais défendu par elle quand il commet des délits), l'usager reste le maître sur le terrain et fait ce qu'il peut pour subsister.

Un notable de Aït Manna accompagné de plusieurs usagers (dans la province d'Azilal) nous a très bien décrit la situation. Il dit : « L'espace devient malgré tout trop étroit pour nous. Les parcelles irriguées sont trop petites et leur production, même si elle est importante, ne suffit pas pour nourrir les familles. Nous sommes obligés pour subsister de défricher la forêt, même sur des pentes très fortes et, pour notre bétail, puisqu'il n'y a pas d'herbe, nous sommes obligés d'émonder les arbres ».

D'autres usagers considèrent que « le défrichement de la forêt et l'ébranchage ne sont pas des opérations faciles, qui nécessitent souvent un travail trop pénible et peu payant ». Pour ces usagers « quand on a faim, voler, tuer et détruire la forêt constituent un moindre mal ».

Ceci montre que la pauvreté réelle dans le monde rural explique et accentue la pression qui s'exerce sur les ressources naturelles (eau, sol, végétation) au-delà de leur capacité de reproduction

ou de renouvellement. Corrélativement, l'épuisement des ressources naturelles aggrave la pauvreté et compromet le bien-être social recherché.

Dans plusieurs régions et particulièrement en montagne, on se trouve donc dans une situation conflictuelle : d'un côté, la fragilité des écosystèmes due à des facteurs climatiques et écologiques en général, et d'un autre côté, la pauvreté de la population qui s'explique par le manque de recherche d'alternatives.

Le patrimoine forestier se dégrade - c'est un fait. Les bénéficiaires directs de ce patrimoine, les usagers, en sont conscients. Ils nous disent souvent que s'ils ne trouvent pas de bois de chauffage et de terrains de parcours, ils iront « ailleurs ». Le problème n'est donc pas uniquement forestier. Il y a une demande sociale qu'il faut satisfaire d'une manière ou d'une autre pour conserver à la fois le patrimoine forestier et humain de ces régions.

#### Au niveau de la commune

Les élus connaissent bien le *Dahir* mais l'interprètent mal. Ce que le *Dahir* a apporté, pour eux, ce sont les recettes forestières. Les Conseils communaux se prononcent par délibération sur le programme de coupes et de cession des produits forestiers ; les Présidents de commune assistent aux adjudications, ils donnent leur avis sur les demandes d'occupation temporaire du domaine forestier et les amodiations de lots de chasse. Mais ils ne font rien pour tout ce qui concerne directement les usagers et leur participation à l'économie forestière.

Le problème des parcours en forêt continue à se poser avec acuité. Ils doivent en principe régler par délibération l'organisation entre usager du parcours en forêt et l'exploitation des alpages et des réserves fourragères. Le parcours en forêt n'est pas réglementé et les pétitions et les conflits persistent, ce qui prouve que les dispositions légales du *Dahir* conçues pour les prévenir ne sont pas appliquées.

L'utilisateur se sert, soit directement en forêt en prélevant ce dont il a besoin (perche de construction, broussailles), soit par paiement d'une redevance auprès de l'Agent forestier, chef de triage. Il n'y a aucune organisation des prélèvements et les conseils communaux n'ont jamais délibéré sur ces questions, ni suscité la formulation des demandes par les usagers.

La vente des coupes de bois et les recettes qu'elle procure a donné naissance à des conflits nouveaux : la contestation des limites entre communes ; chaque commune tente d'étendre ses compétences territoriales sur les massifs forestiers existants, afin d'augmenter ses ressources forestières.

#### b) Au niveau du Conseil Provincial des Forêts

Le Conseil Provincial des Forêts se réunit deux fois par an. Le Service forestier expose le bilan des travaux de reboisement et de défense et de restauration des sols (DRS) qu'il a réalisé, la situation des exploitations forestières et des recettes versées aux communes, ainsi que l'utilisation des 20% de ces recettes ou leur programmation. Il pose le plus souvent le problème de la dégradation du patrimoine forestier en traitant de cas précis de défrichement, de surpâturage ou de coupes abusives de bois. Mais le plus souvent, ces problèmes sont éludés et de temps en temps des solutions concrètes sont apportées aux litiges entre Administration et usagers.

Le problème de l'opposition des populations au reboisement est souvent évoqué. Le Conseil recommande le plus souvent que les usagers soient consultés avant que la décision de création d'un périmètre ne soit prise.

#### c) Au niveau du Conseil National des Forêts

Pour plusieurs raisons, le Conseil National des Forêts ne se réunit pas de manière régulière ; or l'article 5 prévoit que le Conseil doit se réunir aussi souvent que les besoins l'exigent, et au moins une fois par an.

Les recommandations très pertinentes des différentes sessions qui ont eu lieu n'ont été que partiellement appliquées. Les Commissions permanentes de suivi ont perdu l'habitude de se réunir et, comme pour le Conseil Provincial des Forêts et les Conseils communaux, le côté organisation de la participation des populations à l'économie forestière reste au stade des vœux pieux.

#### 4.2.3.3. Les recettes forestières

##### a) Le volume des recettes versées aux communes

Le tableau récapitulatif des recettes forestières par catégories (communes rurales, Etat et Provinces) indique le montant global par année des recettes forestières (R.F.) versées respectivement aux communes de 1992 à 2005 (totalité du prix principal de la vente des produits forestiers), et à l'Etat (l'ensemble des taxes pour alimenter les comptes spéciaux et le budget général) (Annexe 3). En ce qui concerne les provinces, il s'agit en réalité des conseils provinciaux des forêts qui bénéficient d'une nouvelle taxe de 10% du prix principal.

Cette nouvelle taxe découle des dispositions de la loi de finance n° 39/89 relative à la fiscalité des collectivités locales et de leurs groupements (L.F. 1990).

##### b) Utilisation des recettes forestières

Les recettes forestières rentrent dans le cadre des recettes globales de la commune et comprennent les taxes sur les débits de boissons, les droits de fourrière, les taxes d'abattage, les droits perçus aux *souks* (marchés hebdomadaires locaux) et les subventions d'équilibre.

En fait, l'utilisation des recettes forestières ne peut être appréhendée qu'en considérant la situation économique générale et des finances locales au niveau d'une ou plusieurs communes. Or quand le montant des recettes forestières est important, les services compétents au niveau du budget diminuent le montant de la subvention d'équilibre qui est une allocation de crédit d'équipement ou de fonctionnement accordée par l'Etat. Conséquence évidente, les Conseils communaux affectent le produit des recettes forestières au fonctionnement de l'appareil communal, à la résolution de problèmes urgents et la gestion du quotidien.

Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de communes rurales forestières (Région de Gharb-Mamora et Moyen Atlas) ont réalisé avec les recettes forestières plusieurs projets en matière d'infrastructures, assainissement, alimentation en eau potable, construction de logements pour les fonctionnaires, création d'espaces verts, de marchés hebdomadaires, etc.

Elles ont même financé des projets à caractère spécifiquement forestier: je citerai, à titre d'exemple, les communes rurales de la province de Kenitra (Side Taïbi, Amer Seflia, Dar Bel Amri, Kcebia, Hadada).

Un autre exemple est celui de la province d'Azilal pour quelques communes rurales moins riches sur le plan forestier qui ont appliqué le principe de réserver 20% des recettes pour la réalisation de projets pour les collectivités rurales. Il s'agit des communes rurales de Ouauouizert, de Bin El Ouidane, de Tilouguit, de Taguelft et d'Aït Oukabli.

Tout cela explique que l'arrangement institutionnel de 1976 est un cadre légal pour une participation plus poussée de l'ensemble des communes, ce qui n'est pas encore le cas pour d'autres communes et pour les raisons que nous avons déjà évoquées.

# Propositions et recommandations pour l'avenir

## LE CONSTAT

Dans le chapitre « contexte juridique officiel », nous avons traité des aspects juridiques et réglementaires des régimes fonciers au Maroc pour mieux situer et appréhender le statut foncier de la propriété forestière.

L'apurement de la situation foncière du domaine forestier ne peut être rapide et complète si elle n'est pas concomitante et parallèle à l'effort de sécurisation de la possession de la terre pour les populations (collectivités ethniques et individus (privé)).

Les terres agricoles les plus fertiles (par exemple : Meknès-Boufekrane) sont soumises à une pression d'urbanisation sans précédent.

Les terres forestières les plus propices à une production ligneuse de haut niveau sont défrichées et mises en culture (par exemple le Rif).

Certains terrains collectifs à vocation pastorale sont partagés, *melkisés* et mis en culture.

Malgré les efforts de délimitations administratives et d'immatriculation foncière qui sont concluants dans certaines régions, « du point de vue du statut juridique des terres, le quart de la surface agricole utile reste sous l'emprise de statuts fonciers archaïques et précaires ».

Pour le domaine forestier, seulement 44% de la surface sont délimités et homologués, soit 3,95 millions d'hectares.

Ce manque de sécurisation de la possession juridique du foncier constitue un frein, un handicap, pour l'encouragement de l'investissement, le développement économique et le bien-être social.

Ce constat nous permet de percevoir que les enjeux ne sont ni simples ni faciles. La résolution des problèmes du foncier doit se baser sur une politique de l'Aménagement du Territoire. Et il n'y a point de politique d'aménagement du territoire s'il n'y a pas une maîtrise de la vocation des terres.

Rappelons à ce sujet, selon le rapport du Cinquantenaire, et dans le cadre de l'initiative nationale de développement humain ([www.rdh50.ma](http://www.rdh50.ma)) « qu'une démarche novatrice fut amorcée en 2000 avec le lancement du grand débat sur l'aménagement du territoire. Celui-ci a donné lieu à une Charte nationale et à un Schéma national d'aménagement du Territoire (SNAT). Les grandes orientations de cette charte portent sur des objectifs visant à relever les défis du développement économique et social, de la préservation des équilibres environnementaux ... ». La charte énumère six grandes orientations qui vont du développement du monde rural et urbain à la qualification des ressources humaines en passant par l'accroissement de l'efficacité de l'économie nationale, la conservation du patrimoine et la résolution de la problématique du foncier.

## LES ENJEUX ... POUR UNE GESTION DURABLE DES FORETS ET DU BIEN-ETRE SOCIAL

Le forestier, dans la gestion des forêts, a toujours agi dans le long terme et la notion de durabilité est naturellement sous-jacente.

Il n'en demeure pas moins que la notion de durabilité reste difficile à appliquer sur le terrain. Nous reprenons la définition de la durabilité du Chapitre 4 : Ensemble d'objectifs, d'activités et de résultats compatibles avec « la préservation de l'intégrité écologique de la forêt et contribuant au bien-être social actuel et futur ».

Nos propositions pour l'avenir vont donc être axées sur la nécessité de concilier entre les deux conditions de la durabilité.

Il en résultera une recherche :

- a) d'adaptation des politiques et de la législation compte tenu des tendances et évolutions constatées dans les milieux forestiers et leur voisinage.

b) d'adaptation des systèmes de planification et de suivi, c'est-à-dire les plans d'aménagement, les plans de gestion et les plans et programmes sectoriels.

### **Adaptation des politiques et de la législation**

La réalisation et l'achèvement de l'assiette du domaine forestier et l'apurement de sa situation socio-juridique sont parmi les premiers objectifs de l'Administration des Eaux et Forêts.

Pour atteindre cet objectif, dans le cadre des délimitations administratives, le législateur et les gestionnaires s'appuient sur le concept de « présomption de domanialité ». Nous avons expliqué son insuffisance et rappelé la pertinence du concept de vocation des terres ainsi que la nécessité d'affiner la règle de présence d'une végétation ligneuse d'origine naturelle en introduisant des critères de densité de la végétation, sa composition, sa structure, son originalité ou sa rareté, pour l'inclure dans les zones non encore délimitées dans le domaine forestier.

Une souplesse doit être adoptée pour mettre fin à certains litiges qui ont duré des années (forêts délimitées et non homologuées, forêts non délimitées, contestation de limites), certaines formations forestières peuvent être converties en terrains de parcours et même, dans certaines conditions, en terrain de culture. *A contrario*, beaucoup de terrains de parcours collectifs et certains terrains de culture, notamment ceux qui sont en pente, peuvent être reboisés. La toile de fond de toute politique forestière doit bien sûr demeurer celle de maintenir la permanence d'un certain taux de boisement compatible avec les besoins de l'homme et de la nécessité de conserver certains patrimoines génétiques (flore et faune).

Nous ne devons pas évidemment compromettre l'avenir en choisissant les solutions de facilité qui consistent à suivre l'usager dans sa « course à la terre ». Nous devons le fixer et l'aider à vivre mieux sur le peu de terre dont il dispose.

Les « politiques », les gestionnaires et les autorités locales, mais surtout les populations concernées, doivent comprendre qu'au-delà des fonctions de production, de protection et de récréation que remplit la forêt, il y a une fonction de « surface » qui ne doit pas être négligée. Cette fonction se résume en une série d'effets qui ne sont pas directement liés aux autres fonctions précitées, mais doit son importance à l'existence même de la forêt qui couvre une partie définie du territoire.

Nous devons tenir compte de tout cela dans l'aménagement de l'espace rural. La forêt doit avoir et garder la place qui est la sienne dans cet espace ; on déterminera pour chaque forêt ou cantons de forêt la meilleure combinaison de fonctions (production ligneuse, production ligneuse et pastorale, réserves biologiques intégrales, élevage de gibier, etc.).

### **Adaptation des systèmes de planification, d'intervention et de suivi**

Un système de planification, de gestion et de suivi a toujours existé au Maroc depuis la création de l'Administration forestière. Plusieurs plans d'aménagement forestiers ont été réalisés, appliqués et suivis. Un inventaire forestier national a été établi et, depuis 1994, des services techniques d'aménagement ont été créés au sein des Directions régionales des forêts. Ils ont pour mission de réaliser les études d'aménagement de forêts, de contrôler les bureaux conseils adjudicataires de marchés d'études et de veiller à l'application des plans de gestion sur le terrain après approbation du Comité consultatif des aménagements au niveau central.

Une infrastructure, une implantation quasi générale dans l'ensemble du pays, une structure administrative qui n'a rien à envier aux pays développés et de tradition forestière, constituent un atout pour une gestion durable des forêts.

Notre proposition de réflexion, qui s'appuie sur la problématique du foncier forestier, sur la persistance de la pression qui s'exerce sur les forêts même délimitées, sur le prélèvement abusif de produits ligneux, sur le défrichement, le nombre de requêtes, pétitions exprimées au sujet de conflits entre usagers et forestiers, entre usagers eux-mêmes, et entre communes forestières bénéficiaires de recettes, se résume comme suit : l'arsenal juridique dont nous disposons, et particulièrement le *Dahir* de 1976 dont les dispositions légales sont conçues pour prévenir les problèmes précités, n'ont pas encore reçu, dans certaines régions, une application convenable.

Il en découle la nécessité d'une redéfinition des méthodes d'intervention des Services forestiers.

Après ces éclaircissements, les arrangements institutionnels, les adaptations et règles de gestion que nous proposons sont les suivants.

## **LES PROPOSITIONS**

### **Première proposition**

- Il s'agit de la révision des *Dahirs* du 3 janvier 1916 portant règlement spécial sur la délimitation du Domaine de l'Etat, et du 17 octobre 1917 sur la conservation et l'exploitation des forêts.

Ces révisions ou amendements sont nécessaires pour résoudre les problèmes rencontrés qui sont d'ordre social, technique, juridique, réglementaire, forestier et de procédures judiciaires que nous avons développées à la Section 4.2.3.

La révision du « concept de présomption de domanialité » sera effectuée dans ce contexte.

- Un des objectifs de l'étude, parallèlement à celui de la préservation des ressources naturelles, est la lutte contre la pauvreté. On remarque que nous avons préféré utiliser le terme de « bien-être social », d'abord parce que la pauvreté est une notion toute relative et que le concept de « bien-être social » englobe les aspects économiques sociaux et culturels de la vie des personnes, tels qu'influencés par la gestion forestière.

Pour le cas du Maroc, les parties prenantes qui comptent le plus sont en premier lieu les USAGERS qui sont dépendants des ressources naturelles. Pour subsister, ils ont des droits préexistants et sont le plus souvent en conflit avec les gestionnaires. En second lieu, il y a les COMMUNES qui bénéficient des recettes forestières.

### **Deuxième proposition**

Adapter le *Dahir* de 1976 sur la participation des populations au développement de l'économie forestière ou promulguer son décret d'application qui précisera entre autres :

- L'identification, le recensement des populations usagères par forêt, canton de forêt ou, d'une manière générale, par unité de gestion forestière. Elles seront consignées dans les procès verbaux de délimitation ou d'immatriculation foncière.
- En fonction des régions, des us et coutumes et des exigences qu'impose le fonctionnement des écosystèmes forestiers, préciser sur le plan spatial et temporel le mode d'exercice des droits d'usage.
- L'accès des usagers aux ressources doit être évalué pour le présent et l'avenir et fera l'objet de négociations responsables et d'organisations des usagers.
- Les représentants des associations d'usagers devront être invités à siéger au Conseil communal lorsque l'objet de la réunion concernera des questions ou problèmes forestiers, pour exprimer leurs attentes parce qu'actuellement les usagers n'ont que très peu de pouvoir et sont rarement consultés.
- Les conflits (gestionnaires vs usagers) traduisent en grande partie l'opposition qui existe entre le droit d'usage, tel qu'il est formulé par le législateur et l'usage, tel qu'il est compris et pratiqué par les populations riveraines de la forêt. La réponse ou l'adaptation souhaitée est de lever l'inadéquation entre la logique des textes de loi et leur objet social en réglementant l'exercice des droits d'usage, dans le respect des savoirs locaux qui sont loin d'être négligeables.
- Nous avons identifié les parties prenantes qui comptent le plus, les usagers vivant à proximité de la forêt ou à l'intérieur, et les communes bénéficiaires des recettes forestières. Elles ne sont pas les seules, nous le rappelons.

Notre propos ici vise à réduire les attentes exagérées envers les gestionnaires forestiers. Ils ne sont pas les seuls responsables du « mal social » de la pauvreté. Une gestion forestière, même judicieuse, peut être contrariée par des questions qui relèvent d'autres autorités. L'initiative nationale de développement humain englobe cette problématique et nous nous inscrivons dans la démarche et la



stratégie (INDH, 2005 *op. cit.*). C'est pourquoi la question de l'utilisation des recettes forestières entièrement versées aux comptes de perception des communes doit faire l'objet d'une réflexion.

Aux niveaux national, provincial et communal, on est soucieux des équilibres budgétaires. Les ressources financières étant généralement rares, les décideurs et élus ont tendance à gérer le quotidien et à oublier l'avenir.

L'arrangement institutionnel, l'adaptation politique et législative que nous souhaitons, c'est que les plans d'aménagement de forêts, de leur plans de gestion et des plans sectoriels soumis auparavant à leur approbation, s'imposent du point de vue juridique et réglementaire aux décisions du Conseil communal et provincial et soient clairement rapportés dans la révision du *Dahir* du 20 septembre 1976 ou dans la promulgation éventuelle de son décret d'application.

### Troisième proposition

Toujours dans le cadre de la maîtrise de l'occupation socio-juridique de la propriété forestière, celui de l'accès aux ressources naturelles disponibles et surtout du bénéfice des recettes forestières qui sont entièrement accordées aux communes disposant d'un patrimoine forestier, deux questions se posent :

- Avant « la domanialisation » des forêts, les terres concernées étaient collectives. Les tribus, fractions de tribus et *douars* qui constituent l'ossature de la collectivité « usagère » cherchaient, et continuent de le faire, à s'assurer un espace qui leur permette de satisfaire leurs besoins de subsistance. Cet espace, que nous appelons terroir, est généralement diversifié : portions de forêts, terrains de parcours, terrains privés de culture. La conduite des élevages de troupeaux, par exemple, se fait au cours des saisons et de la situation climatique en fonction de la disponibilité des unités fourragères ici ou là.

Ce mode de faire-valoir de l'espace rural, autocontrôlé par les usagers, a été perturbé d'une part, par la délimitation forestière qui devrait en tenir compte, mais également par les délimitations des territoires de communes. Le tracé des limites intercommunales qui traversent ou conservent de nombreux massifs forestiers doit être revu en fonction des anciennes répartitions de l'espace entre collectivités ethniques pour préserver les droits acquis depuis des temps immémoriaux.

Le tracé doit en principe en épouser les contours pour éviter les conflits inter-communes que nous avons souvent enregistrés pour les propositions d'exploitation forestière (qu'elles soient spéciales ou entrent dans le cadre d'application de plan de gestion), ce qui implique une vérification et une révision des limites territoriales de certaines communes rurales forestières pour les adapter au contenu spatial de droits d'usage préexistants. C'est le premier objectif de la troisième proposition.

- La deuxième question, qui est le corollaire de la première, concerne l'utilisation des recettes forestières. Le *Dahir* du 20 septembre 1976 précité a été, et il est toujours, un grand événement en matière d'arrangements institutionnels pour la préservation du patrimoine forestier et le bien-être social des populations concernées. Il vise au renforcement de la démocratie par la participation des populations à la gestion de leurs affaires. Le *Dahir* donne aux communes beaucoup de pouvoirs en matière de gestion forestière.

En vertu des articles 10 et 11 du *Dahir* de 1976 précité, les Conseils communaux délibèrent sur :

- Les demandes d'occupation temporaires du domaine forestier.
- Les demandes d'amodiation de droit de chasse et de pêche dans les eaux continentales.
- Les demandes formulées par les usagers pour l'extraction de matériaux de construction pour les besoins domestiques, les prélèvements de bois, d'herbe et de branchages et cueillette de plantes aromatiques et médicinales à caractère industriel ou pharmaceutique.
- L'organisation entre usagers des parcours en forêts.
- Dans l'article 14 il est prévu que « les ressources provenant du domaine forestier compris dans les limites territoriales de la commune sont versées au budget de ladite commune ».

- Enfin, en vertu de la loi de 1976, des Conseils provinciaux des forêts et un Conseil national des forêts sont mis en place. Leur mission est de réunir les éléments de définition de la politique forestière du Gouvernement, sa mise en œuvre et son exécution sur le terrain.

Le deuxième objectif de la troisième proposition, dans le cadre institutionnel que nous venons de rappeler, est de veiller, au cours de la budgétisation, de la programmation de l'utilisation des recettes forestières, au double objectif de la gestion des forêts que nous avons déjà développé (préservation des ressources naturelles et bien-être social).

L'article 15 de la loi de 1976 rend obligatoire, pour les communes bénéficiaires et dans des limites qui ne sauraient être inférieures à 20% des recettes, la prise en charge des dépenses afférentes au reboisement des terrains collectifs, à l'amélioration sylvopastorale, à l'aménagement et aux plantations fruitières, aux points d'eau, abris collectifs et chemins, ainsi qu'à la création d'espaces verts et à la protection de sites naturels.

Le seuil de 20% exigible n'est, à notre avis, ni un minimum ni un maximum. Dans le cadre de la politique de décentralisation, et en vertu des dispositions de la Charte communale (*Dahir* (loi) n° 1.76.583 du 30 septembre 1976 relatif à l'organisation communale), les Conseils communaux peuvent décider avec les responsables forestiers du meilleur usage des recettes provenant du domaine forestier.

Le bien-fondé de l'octroi des recettes forestières aux communes est indiscutable et il appartient aux représentants de l'administration forestière, en parfaite symbiose avec les élus communaux pour les problèmes qui se posent dans le domaine forestier, de proposer des programmes d'intervention à financer par des recettes forestières.

#### Quatrième proposition

Les méthodes d'aménagement forestier classiques limitées à la forêt (état initial, état optimal, rendement soutenu, etc.), si elles continuent d'être justifiées dans certaines forêts productives du Gharb-Mamora ou du Moyen Atlas, doivent faire l'objet d'une révision pour toutes les formations forestières qui se trouvent dans des conditions écologiques marginales et dans les régions où la forêt continue de contribuer beaucoup dans l'alimentation des familles.

Les délimitations administratives et les immatriculations foncières doivent se poursuivre, mais la domanialisation doit se faire d'une manière très souple.

Nous avons souligné que les fondements juridiques du statut domanial des forêts sont, dans certains cas, discutables. Sans abroger les textes de loi de 1916 et de 1917 qui ont l'avantage d'exister, et dans le cadre du *Dahir* du 20 septembre 1976 et des arrangements institutionnels que nous avons proposés, notamment la promulgation d'un décret d'application de cette loi, on devra trouver des solutions pour la gestion des « vides labourables ». Les familles qui cultivent ces terres appartenant à l'état après délimitation, doivent être assurées de conserver durablement l'usufruit sous réserve qu'elles y apportent des améliorations foncières convenables et qu'elles ne les agrandissent pas.

Toujours dans l'esprit de faire évoluer les méthodes de gestion, une réglementation des formules techniques et contractuelles doit être établie pour la gestion des parcours forestiers. Cette réglementation doit être régionalisée pour tenir compte de la spécificité des écosystèmes forestiers et du milieu humain.

#### Cinquième proposition

Les terrains collectifs constituent un patrimoine foncier considérable (11 millions d'hectares). Avec l'administration de tutelle (Ministère de l'Intérieur) et les collectivités ethniques concernées, nous pensons que le HCEFLCD peut s'engager à prendre en charge la gestion d'une partie de ces espaces ruraux, particulièrement toutes les terres collectives qui chevauchent ou sont limitrophes du domaine forestier. Ces terrains constituent une réserve foncière pour l'extension des reboisements, les parcours des troupeaux après une amélioration pastorale appropriée et la pratique de certaines cultures.

Des compromis sont possibles, ils doivent être trouvés parce que l'homme doit vivre aujourd'hui.

### Sixième proposition

La perception des territoires et espaces boisés évolue depuis toujours, la gestion du foncier doit prendre acte de cette évolution tout en maintenant un taux de boisement qui préserve les équilibres naturels (lutte contre l'érosion, cycle de l'eau, biodiversité, etc.).

La domanialisation des espaces boisés a eu un effet mitigé. Elle a été positive - l'appropriation par l'Etat de territoires (forêts naturelles, mais également terrains dégradés ou nus, mais à vocation forestière à reboiser). Elle a eu également un effet néfaste puisque, au cours et à la suite de certaines délimitations administratives, les populations riveraines n'ont pas tardé à défricher les forêts, à les occuper et à les mettre en culture.

L'objectif et les buts recherchés par la domanialisation de la propriété forestière et de la préservation du patrimoine forestier national ne sont pas atteints.

La réponse et les solutions ne sont pas simples si la propriété forestière est considérée d'une manière isolée, si elle n'est pas traitée dans le cadre de l'espace rural dans lequel elle se trouve.

Même si certains forestiers insistent sur la spécificité du domaine forestier et des différentes interventions des Services forestiers, nous continuons à penser que la forêt fait partie d'un patrimoine à finalité agricole au sein duquel elle joue et doit jouer un rôle important, avoir un équilibre écologique, économique et social. S'il est indispensable de conserver à la forêt une place importante dans l'espace agricole et rural, il nous semble que sa conservation, son implantation, son extension, peuvent évoluer dans le temps et dans l'espace. Il serait incohérent de figer son statut à l'intérieur de normes territoriales rigides. La gestion de la forêt et son rôle doivent être déterminés dans un rapport de voisinage, de complémentarité et de convivialité avec l'agriculture.

Dans ce cadre, les programmes de délimitation administrative et d'immatriculation foncière du domaine forestier et des terrains collectifs doivent se poursuivre. On veillera particulièrement, au cours de la réalisation de ces programmes, au recensement des ayant-droits des terres collectives, au recensement des usagers du domaine forestier, à la définition et à l'authentification de la nature des droits d'usage, d'usufruit et à leur consignation dans les procès verbaux de délimitation ou dans les titres fonciers.

Pour les propriétés *Melk* (privées), en nantissant chaque paysan d'un titre légal de propriété, on lui procure une sécurité qui lui permet de mieux travailler son terrain et surtout d'investir en matière d'amélioration foncière et de plantation. Le Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes n'occulte pas ce genre d'opération. Plusieurs programmes de remembrement en irrigué et en zone *bour* ont été réalisés. La sécurisation du foncier agricole dans les régions concernées a été concrétisée et assurée.

L'intérêt de l'analyse qui précède est qu'en fixant l'assiette des terrains collectifs et privés, en les dotant de titre foncier, on met fin *ipso facto* à toute extension au détriment des terrains forestiers.

### Septième proposition

Nous avons, à la Section 4.2.3, fait l'inventaire des problèmes que soulèvent les délimitations administratives et l'urgente nécessité d'apurer la situation socio-juridique du domaine forestier de l'Etat.

Nous avons également, dans la proposition de révision du concept de « présomption de domanialité », insisté sur la notion de vocation des terres.

La réalisation de ces objectifs suppose un renforcement des compétences qui existent par une formation continue des gestionnaires forestiers en matière de droit immobilier et également en matière de travaux topographiques, sous forme de séminaires organisés au niveau provincial et régional. Il est également souhaitable d'organiser des séances de formation d'exploitation au profit des membres des Commissions de délimitation, particulièrement les autorités locales qu'il faut intéresser et motiver.

Le recrutement des juristes de formation par le HCEFLCD pour les charger du contentieux serait bénéfique.

### Huitième proposition

Dans le Tableau de la page 7, paragraphe 4.2.2, nous avons précisé la chronologie des différentes opérations de délimitation administrative. Il y a celles dont les délais d'exécution ne sont pas définis ; il s'agit de la phase préparatoire et des travaux de délimitation proprement dits (désignation de l'espace forestier à délimiter, reconnaissance et bornage provisoire, réquisition de la délimitation administrative et promulgation du décret ordonnant la délimitation).

Même si les délais pour la réalisation de ces opérations ne sont pas fixés, dans le cadre de la contractualisation de l'exécution des programmes et projets entre l'Administration centrale et les services extérieurs, les délais doivent être maîtrisés et fixés en fonction de la surface à délimiter.

Pour la troisième phase, procédure de préparation à l'homologation du décret de délimitation, les délais d'exécution sont fixés légalement.

Nous rappelons cela parce que sur le terrain, pour certaines régions, nous avons constaté un allongement excessif de la durée des différentes opérations de la délimitation administrative, aggravé par les départs, mutations ou changements des membres des Commissions de délimitations, et particulièrement les techniciens et ingénieurs forestiers concernés.

Tout cela a pour corollaire la perte de mémoire, de documents constitutifs de propriété et surtout, pour les riverains déjà au courant de la délimitation administrative, une occasion pour défricher avec occupation de fait du domaine forestier et mise en culture pour faire disparaître ce qui justifie la délimitation administrative, à savoir la présence d'une végétation ligneuse d'origine naturelle.

Pour pallier en partie à ce genre d'inconvénients et depuis déjà très longtemps, l'Administration forestière disposait de moyens de consignation et d'archivage qui, lorsqu'ils sont bien établis, bien conservés et régulièrement mis à jour, permettaient au successeur de se retrouver et d'assurer une certaine continuité. Il s'agit des calepins de bornage détenus au niveau des triages et des districts forestiers et des sommiers de consistance des biens domaniaux, détenus au niveau des CDF et des Directions régionales des eaux et forêts (DREF).

Aujourd'hui, nous disposons de moyens technologiques, informatiques et autres (SIG, GPS) d'une très grande performance pour la saisie, le contrôle, le stockage, la conservation et la mise à jour des informations relatives au foncier.

Pour cela, nous recommandons l'établissement d'un fichier de la propriété forestière marocaine (domaine forestier, terrains collectifs, terrains privés) au niveau central et régional. Ce fichier, qui peut être utilisé dans le cadre du réseau Intranet, comportera :

- Un recensement complet des terrains du domaine forestier, des terrains collectifs et privés soumis au régime forestier. Pour chaque forêt, on pourra alors disposer d'une fiche où sont précisés l'identification et un résumé des différentes étapes franchies dans la délimitation administrative ;
- La gestion des problèmes et contentieux qui accompagnent les opérations de délimitation administrative ;
- La mise à la disposition des services, des autorités locales, de la justice d'informations précises, mises à jour régulièrement et facilement accessibles.

## Conclusion

Evaluation, apurement de la situation socio-juridique du foncier forestier, gestion durable des forêts et bien-être social sont les mots clés de la présente étude et enquête que mène la FAO dans 21 pays.

Nous pouvons dire, pour le cas du Maroc, que le foncier forestier n'est pas compliqué comme c'est le cas dans d'autres pays. Le HCEFLCD est dépositaire légal du domaine forestier et gestionnaire unique. Il assure aussi le contrôle des exploitations sur les terrains collectifs et les propriétés forestières privées.

Ceci dit et comme l'ensemble des questions sont liées, notre proposition est :

- a) D'intégrer les problématiques foncières en collaboration avec les autres administrations et autres parties prenantes concernées par la sécurisation de la possession de la terre.
- b) Il est pertinent et nécessaire d'intégrer les forêts et leur spécificité dans les arbitrages et choix d'aménagement du territoire à moyen et long terme.
- c) On constate que 70% du patrimoine forestier existent en zone de montagne. Dans ces régions, l'évolution économique actuelle, la dégradation de plus en plus poussée des formations forestières et pré forestières, l'enclavement qui ne permet qu'aux populations les plus audacieuses d'échapper au terroir, condamnent à terme les productions marginales, agricoles, pastorales et forestières de ces régions qui ne se maintiennent que dans une perspective d'autarcie domestique.

C'est pourquoi la gestion durable des forêts, leur reconstitution et leur développement, doivent être conçus, conduits et inscrits dans le cadre du développement économique et social global et particulièrement dans le cadre du développement rural.

## BIBLIOGRAPHIE

- Administration des eaux et forêts.** 1996. Colloque national sur la forêt. Ifrane.
- Agence nationale de la conservation foncière du cadastre et de la cartographie (ANCFCC).** 1994. La conservation foncière en zone nord. Rabat.
- Agence nationale de la conservation foncière du cadastre et de la cartographie (ANCFCC).** Loi n 25.90 relative au lotissement, groupes d'habitation et morcellements. Rabat.
- Agence nationale de la conservation foncière du cadastre et de la cartographie (ANCFCC).** Loi n 12.90 relative à l'urbanisme B.O n 4159 du 14 novembre 1413 (15 juillet 1992). Rabat
- BOUDY, P.,** 1952. Guide du forestier en Afrique du Nord. Maison Rustique, Paris.
- CIFOR,** 2000. Manuel de critères et indicateurs pour la gestion durable des forêts.
- CIRAD CIFOR 2000** - Directives pour le développement, le test et la sélection de critères et indicateurs pour une gestion durable des forêts. Mallette de 8 rapports.
- FAO. FRA 2005.** Évaluation des ressources forestières mondiales - Cas du Maroc.
- Gouvernement du Maroc,** 2006. Le Maroc Possible. Rabat. Rapport du cinquantenaire de l'indépendance. 2006. Ouvrage collectif initiative nationale pour le développement humain (INDH). 288 pages ([www.rdh50.ma](http://www.rdh50.ma))
- HCEFLD (Direction du domaine forestier du contentieux et des affaires juridiques).** 1. Etat des recettes forestières versées à l'état, aux provinces et aux communes de 1992 à 2005. Documents internes. 2. Ensemble des textes législatifs du *dahir* du 10 octobre 1917 sur la conservation et l'exploitation des forêts jusqu'au *dahir* n 1.76.350 du 20 septembre 1976 sur la participation des populations au développement de l'économie forestière.
- Ministère délégué chargé des eaux et forêt, Direction du développement forestier,** 1998. Pour la conservation et la gestion durable de la forêt marocaine. Rabat.
- Ministère délégué chargé des eaux et forêt, Direction du développement forestier,** 1994. Programme forestier national (PFN) MCF/ONF International. Rabat.



# Étude de cas sur les tendances en matière de propriété forestière, de modes de faire-valoir des ressources forestières et d'arrangements institutionnels: Ces systèmes contribuent-ils à l'amélioration de la gestion des forêts et à la lutte contre la pauvreté ?

## Cas du Sénégal

Par  
Mamadou Lamine BODIAN

### Résumé

Le Sénégal connaît les mêmes problèmes de dégradation des ressources forestières que ceux des autres pays sahéliens. Cette situation résulte des effets péjoratifs des perturbations climatiques, combinés aux actions humaines néfastes (défrichement agricole, feux de brousse répétitifs, surexploitation, etc.), mais aussi du fait que les forêts étaient placées sous la juridiction du Gouvernement sénégalais représenté par le Service forestier. Or, celui-ci n'a ni les moyens humains, ni les moyens financiers nécessaires pour mieux gérer les ressources forestières qui ne cessent de se dégrader de façon inquiétante.

Pourtant la forêt fournit une gamme de produits appréciables pour les populations surtout rurales, en particulier les produits forestiers non ligneux (PFNL) qui permettent un passage plus aisé de la difficile période de soudure. Par ailleurs, le bois constitue la principale source d'énergie encore accessible pour la majorité des populations. En effet, le bois représente près de 90% de l'énergie domestique et 60% de l'énergie nationale (Direction énergie, 2004). La régression des espaces forestiers constitue une préoccupation pour l'Etat sénégalais, surtout au moment où le prix du baril de pétrole ne cesse d'augmenter.

C'est pourquoi l'Etat développe des stratégies visant à impliquer plus d'acteurs afin de minimiser les coûts liés à une gestion durable des forêts. Les textes sur la décentralisation, notamment la Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 qui transfère certaines compétences aux collectivités locales (régions, communes et communautés rurales) en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles, ainsi que le Code forestier de 1998, s'inscrivent dans ce contexte.

Ces dispositions législatives et réglementaires conduisent à une responsabilisation de plus en plus accrue des collectivités locales et des populations dans la gestion des forêts. Cette évolution entraîne des changements des modes de faire-valoir.

La FAO suit à travers le monde ces évolutions. Le présent document donne un aperçu de l'évolution de la propriété forestière, des modes de faire-valoir des ressources forestières et de leurs impacts écologiques, mais surtout économiques.

L'étude a abouti aux résultats suivants :

Il y a deux types de forêts au Sénégal, à savoir:

- **Les forêts du domaine public**, composées (i) du domaine classé de l'Etat couvrant une superficie de 7 143 579 ha (FRA, 2005) ; (ii) des plantations en régie, totalisant 11 941 ha (DEFCCS, 2000-2005) ; et (iii) des forêts gérées par les collectivités locales dans le cadre de la politique de l'Etat en matière de décentralisation. Ces dernières couvrent une superficie de 6 525 324 ha (FRA, 2005) pour les formations naturelles, et de 2 110,72 ha (DEFCCS, 2000-2005) pour les plantations communautaires.



- **Les forêts du domaine privé** qui ont une superficie de 5 099 ha (FRA, 2005). Elles sont situées dans des terres privées appartenant à des personnes physiques ou morales privées, et les plantations réalisées par les individuels qui couvrent 29 300,28 ha. Entrent aussi dans cette catégorie les plantations effectuées par des sociétés et industries telles que la Compagnie Africaine de Fabrication d'Allumettes (CAFAL) avec les plantations de *Gmelina arborea* (376 ha) et Asyila-Gum Company, une société saoudienne, avec les plantations de *Acacia senegal* (18 500 ha) (DEFCCS, 2000-2005) pour la production de gomme arabique destinée à l'exportation.

Les forêts au Sénégal sont, d'une manière générale, très dégradées du fait des feux de brousse répétitifs, de l'envahissement des terres agricoles surtout lié à la pression des marabouts et des populations riveraines, de l'exploitation clandestine, etc. D'après la FAO (FRA 2005), le Sénégal connaît une régression d'environ 45 000 ha par an, dont 11 000 ha de forêt primaire.

Cependant, les forêts sous aménagement participatif semblent sortir de cette situation du fait de l'engagement des populations ayant organisé des patrouilles de surveillance. C'est le cas de la forêt classée de Dankou qui n'a partiellement brûlé que deux fois depuis 1996, alors qu'auparavant le feu parcourait cette ressource chaque année. C'est aussi le cas des aires de mise en défens totalisant 43 357 ha (PAGERNA, 2004), encadrées par l'ex projet PAGERNA/GTZ depuis 2000, qui ne brûlent que rarement voire jamais depuis leur gestion par les populations locales. Les forêts privées, et notamment les plantations individuelles, connaissent généralement une gestion meilleure que les forêts classées.

- Les parties prenantes concernées par la gestion des forêts, sont de deux types : les utilisateurs, composés des populations, des exploitants forestiers, des éleveurs, des amodiataires, des chasseurs etc., et les gestionnaires, notamment les privés qui assurent la gestion de leur domaine, l'Etat avec ses services décentralisés (Services des Eaux et Forêts et des Parcs nationaux), mais aussi ses services décentralisés, notamment les collectivités locales. Cependant, les dispositions de l'article R.14 du Code forestier permettent à des populations locales ou à des privés, par le biais d'un contrat ou d'un plan d'aménagement et de gestion, d'assurer la gestion d'une forêt de l'Etat ou des collectivités locales. D'ailleurs, dans la pratique, ce sont surtout les populations villageoises environnantes qui assurent la gestion des forêts sous aménagement participatif.
- Les parties prenantes ont des droits mais aussi des obligations définis dans six Accords de gestion que sont: les contrats de culture, les arrêtés du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MEPN) et des représentants des collectivités locales affectant et organisant les quotas dans le cadre de l'exploitation de produits forestiers contingentés, le plan de gestion, le protocole d'accord qui permet la concession de la gestion d'une forêt classée à une collectivité locale, les conventions locales et l'amodiation.
- Le secteur forestier a connu une évolution. En effet, on a la période coloniale, caractérisée par une protection des forêts (avec la constitution du domaine forestier classé dans la période 1930-55), et celle des années 1970, caractérisée par une sécheresse entraînant une forte régression du couvert forestier naturel. Viennent ensuite la période des années 1980, avec l'avènement des projets de foresterie rurale, puis la période des années 1990 avec, d'une part l'accent sur l'aménagement durable des ressources forestières, et d'autre part, le renforcement de la politique de décentralisation, entraînant le transfert de neuf compétences dont celle sur la gestion des ressources forestières.
- Malheureusement, cette évolution ne profite pas assez aux communautés locales et aux populations environnantes. En effet, les avantages tirés par les différentes parties prenantes suivant leur responsabilité dans la gestion des forêts ne sont pas équilibrés. En fait, si dans le domaine privé le problème ne se pose pas, il est d'actualité dans la gestion des forêts du domaine public. En effet, même pour les forêts dont la gestion relève de la compétence des communautés locales, l'exploitation des produits contingentés ne procure, en l'état actuel de la réglementation, aucune quote-part des redevances forestières qui sont entièrement versées à l'Etat.
- C'est aussi le cas pour les zones amodiées situées dans les zones du domaine protégé où l'Etat perçoit 300 000 FCFA (588 dollars EU) de licence par exploitant cynégétique et 35 FCFA, soit environ 0,069 dollar EU par hectare amodié. Précisons que le taux officiel de change des Nations Unies était de 510 FCFA pour 1 dollar EU au mois d'octobre 2006. Les communautés locales se contentent de quelques réalisations à caractère social (case de santé, fournitures scolaires, etc.) Mais il y a lieu de souligner que 70% des recettes contentieuses sont quand même versées à la collectivité locale en cas d'infractions dûment constatées et punies au niveau de l'espace forestier relevant de sa gestion.

- Pourtant ce sont les populations rurales très pauvres qui ont le plus besoin, pour améliorer leurs faibles revenus, de produits forestiers pour l'autoconsommation ou la vente. Quelques enquêtes de ménages réalisées ont montré que les revenus tirés de la vente de produits forestiers participent jusqu'à 40%, voire 50% du budget des ménages en milieu rural.
- Or, il est désormais admis par tous que la participation des populations rurales est indispensable pour une meilleure gestion des forêts. En effet, l'Etat manque de moyens humains et financiers pour assurer la gestion des forêts placées sous sa responsabilité. Les collectivités locales, de leur côté, n'ont pas les ressources nécessaires pour gérer les forêts du domaine protégé dont elles ont désormais la gestion. La plupart des présidents de conseils ruraux ne cessent de dire: "*l'Etat, dans le cadre de la décentralisation de manière générale, et de la gestion des ressources forestières en particulier, a transféré les problèmes et non les moyens*".

## Introduction

Dans les pays en développement, et surtout en Afrique, les ressources forestières sont placées sous la juridiction des Etats depuis plus d'un siècle. Or il est connu de tous que l'Etat n'a ni les moyens humains suffisants ni les moyens financiers adéquats pour assurer une gestion durable de ces ressources. En conséquence, on assiste à une déforestation entraînant une régression des espaces forestiers. C'est le résultat de la croissance démographique galopante, de l'expansion de l'agriculture, de l'accélération de la demande de produits forestiers, de l'exploitation forestière illégale et surtout des feux de brousse répétitifs.

Aujourd'hui, non seulement le problème de l'efficacité de la gestion forestière publique est posé, mais aussi celui de l'évolution des modes de faire-valoir et des arrangements institutionnels. Au cours des 20 dernières années, on a vu se développer des politiques visant à autonomiser les communautés locales, à décentraliser la prise de décision au niveau des administrations locales et à renforcer la participation du secteur privé dans la gestion des forêts. Cette évolution s'est accompagnée de modifications significatives des modes de faire-valoir forestiers et d'arrangements institutionnels novateurs en vue de favoriser surtout la participation des populations environnantes dans la gestion des forêts.

La compréhension de l'impact des modes de faire-valoir et de leur évolution récente est essentielle pour que les décideurs puissent promouvoir et formuler des politiques efficaces. Au Sénégal, avec les tendances actuelles caractérisées par la décentralisation qui favorise la participation des communautés locales et des populations à la gestion des forêts, les modes de faire-valoir des ressources évoluent rapidement et les relations entre les parties prenantes deviennent plus complexes. Ces changements ont des conséquences sociales, politiques et économiques qui doivent être suivies et évaluées.

La FAO réalise actuellement une enquête pilote dans une vingtaine de pays d'Afrique, dont le Sénégal, en recueillant des données détaillées sur l'étendue des forêts, réparties en fonction de deux variables : (i) les types de propriété, et (ii) les degrés de contrôle et d'accès relatifs aux ressources.

La présente étude, qui s'inscrit dans ce contexte d'analyse quantitative que la FAO conduit en ce moment, a pour objectif d'aider à mieux comprendre, dans le contexte sénégalais, la relation entre les modes de faire-valoir des ressources forestières et la gestion des forêts et, en particulier, les conséquences pour la lutte contre la pauvreté.

# Méthodologie

## *A) Recherche bibliographique*

Cette étape nous a permis de capitaliser les données et les informations disponibles. L'objectif recherché est de remplir les tableaux du foncier forestier mais aussi, dans le cadre de l'étude de cas, de procéder à l'analyse des données recueillies.

## *B) Enquêtes*

À partir d'un guide d'entretien, nous avons eu des rencontres avec des personnes ressources, notamment des experts du Service forestier, des amodiataires, des présidents de conseils ruraux (PCR), etc., afin de recueillir des informations quantitatives et qualitatives relatives entre autres à la gestion des forêts, aux modes de faire-valoir sur la politique forestière du pays.

Des entretiens ont été menés aussi auprès de certains acteurs, précisément les autorités administratives (Sous-Préfets) et populations locales impliquées dans la gestion des forêts communautaires ou des forêts classées concédées. Par ailleurs, nous avons mené des enquêtes ménages auprès de familles vivant autour de la forêt communautaire de Sambandé (18 ménages) et de la forêt classée de Vélor (25 ménages). L'objectif recherché était d'avoir des informations sur les impacts économiques auprès de ces populations. Ces enquêtes avaient aussi pour but d'évaluer la contribution des revenus tirés de la vente de produits forestiers dans le budget des ménages, ce qui nous a permis d'avoir une idée sur l'impact que pourrait avoir la forêt dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

Des séances de travail ont été tenues avec des institutions impliquées dans la gestion des forêts comme l'Union mondiale pour la nature (UICN), le CSE, l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), les Services de l'agriculture, de l'élevage, etc.

De manière générale, nos investigations ont touché tout le pays. Cependant, compte tenu des courts délais accordés à cette étude, nous avons mis l'accent sur une zone ouverte à l'exploitation de produits forestiers contingentés (région de Tamba) et une zone fermée à l'exploitation mais où existent encore des reliques de forêts actuellement sous aménagement participatif (région de Kaolack).

## *C) Atelier national de validation*

Il a regroupé les principaux acteurs (Services forestiers, administration, associations des exploitants forestiers, organisations paysannes, ONG, projets, programmes, groupements d'intérêt économique (GIE), notamment de femmes, impliqués dans la commercialisation de produits forestiers surtout non ligneux, presse privée et publique, etc.). Ce fut non seulement l'occasion de restituer et de présenter les résultats de nos recherches, mais aussi un moment privilégié d'échange entre les différentes parties prenantes impliquées dans la gestion des forêts. Les objectifs visés étaient la mise en ordre des informations recueillies et la formulation de propositions concrètes axées sur l'amélioration du cadre institutionnel existant en vue d'une meilleure gestion des forêts.

# Contexte : le système de faire-valoir-faits et chiffres

Il y a deux types de forêts au Sénégal : les forêts du domaine public et les forêts du domaine privé.

## LES FORETS DU DOMAINE PUBLIC

Elles sont réparties en deux catégories :

- Les forêts du domaine classé dont la gestion relève de l'Etat représenté par la Direction des Eaux et Forêts et la Direction des Parcs nationaux.
- Les forêts dont la gestion relève de la compétence des collectivités locales.

### Les forêts du domaine classé

Elles couvrent une superficie d'environ 7 143 579 ha (FRA, 2005) et comprennent :

- Les forêts classées : constituées en vue de leur conservation, de leur enrichissement et de la régénération des sols. L'objectif est de mettre à l'abri certains espaces et biotopes en limitant la pression anthropique.
- Les périmètres de reboisement et de restauration : ce sont des terrains dénudés ou insuffisamment boisés sur lesquels s'exerce ou risque de s'exercer une érosion grave, et dont le reboisement ou la restauration est reconnue nécessaire. Ces terrains sont temporairement classés en vue d'en assurer la protection, la reconstitution, ou le reboisement.
- Les réserves naturelles intégrales : ce sont des zones constituant une collection représentative de formations naturelles, classées pour des raisons écologiques ou scientifiques. Dans ces zones sont interdites toutes opérations de chasse, de pêche, de culture, d'exploitation, de pâturage ou d'aménagement.
- Les parcs nationaux : ce sont des zones où des restrictions, des interdictions quant à la chasse, la capture des animaux, l'exploitation des végétaux, des produits du sol ou du sous-sol sont édictées en vue de la conservation de la nature. Dans la mesure du possible, les parcs nationaux sont mis à la disposition du public pour son éducation et sa récréation.
- Les réserves sylvo-pastorales : elles constituent des formations naturelles où des restrictions sont apportées, notamment sur les cultures industrielles, afin de permettre une exploitation de la biomasse compatible avec leur état boisé.
- Les réserves spéciales : ce sont des zones où sont nécessaires, pour des raisons scientifiques, touristiques ou écologiques, certaines restrictions, temporaires ou définitives, relatives à la chasse, à la pêche, à la capture des animaux, à l'exploitation des végétaux, des produits du sol et du sous-sol, à la réalisation d'infrastructures.

Le domaine classé appartient à l'Etat qui peut concéder son exploitation à des tiers sur la base d'un protocole d'accord. Entrent dans cette catégorie du domaine classé les plantations en régie. Lors des campagnes de reboisement de ces six dernières années, les plantations réalisées couvrent 11 941 ha, d'après le bilan des campagnes de reboisement (2000-2005) de la DEFCCS.

### Les forêts du domaine protégé relevant de la compétence des collectivités locales

Précisons d'abord que le Sénégal vit une décentralisation relativement ancienne par rapport aux autres pays de la sous-région. Elle se singularise par trois niveaux : la région est le premier niveau de

collectivité locale, la commune est par définition urbaine, et la communauté rurale est constituée d'un certain nombre de villages appartenant au même terroir. D'après le Décret n° 2002-166 du 21 février 2002 fixant l'organisation administrative, territoriale et locale, le Sénégal comprend 484 collectivités locales dont :

- 11 régions,
- 110 communes,
- 43 communes d'arrondissement (se trouvant uniquement dans la région de Dakar),
- 320 communautés rurales.

Ces collectivités locales gèrent désormais des forêts naturelles situées hors du domaine classé. Celles-ci couvrent une superficie d'environ 6 525 324 ha (FRA, 2005). Elles ont aussi réalisé des plantations pour une superficie d'environ 2 110,72 ha (DEFCCS, 2000-2005).

### **LES FORETS DU DOMAINE PRIVE**

Les formations naturelles du domaine privé sont très réduites et couvrent une superficie de 5 099 ha (FRA, 2005). Elles sont situées dans des terres privées appartenant à des personnes physiques ou morales détentrices de titres de propriété octroyés par l'Etat (titre foncier ou bail emphytéotique) comme la Mission catholique (Vicariat de Dakar), la famille Turpin, le Ranch de Koar à Tamba et la scierie de Tobor en Casamance. En l'absence de directives sur la gestion des formations forestières privées, ces boisements naturels sont gérés selon les objectifs du propriétaire.

Les plantations réalisées par les privés, notamment les plantations individuelles dont la superficie est 29 300,28 ha (DEFCCS, 2000-2005), les plantations faites par des sociétés et industries telles que la Compagnie Africaine de Fabrication d'Allumettes (CAFAL) avec les plantations de *Gmelina arborea* (376 ha) en Casamance pour la production d'allumettes et Asyila Gum Company, une société saoudienne, avec les plantations de *Acacia senegal* (18 500 ha) pour la production de gomme arabique destinée à l'exportation, sont aussi classées dans le domaine des forêts privées.

### **PROPRIETE DES RESSOURCES FORESTIERES ET PROPRIETE DE LA TERRE**

Dans les coutumes, la terre appartient à celui qui a, le premier, défriché la forêt originelle. C'est le fameux "droit de la hache". Ce droit est maintenu et perpétué par les familles, ce qui permet à des familles fondatrices de village de disposer de grandes superficies de terres au détriment des "étrangers" (derniers venus). Ces derniers doivent se contenter de petites superficies ou d'emprunter, parfois de louer, des terres pour mener des activités agricoles ou forestières.

La loi sur le domaine national (Loi n° 64-46), promulguée le 17 juin 1964, visait à supprimer les conflits latents et parfois ouverts découlant de la coexistence d'un régime foncier traditionnel qui faisait de la terre un bien inaliénable et collectif, à côté de formes introduites par les autorités coloniales d'appropriation individuelle et de propriété privée. L'objectif recherché était de garantir aux populations, surtout rurales, l'accès à la terre. Son introduction abolit toutes formes de propriété privée et 97% du territoire sénégalais est déclaré "domaine national".

Certes les objectifs de cette loi sont louables mais son application sur le terrain n'est pas facile. On assiste dans plusieurs zones à une coexistence de pratiques, règles parfois contradictoires, relevant de légitimités différentes (coutumières, politiques, étatiques, projets, etc.) jouant plus ou moins un rôle dans les arbitrages des conflits. Les conséquences de cette cohabitation sont l'apparition d'un climat d'incertitude et de confusion et la prolifération d'autorités compétentes, ce qui débouche sur des conflits et des tensions.

Du point de vue de la gestion des ressources forestières, les conséquences sont multiples. En effet, la loi précise que la terre revient au domaine national si l'usufruitier ne la met pas en valeur durant trois ans de suite ou plus. C'est pourquoi ce sont les productions agricoles qui sont privilégiées au détriment des jachères longues (plus de 5 ans). Or le système agraire sénégalais est caractérisé par trois éléments combinatoires que sont : les productions agricoles, l'élevage, les jachères longues et les forêts. Ce système permettait la fertilisation des terres agricoles par le pacage des animaux qui, auparavant, allaient paître dans les forêts, assurant ainsi un transfert de fertilité de

ces zones aux champs de culture. Les bons rendements agricoles permettaient alors de nourrir des familles nombreuses. Aujourd'hui ce système agraire s'est disloqué du fait de la suppression des jachères et des forêts dans la plupart des régions du pays, surtout dans le bassin arachidier.

Par ailleurs, les "propriétaires des terres" refusent que l'on plante des arbres sur les terres prêtées ou louées de peur de les perdre du fait de la loi, ce qui limite les opérations de plantation d'arbres.

## LES PARTIES PRENANTES: DROITS ET OBLIGATIONS

Du point de vue des textes en vigueur (décentralisation et Code forestier), nous avons deux parties prenantes :

- **Les utilisateurs**, composés des populations, des exploitants forestiers, des éleveurs des amodiataires, des chasseurs, etc. ; et
- **Les gestionnaires**, notamment les privés qui assurent la gestion de leur domaine, l'Etat avec ses Services décentralisés comme le Service des Eaux et forêts et le Service des Parcs nationaux, mais aussi ses Services décentralisés, notamment les collectivités locales.

Néanmoins, l'article R.14 du Code forestier stipule que : «Dans le domaine forestier de l'Etat, le Service des Eaux et Forêts établit des règles de gestion, élabore les plans d'aménagement et les exécute soit en régie, soit par l'intermédiaire de tiers. Pour les forêts relevant de leur compétence, les collectivités locales élaborent ou font élaborer des plans d'aménagement. Elles peuvent en assurer directement la réalisation ou bien confier par contrat à des tiers l'exécution du plan de gestion».

Comme on le voit, les populations ou des privés ont aussi la possibilité d'assurer la gestion d'une forêt de l'Etat ou des collectivités locales.

Dans la pratique, ce sont surtout les villages, les chefs de forêts sacrées, notamment au sud du pays (en Casamance), qui sont les gestionnaires des forêts. Dans le cadre de la mise en aménagement des forêts, la gestion est souvent confiée aux organisations paysannes locales que l'on trouve sous plusieurs appellations: Comité inter-villageois (CIV), comité villageois de développement et de gestion (CVGD), cellule d'animation et de concertation (CAC), etc.

Nous assistons de plus en plus à des accords entre les parties prenantes dans la gestion des ressources forestières et, comme dans tout contrat, chaque partie a des droits mais aussi des obligations. Il y a environ six sortes d'accords de gestion : les contrats de culture, les arrêtés du MEPN ou des représentants des collectivités locales affectant et organisant les quotas, les plans d'aménagement et de gestion, les protocoles d'accord, les conventions locales et les amodiations. Le droit des parties prenantes dépend du propriétaire de la forêt et des accords de gestion. Le tableau suivant résume les types de forêts en fonction des arrangements de faire-valoir.

TABLEAU 1  
**Types de forêts et arrangement de faire-valoir**

DOMAINES	TYPES DE FORETS	ARRANGEMENT DE FAIRE-VALOIR
De l'Etat	Forêts classées de protection	Contrat de culture, convention locale, droit d'usage, Protocole d'accord
	Forêts classées de production	Protocole d'accord, contrat de culture, plan de gestion, convention locale, quotas
	Réserve naturelle intégrale	Contrat ou protocole de recherche
	Réserve faune	
	Réserve sylvo-pastorale	Convention locale, contrat
	Parc forestier et zoologique	Récréation
	Parcs nationaux	Tourisme de vision
	Zone d'intérêt cynégétique	Licence de chasse
Collectivités locales	Forêt du domaine protégé	Amodiation, plan de gestion, convention locale, contrat
Privé	Forêts et plantations privées	

Source : DEFCCS/IREF Kaolack

a) **Les contrats de culture** : Conformément au Code forestier, ils ont une durée de trois ans et le contractant, en l'occurrence la collectivité locale, signe un cahier des charges avec le Service forestier. Les agriculteurs bénéficiaires ont le droit de mener des activités de production agricole dans les zones spécifiées dans le contrat. C'est une stratégie qui permet de pallier le manque de terres dans certaines localités. En contrepartie, les agriculteurs sont tenus de protéger les arbres contre les feux de brousse, le bétail, et autres, et d'enrichir ces zones par des reboisements avec des essences de valeur.

b) **Les arrêtés organisant l'exploitation des quotas** : Il s'agit du processus qui donne droit à la production et à l'échange sur le marché de produits contingentés. Ils sont animés, dans le cas du charbon, par de puissants exploitants. Le système des quotas permet de ravitailler en charbon et en bois d'œuvre les grands centres urbains comme Dakar, Touba, Thiès, Kaolack, etc. C'est un système qui n'a plus sa raison d'être, du moins sous sa forme actuelle (fixation des quantités à exploiter sans tenir compte des possibilités réelles de production des forêts). Dans la politique de décentralisation, l'Etat avait prévu sa suppression pour 2001. Malheureusement, ce système continue de fonctionner et donne des droits parfois difficilement justifiables à travers des circuits politiques et sociaux

Comme le stipule l'article R.19 du Code forestier : «Sauf dans le cas de l'exercice du droit d'usage, l'exploitation forestière dans le domaine national ne peut s'exercer qu'après l'obtention d'un permis d'exploitation dont la délivrance est subordonnée au versement préalable des taxes et redevances prévues par les textes en vigueur..». Donc les exploitants détenteurs de quotas ont l'obligation de payer des taxes et redevances avant toute activité. Le tableau suivant donne quelques prix de produits variables selon que l'on se trouve en zone aménagée ou en zone non aménagée.

TABLEAU 2  
Quelques taxes de l'Etat sur les prix de produits forestiers (en Francs CFA)

Produits		Prix en zone aménagée en FCFA/\$EU	Prix en zone non aménagée en FCFA/\$EU
<b>Charbon de bois</b>		700 F par quintal soit 1,38 \$EU	1 200 F par quintal soit 2,35 \$EU
<b>Bois de chauffe</b>		250 F par stère soit 0,49 \$EU	500 F par stère soit 0,10 \$EU
<b>Bois artisanal</b>	Di mb	5 350 F par stère soit 10,49 \$EU	5 350 F par stère soit 10,49 \$EU
	Venn	7 350 F par stère soit 14,41 \$EU	7 350 par stère soit 14,41 \$EU
	Autres	3 500 par stère soit 6,86 \$EU	3 500 par stère soit 6,86 \$EU
<b>Produits de cueillette</b>	Ecorce et racines	30 F par kg 0,06 \$EU	30 par kg 0,06 \$EU
	Gomme Mbep	100 F par kg 0,20 \$EU	100 par kg 0,20 \$EU
	Gomme arabique	70 F par kg 0,14 \$EU	70 par kg 0,14 \$EU
	Fruit et gousse de rônier	50 F par kg 0,10 \$EU	50 par kg 0,10 \$EU

Source : DEFCCS (Décret n° 96-572 du 09/07/1996)

c) **Le plan de gestion**: Cet outil est en général élaboré au profit des populations locales. En effet les recettes générées par l'exploitation d'une forêt sous aménagement participatif sont destinées aux acteurs locaux et la distribution des revenus se fait de plus en plus suivant une clef de répartition largement négociée entre les différentes parties prenantes.

En contre partie, les populations locales sont responsables des travaux (ouverture de pare-feu, surveillance, exploitation, etc.), prévus dans les plans de gestion. Par ailleurs, pour toute exploitation à but commercial, les intéressés doivent s'acquitter, comme déjà précisé plus haut, de taxes et de redevances forestières.

d) **Protocole d'accord** : Il permet la concession d'une partie du domaine classé aux collectivités locales. Conformément au plan d'aménagement participatif, l'exploitation commerciale est autorisée. Les recettes générées par la vente des produits seront réparties entre les villages, les collectivités locales et le fonds local d'aménagement.

Comme pour le plan de gestion, les collectivités locales, et précisément les populations, ont l'obligation de prendre en charge tous les travaux prévus dans le protocole.

e) **Convention locale** : Ce sont des règles consensuelles élaborées par les acteurs locaux pour mieux gérer des ressources naturelles en général, et forestières en particulier. Et comme l'affirme Diallo Ibrahima (professeur à l'Université de Saint-Louis, expert en décentralisation et en gestion des ressources naturelles et de l'environnement): «*Les conventions locales sont conçues aujourd'hui comme des instruments d'impulsion du développement local et de sécurisation des acteurs*». En effet, les conventions locales reconnaissent les droits de tous les acteurs, y compris ceux des groupes minoritaires ou marginalisés comme les éleveurs transhumants.

f) **Amodiation** : C'est un système qui consiste à louer à un privé les droits de chasse que détient l'Etat. Ce sont des zones de terroirs qui sont concernées et elles englobent souvent des forêts communautaires et les aires de mise en défens dont la gestion relève de la compétence des collectivités locales. Pourtant les taxes liées à la chasse sont versées au Service forestier, ce qui crée des frustrations auprès des collectivités locales et des populations qui se sont investies dans la protection de ces ressources forestières. Il faut préciser que cette situation résulte du fait que le Code de la chasse date de 1986, et n'a pas été révisé comme le Code forestier pour tenir compte de l'évolution du moment caractérisé par la décentralisation. En attendant une éventuelle modification de la loi, les collectivités locales perdent des ressources financières importantes, comme le montre le tableau suivant.

TABLEAU 3  
**Redevances annuelles de la chasse versées au Service forestier**

Région	Nombres d'amodiataires	Licences/amodiataire/an (FCFA)	Taxes totales licences (FCFA)	Superficies amodiées	Taxes superficies amodiées/ha/an	Total Taxes superficies	TOTAL TAXES/AN (FCFA)
St Louis	13	300 000	3 900 000	204 944	35 F CFA	7 173 040	
Tamba	23	"	6 900 000	1 196 000	"	41 860 000	
Kolda	14	"	4 200 000	618 525	"	21 648 375	
Kaolack	11	"	3 300 000	468 728	"	16 405 480	
Fatick	6	"	1 800 000	186 000	"	6 510 000	
Louga	1		300 000	19 715		690 025	
Total	68		20 400 000	2 693 912		94 286 920	114 686 920

Source : DEFCCS, Division chasse. NB 1\$EU= 510 FCFA, taux officiel des Nations Unies au mois d'octobre 2006

On le voit, les redevances liées à la chasse, tirées des zones amodiées situées exclusivement dans les zones de terroir, s'élèvent chaque année à environ 114 680 000 FCFA, soit 224 864 dollars EU. Une révision du Code de la chasse permettrait aux collectivités de disposer d'une partie de cette somme qui servirait à financer l'aménagement participatif des forêts et les actions de développement.

## PLANIFICATION ET SUIVI POUR CHAQUE TYPE DE FAIRE-VALOIR FORESTIER

L'Etat, dans le cadre de son Plan de développement économique et social, a la responsabilité de déterminer les orientations stratégiques. Néanmoins, l'Etat reconnaît aux collectivités locales le droit de faire des planifications au niveau régional et local. En effet, la loi portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales, leur attribue un rôle déterminant en matière de développement local. Elles ont ainsi la compétence pour élaborer et exécuter les Plans Régionaux de Développement Intégré (PRDI), les Plans d'Investissements Communaux (PIC) et les Plans Locaux de Développement (PLD). Cela se traduit par le renforcement des capacités des collectivités locales dans le domaine de la planification, de l'articulation des plans élaborés et de leur mise en œuvre

C'est dans les PLD que sont prévues toutes les activités de développement, dont la gestion des ressources forestières. Concernant le secteur forestier, le système de planification et de suivi est fonction des modes d'arrangement suivant les types de propriétés.

En ce qui concerne les quotas, ils sont fixés au niveau central (DEFCCS/Ministère) même si les collectivités concernées doivent donner un avis au préalable, ensuite au niveau des inspections forestières. La répartition par forêt et par organisme est du ressort de la Commission régionale d'attribution des quotas (voir article R.66 du Code forestier) qui est chargée de faire la planification



sur le plan régional. Le dispositif de suivi de l'application des quotas se fait à plusieurs niveaux: (i) au niveau du chef de brigade forestière, (ii) au niveau de l'inspection forestière par le biais des rapports mensuels, et (iii) au niveau de la direction des Eaux et Forêts, et plus particulièrement de la division Aménagement et Productions Forestières (DAPF) avec la synthèse des rapports des inspections forestières

Concernant le plan de gestion, la planification des activités se fait là aussi à plusieurs niveaux, notamment: (i) au niveau du secteur forestier, où un plan annuel des travaux est rédigé, (ii) au niveau des organisations inter-villageoises, où sont planifiés tous les travaux et coupes, et (iii) au niveau du village, où on détermine la participation de chaque village dans la mise en œuvre du plan de gestion.

Le système de suivi est composé de trois niveaux: (i) l'encadrement technique, (ii) les comités inter-villageois, et (iii) les conseils ruraux.

a) Suivi par l'encadrement: A partir du Plan de travail annuel élaboré, tiré d'un document majeur (exemple: Plan d'Aménagement et de Gestion), des rapports périodiques d'activités seront élaborés, à savoir:

- *Rapports trimestriels d'activités*: un compte rendu est rédigé à la fin de chaque trimestre pour apprécier le niveau d'exécution des activités prévues; par ailleurs, des réunions trimestrielles de suivi sont tenues avec les diverses parties prenantes pour veiller à la bonne exécution du plan d'aménagement.
- *Rapport annuel d'activités*: ce rapport fait le bilan d'exécution du plan annuel des travaux, tant dans les activités de matérialisation, de coupe, de collecte des produits non ligneux que de commercialisation des divers produits, en insistant sur les insuffisances et les performances enregistrées, qui seront autant d'enseignements pour l'élaboration du plan des travaux de l'année suivante.

b) Suivi par le Comité inter-villageois: Les membres du CIV, avec l'appui de l'encadrement, sont formés pour assurer le suivi des activités des filières. Le CIV est représenté aux réunions trimestrielles de suivi.

c) Suivi par les Conseils ruraux: Les Présidents des Conseils Ruraux ou leurs assistants (secrétaire et/ou responsable de la Commission Environnement) participent aux réunions trimestrielles de suivi.

Quant aux zones d'amodiation, la planification se fait au niveau régional et regroupe chaque année l'amodiatrice, le conseil rural concerné, le conseil régional et l'inspection forestière. Un cahier des charges qui définit les obligations de l'amodiatrice est élaboré. Le suivi se fait au niveau du chef de brigade forestière par le biais de rapports mensuels et d'un rapport annuel établi à la suite d'une réunion d'évaluation regroupant toutes les parties concernées. Pour les amodiations, une clause de résiliation de contrat en cas de taux d'exécution insatisfaisant est prévue.

# Changements et tendances

Le secteur forestier a connu une évolution significative dans les approches. Cette évolution a aussi entraîné des changements dans les propriétés des forêts. L'évolution des approches dans le secteur forestier peut être présentée en cinq périodes :

## LA PERIODE COLONIALE : LA CONSERVATION ET LA PROTECTION DES FORETS

Cette période est caractérisée par la conservation, la protection et le classement des forêts. Des actions de plantations en régies ont marqué cette période :

- les plantations sur le littoral nord et le bassin arachidier : celles-ci sont réalisées dans un souci de protection contre l'érosion. Elles sont constituées de *Casuarina equisetifolia* (filao) pour la protection des cuvettes maraîchères. Dans la même période, des plantations de *Faidherbia albida* sont réalisées dans le bassin arachidier pour la régénération des sols.
- les plantations dans le centre et le sud-est du pays : elles concernent des plantations de *Tectona grandis*, de *Gmelina arborea* et de *Khaya senegalensis* en Casamance. L'objectif était, via l'enrichissement des forêts du sud, la production de bois d'œuvre.

Des plantations d'alignement de *Khaya senegalensis* ont été également réalisées dans le centre et le sud-est du pays.

## LA PERIODE POST-COLONIALE : L'AVENEMENT D'UNE ADMINISTRATION DE DEVELOPPEMENT

Elle se caractérise par une réforme foncière (Loi sur le Domaine National) et le montage institutionnel de la décentralisation dans les campagnes est fait (Réforme de l'administration territoriale et locale avec la Loi 72-25 relative aux communautés rurales). L'Etat a réaffirmé sa volonté de faire participer les populations à la gestion des ressources naturelles. Des opérations rideaux-abris dans le bassin arachidier (acajou), des plantations axes routiers et d'ombrage, les semaines forestières sont lancées.

## LA PERIODE DES ANNEES 1970 : LA DECENTRALISATION ET LA SECHERESSE

Le secteur forestier s'est caractérisé par la poursuite de la politique coloniale très conservatrice vis-à-vis des ressources forestières. Il faut préciser que la situation de l'époque n'était pas alarmante et qu'un équilibre écologique relatif semblait régner. Les populations de leur côté, de densité très faible, n'exerçaient pas de fortes pressions sur les forêts.

Cette situation change très vite dans les années 1970, caractérisées par des sécheresses entraînant une désertification accrue. Le Service forestier ne pouvait plus se limiter à son rôle de gardiennage du patrimoine forestier, il entreprenait aussi des opérations de réhabilitation du milieu. C'est l'ère des projets en régie de plantations d'arbres, comme le projet de reboisement et d'aménagement de la zone nord, le projet de plantation de gommier et de reboisement sylvo-pastoraux de Mdididi.

Malheureusement, malgré les moyens humains et financiers mobilisés, le mal est trop grand pour être maîtrisé par le seul secteur forestier. Avec les incidences négatives sur d'autres secteurs du pays, l'Etat a fait appel à des partenaires pour inverser la tendance.

## LA PERIODE DES ANNEES 1980 : L'AVENEMENT DES GRANDS PROJETS ET DE L'APPROCHE PARTICIPATIVE

Le Service forestier adopta alors une autre attitude et une autre politique. Ainsi, dans les années 1980, toute la nation, particulièrement les populations locales, a été sollicitée pour participer à la lutte contre la désertification par des actions de reboisement. Nous sommes dans l'ère des projets

communautaires comme le Projet de Reboisement Communautaire dans le Bassin Arachidier (PRECOBA/FAO) dont la mission était, entre autres, de définir une méthodologie d'intervention forestière en milieu rural avec un accent particulier sur la participation des populations rurales.

Dans tous ces projets, les populations étaient considérées comme de la main-d'œuvre bénévole. En fait, malgré la participation des villageois dans l'exécution des projets, la loi ne leur reconnaissait pas la propriété des réalisations. Un doute semblait régner dans l'esprit des populations car toutes les actions étaient faites au profit du seul Service forestier.

## **LA PERIODE DES ANNEES 1990 : LA DECENTRALISATION ET LE TRANSFERT DE COMPETENCES EN MATIERE DE LA GESTION DES FORETS**

Devant cette situation, un nouveau Code forestier a été adopté par la Loi 93-06 du 4 février 1993, complétée par le Décret 95-357 du 11 avril 1995. Ce Code renfermait des modifications majeures en faveur de la participation des populations à la gestion des ressources forestières. Il s'agit de:

### **La Loi n° 93-06 du 4 février 1993 et le Décret 95-357 du 11 avril 1995 portant Code forestier :**

La reconnaissance de propriété aux personnes privées sur leurs réalisations et leur droit d'en disposer (sans appropriation de terrain) ;  
La possibilité de la part de l'administration forestière de concéder la gestion d'une partie du patrimoine forestier de l'Etat à des collectivités locales suivant un protocole d'accord;  
L'obligation pour tout propriétaire ou usufruitier de gérer sa formation forestière de façon rationnelle sur la base de techniques sylvicoles rendant obligatoire le reboisement;  
La ristourne d'une partie (20%) du fonds forestier national issue des redevances et adjudications de coupes aux collectivités locales selon les modalités à fixer par décret.

Ces dispositions juridiques ont été par la suite largement améliorées par la politique de décentralisation.

En effet la Loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales a érigé la région en collectivité locale alors que la Loi n°96-07 du 22 mars 1996 consacre le transfert de neuf domaines de compétences aux collectivités locales, dont celle sur la gestion des ressources forestières.

Cette avancée significative en matière de responsabilisation des collectivités locales dans la gestion des ressources forestières va entraîner une réforme du Code forestier pour être conforme à la politique en vigueur. En effet la Loi n° 98-03 du 8 janvier 1998 et le Décret n°98-164 du 20 février 1998 permettent l'adoption d'un nouveau Code forestier.

Les collectivités ont désormais le pouvoir de gérer les forêts situées hors du domaine classé de l'Etat. Mieux encore, l'Etat offre la possibilité de confier à une collectivité locale, sur la base d'un protocole d'accord, la gestion d'une partie de son domaine classé. Les collectivités locales, au même titre que l'Etat, ont le droit de passer des contrats avec des personnes physiques ou morales sur le domaine forestier dont elles ont la gestion. Toutefois, les droits d'exploitation reconnus aux collectivités locales s'exercent dans le respect des prescriptions des plans d'aménagement approuvés par l'Etat représenté par le Service forestier.

La sécurisation des droits des collectivités locales et des populations environnantes permet aujourd'hui à celles-ci de s'impliquer de plus en plus dans les actions de restauration du milieu comme les opérations de reboisement, le développement des aires de mise en défens, etc. Ces acteurs s'investissent aussi dans la gestion des ressources forestières. Avec l'appui des partenaires au développement comme: PAGERNA, PRECOBA, PSPI, PBA, PSACD, PROCAS pour la coopération allemande/GTZ, FRK, CTL, PAEFK et PAEP pour la coopération canadienne, le PROGEDÉ pour la Banque mondiale, *Wula Nafaa* pour la coopération américaine/USAID, etc., les collectivités et les populations ont, d'après les rapports de ces projets, mis en aménagement participatif environ 381 263 ha de forêt du domaine protégé et 135 037 ha de forêt classée.

Ces forêts semblent mieux gérées que celles ne bénéficiant pas de l'engagement des populations locales. En fait, elles brûlent rarement et sont régulièrement suivies par les cadres forestiers et les populations. Celles-ci assurent la police forestière par des patrouilles, et à chaque fois qu'un délinquant est repéré et identifié, il est signalé au chef de brigade forestière qui établit alors un

procès-verbal pour le déclenchement d'une procédure pénale contre la personne incriminée, et comme le prévoit le Code forestier, une quote-part revient à l'indicateur et au verbalisateur. La collaboration entre le Service forestier et les populations semble bien fonctionner dans la plupart des forêts sous aménagement participatif.

Les revenus générés par ces forêts, permettent d'améliorer sensiblement les revenus des populations environnantes, comme nous le verrons plus loin. Les collectivités locales arrivent aussi à renforcer leur maigre budget constitué essentiellement de taxes rurales. L'Etat, dans le cadre de l'exploitation de ces ressources, récupère également les taxes et redevances prévues par la loi.

# Analyse des différentes composantes associées au système de faire-valoir

## GESTION DES FORETS

Comme déjà précisé plus haut, les arrangements de faire-valoir en fonction de type de forêt sont les contrats de culture, les arrêtés concernant l'exploitation des quotas, le plan de gestion, la convention locale, le protocole d'accord et l'amodiation.

Pour tous ces arrangements, il existe un système de planification et de suivi qui met l'accent sur la participation des acteurs concernés, notamment les populations locales. En effet, les acteurs locaux sont de plus en plus impliqués aux différents niveaux de planification et de suivi des actions forestières. Cela est d'ailleurs conforme à la loi, notamment au Code forestier, et aux textes sur la décentralisation qui précisent que les collectivités locales sont responsables de l'élaboration des plans de gestion des forêts du domaine protégé. Dans la réalité, cela se fait en accord avec les agents forestiers de leurs localités respectives et le plus souvent avec l'appui des projets et programmes ONG.

D'ailleurs, c'est le système de suivi qui permet de voir comment se fait la gestion des forêts. Et les cadres forestiers que nous avons rencontrés affirment : *«Il ne saurait être toléré au su et au vu de tout le monde des différences entre les arrangements de faire-valoir officiels et ceux effectivement appliqués sur le terrain»*. Pourtant, il faut reconnaître (peut être que ce sont des cas isolés) qu'il existe des types de pressions (marabouts, politiques, etc.) qui s'arrogent des "droits" qui sont contraires à la réglementation en vigueur. En fait, on assiste quelquefois à des empiétements en forêt classée, au non-respect parfois des clauses des contrats de culture et parfois des villages entiers que l'on retrouve en pleine forêt classée, comme c'est le cas pour la forêt classée de Pathé Thiangaye, dans la région de Kaolack, du côté de la frontière sénégal-gambienne.

En général, dans de tels cas, le Service forestier saisit l'autorité administrative compétente. Malheureusement les réalités politiques et sociales font que les solutions tardent à être appliquées. Il faut reconnaître que les moyens limités du Service forestier ne lui permettent pas de veiller régulièrement à l'application correcte des arrangements de faire-valoir officiel.

A propos de ces arrangements, les avantages tirés par les différents acteurs suivant leur responsabilité dans la gestion des forêts ne sont pas équilibrés. En effet, si dans le domaine privé le problème ne se pose pas, il est d'actualité dans la gestion des forêts du domaine public. En fait, même pour les forêts dont la gestion relève de la compétence des collectivités locales, l'exploitation des produits contingentés ne procure, en l'état actuel de la réglementation, aucune quote-part des redevances forestières qui sont entièrement versées à l'Etat. Mais il y a lieu de rappeler que 70% des amendes et confiscations sont quand même versées à la collectivité locale. C'est aussi le cas pour les zones amodiées, comme nous l'avons déjà précisé plus haut.

Cela pose de plus en plus le problème de l'engagement des collectivités et des populations dans la protection des ressources forestières. La plupart d'entre elles que nous avons rencontrées nous affirmaient : *"L'Etat nous a transféré les problèmes de la gestion des forêts mais non les moyens de les prendre correctement en charge"*.

## L'ETAT DES FORETS AU SENEGAL

Les ressources forestières du pays sont très dégradées du fait des raisons déjà évoquées. Les forêts publiques sous aménagement participatif semblent sortir progressivement de cette situation, comme nous l'avons déjà précisé.

Au niveau de ces espaces forestiers sous aménagement participatif ou mis en défens, l'on a constaté une réhabilitation de la biodiversité tant végétale qu'animale, et une augmentation sensible

de l'offre de produits forestiers non ligneux (PFNL), lesquels améliorent par leur valorisation les conditions de vie et les revenus des populations concernées.

Cependant, d'une manière générale, l'état des formations naturelles privées semble meilleur que celui des forêts publiques. Cette appréciation doit néanmoins être nuancée. En effet, d'après les informations recueillies sur le terrain et auprès de certains cadres et techniciens forestiers, certaines populations, surtout rurales, ne font pas la distinction entre forêts privées et forêts publiques. En conséquence, elles exercent leurs droits d'usage partout, et il en est de même pour les éleveurs.

Concernant les plantations, d'après nos informations, celles réalisées par les privés ont un taux de réussite supérieur de celui des plantations publiques. Les plantations en régie, notamment celles qui se trouvent le long du littoral (Niayes) entre Dakar et Saint-Louis, dans le cadre de la fixation des dunes avec le filao (*Casuarina equisetifolia*), ont eu cependant un taux de réussite élevé. Malheureusement elles connaissent actuellement des taux de mortalité très élevés du fait d'une forte densité (jusqu'à 2 500 pieds/ha) et d'un manque d'opérations sylvicoles, comme les éclaircies.

Les plantations privées manquent aussi de suivi technique. En fait, la plupart des privés coupent surtout les bois d'eucalyptus à 10 m, 20 m, voire 50 m du sol, laissant une souche importante qui ne facilite pas une bonne régénération. Ces plantations manquent aussi de plan d'aménagement et de gestion et les propriétaires les exploitent en fonction de leur besoin d'autoconsommation et surtout de la demande du marché.

L'engagement politique du Sénégal dans la lutte pour restaurer le milieu naturel est réel. L'Etat a affirmé sa volonté d'améliorer le rythme de reboisement qui est en moyenne de 25 000 ha par an, mais qui ne permet pas de compenser le rythme de disparition des formations forestières. En effet, d'après la FAO (FRA 2005), le rythme de régression annuel se serait atténué pour se situer aux environs de 45 000 ha, dont 11 000 ha de forêt primaire. Par ailleurs, en un quart de siècle, près de 60% de mangroves et de forêts alluviales ont disparu du fait de la salinisation des sols et des aménagements agricoles.

Des tentatives d'inventorier ce matériel végétal ont été faites par le dépôt de registres de suivi dans les Inspections régionales des eaux et forêts (IREF), mais la tenue de ces registres n'a pas été régulière. Le Bureau Suivi-Evaluation (BSE) de la Direction des Eaux et Forêts a aussi tenté d'inventorier ces plantations à l'échelle de la région mais les moyens financiers n'ont pas permis de finaliser l'action.

Récemment, la méthode automatique de Suivi-Evaluation des Activités Forestières (MASEFOR) a été mise en place en essayant de mettre à contribution les possibilités technologiques de l'outil informatique, mais le préalable demeure ainsi que le degré de fiabilité des informations collectées sur le terrain.

Le Système d'Information Ecologique, Forestier et Pastoral (SIEFP) conçu par le PROGEDE apporte quelques réponses à ces problèmes. Malheureusement, il est peu connu du Service forestier et mérite une large vulgarisation.

## MOYENS D'EXISTENCE

Le degré de dépendance des populations vis-à-vis des ressources forestières n'est pas facile à déterminer du fait de l'insuffisance des données statistiques. Pourtant, il est désormais connu de tous que les populations, surtout les plus démunies, ont souvent recours aux produits forestiers, soit pour l'autoconsommation, soit pour la commercialisation en vue d'améliorer leur situation. Par ailleurs, au Sénégal, comme déjà précisé, les combustibles ligneux représentent près de 90% de l'énergie domestique et 60% de l'énergie nationale (Direction Énergie, 2004). Et les populations rurales consomment presque exclusivement du bois ou du charbon de bois, mais on y note de plus en plus une pénétration du gaz butane.

C'est aussi le cas pour les ménages pauvres vivant dans les bidonvilles de Dakar et autres capitales régionales. Durant les périodes de perturbation de l'approvisionnement en gaz du pays, comme c'est le cas durant ce mois de septembre 2006, les populations urbaines se ruent sur le charbon de bois et parfois le bois de chauffe.

Par ailleurs, d'après les renseignements obtenus de la Direction de Statistique et de la Prévision Economiques, 60% de la population nationale vit en milieu rural, contre 40% en milieu urbain. Les

populations rurales dépendent fortement des ressources forestières. Cette dépendance est fonction : des aspects socioculturels qui tiennent compte des facteurs comme l'ethnie, la culture, les croyances, les habitudes alimentaires, etc., des aspects socioéconomiques liés aux revenus des ménages, etc. Cette dépense est aussi liée aux types de fonciers forestiers, comme le montrent les exemples suivants :

A) **Forêts classées de protection** : seuls les droits d'usage sont reconnus par la loi aux populations. Il n'est donc pas permis d'exploiter des produits forestiers pour un but commercial. Les populations vivant autour de ces ressources sont donc défavorisées du point de vue de la loi. Dans la pratique, du fait du manque de surveillance de la part du Service forestier, les villageois mènent des exploitations clandestines parfois très intenses qui accélèrent le processus de dégradation de la ressource. L'exemple de la forêt de Vélor dans le bassin arachidier (centre du pays) est édifiant.

Forêt classée de Vélor : Il s'agit d'une forêt soumise à une exploitation frauduleuse très intense pour ravitailler les villes de Kaolack, Fatick et autres en charbon et bois. Les insuffisances de moyens du Service forestier local limitent les opérations des polices forestières. Le tableau suivant résume la contribution des revenus tirés de la vente de produits forestiers ligneux (PFL) et de PFNL dans le budget des ménages locaux.

TABLEAU 11

**Part des revenus tirés de la forêt dans le budget des ménages à Vélor**

Pourcentage du budget tiré de la forêt	Classification du budget annuel des ménages (en FCFA)				Effectif total des ménages
	0 à 500 000	500 000 à 1 000 000	1 500 000 à 2 000 000	2 000 000 et plus	
10	2	1		1	4
20	2				2
25			1		1
30		1			1
40	2		1	1	4
45	1				1
50	5	2			7
60	2				2
70	1				1
75	2				2
<b>Effectif total des ménages</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>25</b>

Source : Enquêtes ménages réalisées du 18 au 22 septembre 2006

Commentaire Tableau Vélor

Le tableau ci-dessus montre que ce sont les ménages les plus pauvres qui complètent leurs revenus à partir de la vente de produits forestiers, mais pour combien de temps encore ? En fait, nous sommes dans une zone où les communautés rurales ont un déficit en bois très grand par rapport à la demande.

Les résultats de l'enquête réalisée par le PERACOD dans le cadre de l'appui à l'élaboration du PLD de la communauté de Diossong ont montré que le déficit de cette communauté rurale est comblé en partie par le bois tiré de la forêt de Vélor. Si aucune action n'est menée, cette forêt risque de disparaître. Une des solutions pour la sauver est sa concession aux communautés rurales concernées qui devront à leur tour confier sa gestion par contrat aux villages environnants.

C'est la même situation que l'on rencontre pratiquement dans toutes les forêts classées où l'accent est mis sur la protection. C'est le cas des parcs nationaux soumis à une exploitation frauduleuse intense. Le cas du parc Niokolo koba est éloquent avec l'exploitation frauduleuse de lattes de rônier, charbon de bois, braconnage, etc.

B) **Forêts classées de production.** La plupart de ces ressources sont de plus en plus sous aménagement participatif avec l'appui des partenaires au développement. L'exploitation des produits forestiers pour la commercialisation est permise et organisée. Ce sont ces ressources qui profitent légalement aux populations rurales et produisent des revenus conséquents. En fait, plusieurs filières forestières sont développées comme l'apiculture, le charbon de bois, le bois de feu, les fruits, les gommages, etc. Et ce sont les familles le plus souvent démunies, et surtout les femmes, qui animent ces filières, surtout les filières de fruits forestiers. Voici ci-dessous le cas de la forêt classée de Dankou appuyée par le projet PERACOD

Ci-dessous, le bilan prévisionnel d'exécution du plan d'exploitation forestière (PEF) de la forêt de Dankou (3 500 ha) figure au Tableau 5, polarisé par 16 villages pour une population d'environ de 10 000 habitants. Ce bilan est dressé en comparant les échéanciers des coûts des travaux et des recettes attendues.

TABLEAU 12  
**Bilan prévisionnel d'exécution du PEF**

Années	Coûts (FCFA)	Recettes (FCFA)	Balance (FCFA)
2006	1 450 000	6 910 000	5 460 000
2007	1 450 000	7 135 500	5 685 500
2008	1 365 000	7 361 000	5 996 000
2009	600 000	7 586 500	6 986 500
2010	600 000	7 812 000	7 212 000
2011	600 000	8 037 500	7 437 500
2012	633 000	8 405 000	7 772 000
2013	633 000	8 750 000	8 117 000
Bilan d'exécution du PEF			54 666 500 soit 107 190 \$EU

Source : Plan de gestion sylvo-pastorale de la forêt de Dankou, 2005

Le bilan prévisionnel d'exécution du PEF montre que l'exploitation directe des ressources forestières est très rentable. Précisons que nous sommes ici dans une zone où l'exploitation par quota est fermée. Ce sont donc les populations des villages concernés qui assurent l'exploitation et encaissent toutes les recettes. Environ une centaine d'emplois seront créés et, déjà, la filière apicole et celle des fruits forestiers, notamment le pain de singe, fonctionnent bien.

Par ailleurs, la forêt classée de Dankou renferme un potentiel fourrager fort élevé, justifiant l'arrivée de nombreux éleveurs transhumants, originaires des régions du centre et du nord du pays. Environ 80 éleveurs transhumants fréquentent la forêt Dankou, avec des troupeaux constitués en majorité de petits ruminants (surtout des ovins). Si les troupeaux de bovins restent deux à trois mois dans la forêt, ceux des petits ruminants, d'une taille moyenne de 100 têtes, y séjournent plus longtemps (4 à 5 mois).

La convention locale, approuvée par les différents acteurs, y compris les éleveurs locaux, régleme les modalités d'exploitation des ressources fourragères par les transhumants. Ces derniers doivent installer leurs campements provisoires en dehors du périmètre classé et doivent verser une contribution de 10 000 FCFA, soit 20 \$EU par troupeau au comité inter-villageois pour soutenir les efforts de protection préventive de la forêt classée. Ils doivent aussi s'abstenir de faire des émondages sur les arbres et de saigner les arbres à gomme.

Les transhumants, au fur et à mesure de leur arrivée, sont informés de la réglementation locale par leurs hôtes ou répondants résidents, et sont invités par ces derniers à s'y soumettre. Avec le succès de l'expérience, il faut s'attendre à une hausse des arrivées qui pourraient se stabiliser aux environs de 100 transhumants. Le tableau suivant résume la contribution attendue des éleveurs transhumants.



TABLEAU 13  
Contributions prévisionnelles des éleveurs transhumants

Années	Nombre de transhumants	Contributions à verser (FCFA)
2006	80	800 000
2007	80	800 000
2008	90	900 000
2009	90	900 000
2010	100	1 000 000
2011	100	1 000 000
2012	100	1 000 000
2013	100	1 000 000
<b>Total</b>		<b>7 400 000 soit 14 510 \$EU</b>

Source: Plan de gestion sylvo-pastorale de la forêt de Dankou, 2005

C) **Forêts du domaine protégé ou de terroir.** Ce sont en général celles sous aménagement participatif qui profitent là aussi le plus aux populations. En effet, les populations sont organisées en comité de gestion et l'exploitation est aussi organisée et contrôlée. Les conventions locales élaborées dans la plupart des cas règlementent l'accès à la ressource. Et ce sont les ménages les plus pauvres qui s'investissent dans l'exploitation et la commercialisation de produits forestiers en vue d'améliorer leurs revenus. L'exemple suivant de la forêt de Sambandé, dont le plan d'aménagement est en cours d'élaboration, est significatif.

Forêt de Sambandé. Cette forêt est une aire de mise en défens, encadrée par l'ex-projet PAGERNA/GTZ depuis six ans. Elle constitue une référence en matière de réussite dans la reconstitution du milieu biophysique, surtout dans le bassin arachidier largement éprouvé par des années de sécheresses et par la culture de l'arachide qui a fini "par dévorer presque toutes les forêts". Le plan d'aménagement et de gestion de cette forêt est en cours d'élaboration. En attendant la sortie de ce seul document valable pour l'autorisation de la coupe de bois vert, les femmes ramassent du bois mort pour l'autoconsommation. Les résultats du tableau suivant ne concernent que la récolte de fruits pour la vente.

TABLEAU 14  
Part des revenus tirés de la forêt dans le budget des ménages à Sambandé

Proportion du budget tiré de la forêt	Classification du budget annuel des ménages (en FCFA)			Effectif total des ménages
	0 à 500 000	500 000 à 1 000 000	1 000 000 à 1 500 000	
1%	6	3	1	10
2%	2			2
15%	1			1
25%		1		1
33%		1		1
80%		1	2	3
<b>Effectif Total des Ménages</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>18</b>

Source: Enquêtes ménages réalisées du 18 au 22 septembre 2006

#### Commentaires :

Précisons d'abord que les ménages enquêtés ont eu des difficultés pour évaluer leur budget annuel. Par ailleurs, dans la tradition du milieu, on ne déclare pas ses revenus. Il a fallu utiliser la méthode de triangulation des sources d'information pour arriver à avoir une idée des budgets.

La lecture du tableau nous permet de constater que la contribution des revenus tirés de la commercialisation de produits forestiers peut être importante dans les budgets des ménages. Ce sont en général les familles les plus démunies (50% des enquêtés) et de niveaux moyens qui tirent des

revenus complémentaires de la forêt. Il s'agit en général de petits paysans sans suffisamment de terres, bénéficiant rarement d'aides de fils ou d'autres parents installés dans les villes ou à l'étranger.

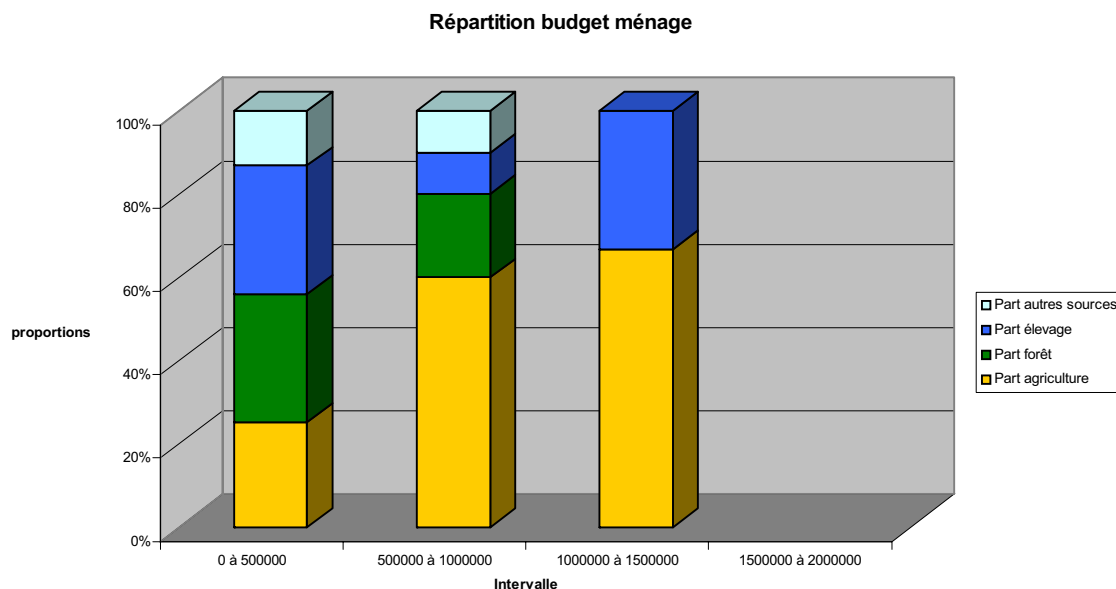
On constate néanmoins que deux ménages appartenant à des classes relativement aisées tirent 80% de leurs budgets annuels des produits forestiers. Ce cas s'explique en partie par le fait que la principale culture de rente, qui est l'arachide, connaît des difficultés de commercialisation sur le marché national et international. Les paysans sont alors obligés de changer de stratégie pour survivre. On assiste de plus en plus à la diversification des cultures (pastèques, bissap, manioc, etc.) mais aussi au recours à la forêt pour compléter les maigres revenus tirés des activités agricoles.

Les enquêtes ménages ont aussi révélé que les sommes tirées de la vente de produits forestiers sont en général utilisées pour l'achat complémentaire de denrées alimentaires (riz, mil, huile, etc.), surtout pendant les périodes de soudure, par exemple payer les fournitures scolaires des enfants. Les femmes, qui sont actives dans la commercialisation des fruits forestiers, trouvent là un moyen de se payer des vêtements, mais aussi de s'équiper en ustensiles de cuisine par le système des tontines. En fait, au retour de récolte et vente de fruits, chaque femme du groupement cotise 100 FCFA, soit 0,20 \$EU, et régulièrement, elles achètent des ustensiles qu'elles se distribuent à tour de rôle. Le même système est aussi utilisé pour avoir des prêts renouvelables car le monde rural manque véritablement de système de crédit accessible à tous.

## Conclusion

Les cas étudiés dans le bassin arachidier fermé à l'exploitation forestière montrent que les revenus tirés de la vente de produits forestiers peuvent contribuer de façon significative aux budgets des ménages des ruraux. Le graphique suivant donne une idée des différents secteurs qui alimentent le budget des ménages. La part de la forêt n'est pas négligeable, car elle peut atteindre 40%. Cette contribution peut être plus importante dans les régions forestières (Tamba, Kolda, Ziguinchor), classées pourtant par le Document des Stratégies de Réduction de la Pauvreté (DSRP) comme étant parmi les plus pauvres du pays

Ces résultats doivent, néanmoins, être utilisés avec précaution car ils ne sont sûrement pas représentatifs pour tout le pays. La part des revenus tirés de la vente des produits forestiers dans le budget des ménages doit varier en fonction des zones écologiques et de la situation économique des familles.



L'accès de ces produits pour l'autoconsommation est garanti et gratuit (droit d'usage) ; par contre, la commercialisation nécessite au préalable le versement de redevances forestières (article R.19 du Code forestier)

En dehors des zones ouvertes (région de Kolda, Tambacounda et Ziguinchor) à l'exploitation forestière, dans les forêts sous aménagement participatif, les différents acteurs concernés élaborent, dans le cadre d'une convention locale, une clé de répartition des recettes générées par l'exploitation de la forêt.

**Exemples de clés de répartition pour les acteurs concernés par la gestion de la forêt de Dankou dans le bassin arachidier.**

- Conseils ruraux : 20 % pour l'aménagement d'autres forêts de la communauté rurale
- Producteurs : 50 %
- Fonds d'aménagement (CIV) : 20 %
- Fonds social de solidarité (CV) : 10 % (classes, cases de santé, etc.)

*Source* : Plan de gestion sylvo-pastorale de la forêt classée de Dankou, 2005

Remarque : La distribution des recettes se fera après le paiement des taxes et redevances forestières définies dans le tableau n°1. En dehors de ces aspects financiers, la bonne gestion des forêts contribue largement à la sauvegarde de notre environnement en général, et à la conservation des eaux et des sols en particulier.

**CAPACITES DES PARTIES PRENANTES GESTIONNAIRES DES FORETS**

Les moyens des parties prenantes, notamment du Service forestier et des collectivités locales, sont à l'image de la situation économique du pays, c'est-à-dire des moyens limités

Service forestier. Le personnel technique du Service forestier est composé comme suit :

Cadres supérieurs (ingénieurs des Eaux et Forêts et corps assimilés).....	93
Cadres moyens (ingénieurs des travaux des Eaux et Forêts.....)	93
Agents techniques des Eaux et Forêts.....	306
<b>TOTAL.....</b>	<b>492</b>

*Source* : DEFCCS (situation de mars 2006)

Avec un tel personnel réduit, le Service forestier ne peut pas assurer correctement la gestion des forêts classées qui sont constituées, rappelons le, de 7 145 579 ha (FRA, 2005) de forêt naturelle et de 11 941 ha (2000 à 2005) de plantations en régie, soit un total d'environ 7 157 520 ha. En effet, les tâches de police forestière sont pratiquement impossibles quand on sait que ce sont en général les agents techniques qui s'en occupent et le ratio serait en moyenne de 23 390 ha par agent. Par ailleurs, le personnel se réduit d'année en année à cause des départs en retraite, des décès, etc. Et les faibles recrutements n'arrivent pas à compenser les départs. Heureusement, l'Etat a prolongé l'âge de la retraite de 55 à 60 ans et a sensiblement amélioré les moyens matériels du service (voir Tableau 8 en Annexe 1).

b) Collectivités locales. Elles ne comptent que sur la taxe rurale pour gérer les neuf compétences qui leur sont transférées. D'après nos investigations, les conventions-types qui devraient leur permettre de bénéficier de l'assistance technique des fonctionnaires ne marchent pas. Heureusement, les Services techniques de l'Etat mettent volontiers leurs agents au service des collectivités locales pour tout appui technique.

Les Communautés rurales, d'après nos investigations, prévoient dans leur budget de 100 000 à 600 000 FCFA, soit de 197 à 1 177 \$EU pour les actions forestières. Cependant, du fait des faibles taux de recouvrement, rares sont les communautés rurales qui dégagent réellement des fonds pour la gestion forestière d'autant qu'elles se plaignent du fait qu'elles ne perçoivent pas les taxes et redevances forestières pour les forêts relevant de leur domaine, même si elles perçoivent pour le moment 70% des recettes contentieuses comme le montre le Tableau 9 (Annexe 2)

En effet, les collectivités locales ont perçu de 1993 à 2004 environ 890 937 000 FCFA, soit 1 746 935 \$EU. Ces sommes peuvent paraître importantes mais ne permettent pas de gérer les forêts du domaine protégé qui relèvent désormais de la compétence des collectivités locales.

En attendant des moyens plus conséquents, le Service forestier déploie des efforts pour renforcer les capacités des collectivités afin de leur permettre d'améliorer la gestion des forêts. C'est ainsi que durant des séances d'information sur les textes en vigueur, notamment le nouveau Code forestier, les textes sur la décentralisation sont organisés. Des formations dans plusieurs domaines techniques (production de plants, élaboration de plan de gestion, lutte contre les feux de brousse, etc.) sont

aussi organisées. Le Centre Forêt de Thiès, qui est placé sous la tutelle de la Direction des Eaux et Forêts, organise des formations de tous les acteurs, surtout les collectivités locales.

## TYPES D'INCITATION

Pour intéresser les populations à la préservation des ressources naturelles, notamment le reboisement et la lutte contre les feux de brousse, le Service forestier a développé une politique d'incitation. Celle-ci a commencé par l'organisation de cérémonies folkloriques de lancement des campagnes de reboisement ou de lutte contre les feux de brousse. Malheureusement, au fur et à mesure, ces cérémonies folkloriques coûteuses ont pris le dessus sur les réalisations physiques.

Par la suite, le Service forestier, avec l'appui du Programme Alimentaire Mondial (PAM), a développé un programme d'incitation avec la distribution de vivres pour appuyer la production de plants dans les pépinières, les plantations, la lutte contre les feux de brousse, etc. Il semble qu'il y ait eu des effets pervers par la suite. En effet, certains disent que des agents forestiers ou des populations mettaient le feu pour ensuite aller l'éteindre, pour pouvoir bénéficier des vivres du PAM.

Le Service forestier a aussi promu la création de pépinières individuelles, villageoises et communautaires en mettant gratuitement à la disposition des populations des clôtures, du matériel de pépinières et des semences, etc. Parallèlement, la cession gratuite de plants dans le cadre du programme national de reboisement est généralisée. En plus, le Service forestier tente d'assurer le suivi des réalisations et de prendre en charge la formation des populations et des élus locaux, malgré ses moyens limités.

Pour la lutte contre les feux de brousse, le Service forestier a encouragé la création de comités villageois de lutte contre les feux de brousse. Ceux-ci ont bénéficié, de la part du Service, de l'équipement en matériel (pompes, batte feu, coupe-coupe, etc.) et l'organisation de sessions de formation sur les techniques de lutte.

Plus récemment, le Service forestier a décidé de verser 70% des recettes contentieuses aux collectivités locales concernées et d'octroyer à ces dernières des subventions à concurrence de 20% du montant annuel du Fonds Forestier National (FFN) pour la gestion des ressources naturelles (Article R.35 du Code forestier de 1998).

## POLITIQUE ET LEGISLATION

Cet appui en matière de capacitation des populations permet à celles-ci d'appliquer les instruments juridiques en vigueur plus ou moins bien en fonction des zones. En fait, les différentes parties prenantes ne sont pas partout au même niveau d'information sur les textes en vigueur. En réalité, dans des zones non couvertes par des projets, les populations sont moins informées des textes et lois en vigueur car le Service forestier n'a pas les moyens de porter l'information auprès de toutes les parties prenantes. En conséquence, les populations appliquent mal ou pas du tout les instruments juridiques.

Par contre, dans les zones bénéficiant d'appui de projets, programmes, ONG, etc., l'accent est souvent mis sur l'information des collectivités et populations en ce qui concerne les textes en vigueur à travers des réunions, ateliers, séminaires. Certains programmes, comme ceux de la Coopération allemande (PBA, PROCAS), et d'autres, disposent d'émissions dans les radios privées (Walf Fadjri, Sud FM, etc.) ou publiques sur des thèmes techniques mais aussi sur les textes en vigueur en matière de gestion des ressources forestières. L'objectif recherché est d'informer ces acteurs sur leurs droits mais aussi sur leurs devoirs en matière de gestion forestière.

C'est pourquoi on assiste dans ces zones, de plus en plus, à des critiques parfois virulentes concernant le système des quotas mais surtout le fait que c'est l'Etat qui est le seul bénéficiaire des taxes et redevances forestières. Le Service forestier est pourtant conscient de cette " inégalité " et une étude commanditée par le projet *Wula nafaa/USAID/Sénégal* sur : «*Étude de la filière du bois d'œuvre pour la réforme du régime fiscal forestier au Sénégal*» vient de paraître, et d'autres études sur la fiscalité forestière sont réalisées ou sont en cours de réalisation. Il semble que l'Etat s'achemine petit à petit vers une réforme de la loi pour permettre aux collectivités locales et aux populations de disposer réellement de moyens financiers pour mieux gérer leurs forêts.

## Évaluation de l'efficacité des différents systèmes de faire-valoir forestier

Les forêts sous aménagement participatif avec des plans de gestion semblent disposer d'un système de planification et de suivi appliqué correctement. La rentabilité de l'opération profite surtout aux populations locales, mais aussi aux collectivités locales, et constitue un indicateur déterminant sur la corrélation entre la bonne gestion de la forêt et les règles de faire-valoir. Malheureusement, les productions (charbon, bois d'œuvre, etc.) de ces zones aménagées sont délaissées par les exploitants forestiers au profit des productions des zones non aménagées. Ce sont là des stratégies développées par les puissants exploitants forestiers pour pérenniser le système des quotas qui est de plus en plus menacé de suppression mais qui résiste jusqu'ici.

Les conventions locales sont aussi jugées comme étant des outils permettant une bonne application des systèmes de planification et de suivi. En effet, avec par exemple le système des aires de mise en défens et des "*ton*" (interdiction durant une période de récolte de produits forestiers ou agricoles), les populations planifient les périodes de récoltes des différents fruits forestiers, ce qui permet de ne cueillir que ceux qui sont mûrs, d'organiser la récolte et d'harmoniser les prix de vente dans ces zones face aux commerçants ambulants (*bana-bana*) qui, dans la plupart des zones, imposent leurs prix aux producteurs.

Par contre, l'application du système des quotas et de son suivi semble poser problème. En effet, aucun cahier de charge en termes de bénéfices et d'obligations au profit des collectivités locales et des populations n'accompagne l'exploitation des zones de production contrôlée. Le titulaire de quota dans une circonscription donnée se voit préciser la répartition du volume des transactions entre la zone contrôlée et la zone aménagée. Rien ne garantit le respect des cahiers des charges.

Les contrats de culture semblent se trouver aussi dans la même situation que le système des quotas. Les paysans respectent rarement les cahiers des charges et se soucient plus de leurs productions agricoles que des arbres.

L'amodiation est de plus en plus contestée par les collectivités locales et les populations environnantes, car jusqu'ici seulement l'amodiateur et l'Etat en ont tiré des profits. Or c'est grâce à la protection de la forêt contre les feux de brousse, les coupes abusives, l'envahissement des terres agricoles, etc., que le milieu biophysique s'est reconstitué et a favorisé le retour de la faune sauvage.

Comme on le voit, le système de faire-valoir a une incidence sur la gestion des forêts. En effet, plus il permet aux populations environnantes et aux collectivités locales de satisfaire leurs besoins d'autoconsommation et de vente en produits forestiers afin d'améliorer leur revenus, mieux il assure une bonne gestion de la forêt. C'est pourquoi, les plans d'aménagement et de gestion des forêts sont de plus en plus préconisés. Malheureusement, l'élaboration de ces outils de gestion coûte cher et la démarche technique utilisée ne permet pas une participation des populations à leur confection. En conséquence, peu de plans d'aménagement et de gestion sont élaborés et l'exploitation forestière continue de se faire en général dans des zones non aménagées au grand bonheur des exploitants forestiers.

Heureusement, on parle de plus en plus de plan simple de gestion, et le Service forestier, certains projets et des ONG s'y investissent déjà, ce qui peut accélérer l'élaboration de ces outils et arriver, à terme, à exploiter uniquement les forêts aménagées.

Les revenus générés par les forêts sont importants. En fait d'après le Service des statistiques, la forêt participe pour environ 1% du PIB et ce Service reconnaît que cette contribution est largement sous-estimée. Le Service forestier tire d'autres avantages de la bonne gestion des forêts, notamment la sauvegarde, voire l'amélioration de la biodiversité aussi bien animale que végétale. Concernant les collectivités locales, les forêts sous aménagement participatif hors des zones d'exploitation avec quota procurent plus de revenus supplémentaires, ce qui permet de faire face aux multiples défis de développement (scolarisation, santé des populations, développement de l'agriculture, de l'élevage etc.).

La forêt constitue un véritable levier de développement local. Sa privatisation au profit des grandes compagnies ou sociétés peut être dramatique pour les petits exploitants, souvent sans suffisamment de terres, qui ont besoin des produits forestiers pour améliorer leurs revenus. Par contre, la dévolution au profit des villages peut constituer une opportunité pour ceux-ci d'avoir le contrôle de leur terroir villageois.

En fait, dans l'esprit des villageois, la forêt leur appartient: c'est d'ailleurs une des raisons qui justifient l'appellation des forêts par les noms de village ou de zone (forêt de Koulor, forêt des Kalounayes, forêt de Dankou, etc.). Et une de leurs motivations à la gestion des forêts (surtout les familles fondatrices des villages) est le contrôle de leur terroir; ensuite viennent les aspects économiques qui ne sont pas négligeables.

Système de faire-valoir						
TYPES DE FORÊTS	Systèmes de quotas	Plan d'aménagement	Amodiation	Conventions locales	Contrat de culture	Droits d'usage
<b>Forêts classées</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>i) existence d'un système de planification et de suivi,</li> <li>ii) revenus aux populations et aux CL</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>i) élaboration de conventions locales,</li> <li>ii) partage des recettes entre les populations dans les zones non soumises au système des quotas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) productions agricoles limitées dans le temps,</li> <li>ii) entretien de la forêt en contrepartie,</li> <li>iii) non respect des cahiers des charges</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) récolte de produits pour les besoins de la famille,</li> <li>ii) recettes limitées à la vente des fruits forestiers</li> </ul>
<b>Forêts du domaine protégé</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) exploitation faite par les exploitants forestiers habitant hors du terroir,</li> <li>ii) un part des recettes conten-tieuses reversées aux Collectivités locales,</li> <li>iii) revenus des populations liés à la vente des produits de cueillette</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) exploitation faite sous la responsabilité des villageois,</li> <li>ii) une répartition des recettes contentieuses entre les différents acteurs,</li> <li>iii) revenus des populations plus importants avec la vente de bois et de charbon en plus des produits de cueillette</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) recettes exclusivement à l'exploitant cynégétique et à la Collectivité locale,</li> <li>ii) actions de bienfaisance de l'amodiatraire en direction des populations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) système de planification et de suivi,</li> <li>ii) règles adoptées sur la préservation de la ressource, iii) recettes issues de la valorisation de la biodiversité</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>i) récolte de produits pour les besoins de la famille,</li> <li>ii) recettes limitées à la vente des fruits forestiers</li> </ul>
<b>Réserves sylvopastorales</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>i) système de planification et de suivi,</li> <li>ii) règles adoptées sur la préservation de la ressource, iii) recettes issues de la valorisation de la biodiversité</li> </ul>		
<b>Zones d'intérêt cynégétique</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>i) recettes exclusivement à l'exploitant cynégétique et à l'Etat</li> </ul>			



## Propositions pour l'avenir

La législation change en fonction de la politique de décentralisation qui tend à confier plus de responsabilités aux collectivités locales dans la gestion des ressources forestières. En fait, le Code forestier a été plusieurs fois modifié pour tenir compte de l'évolution de la politique de décentralisation.

Pour une gestion durable au bénéfice de tous les acteurs, y compris l'Etat et les populations, nous formulons les propositions suivantes par ordre décroissant. Celles-ci sont axées sur l'adaptation des politiques et de la législation et de la planification et du suivi.

### ADAPTATION DES POLITIQUES ET DE LA LEGISLATION

- 1) Réviser la fiscalité forestière pour permettre aux collectivités locales de percevoir les taxes et redevances pour les forêts qui relèvent de leur compétence et toucher aussi une partie des taxes liées à la chasse.
- 2) Allouer directement aux collectivités locales les fonds de dotation prévus dans le cadre des conventions-types, qui sont actuellement gérés par les gouverneurs de région.
- 3) Rendre effective la suppression des quotas prévue pour 2001, sinon, revoir le système actuel des quotas et l'adapter en fonction des possibilités de production des forêts.
- 4) Mettre l'accent sur l'aménagement participatif des forêts en simplifiant les plans d'aménagement et de gestion, surtout pour les forêts de terroirs de faible production.
- 5) Les collectivités locales, avec l'appui technique des partenaires dont le Service forestier, fixeront les capacités de production de chaque forêt et donc de chaque communauté rurale.
- 6) En ce qui concerne les forêts de terroir, les exploitants forestiers devront alors traiter directement avec les collectivités locales concernées pour la commercialisation des produits forestiers.
- 7) Renforcer les capacités à tous les niveaux, notamment des collectivités locales et des populations. Dans ce sens, vulgariser le plus largement possible le Code forestier pour permettre sa mise en œuvre correcte.
- 8) Développer une politique de dévolution au profit des villages pour leur permettre d'assurer le contrôle de leur terroir, de mieux gérer leur forêt et de barrer la route aux "mangeurs de forêt". En fait, la loi ne reconnaît que les collectivités locales comme étant responsables de la gestion des forêts de terroir, ce qui limite la participation de villages. Or l'une des motivations des populations locales dans la gestion des ressources forestières est le contrôle de leur terroir villageois. Et c'est ce manque de contrôle de leur terroir qui explique en partie le fait que les politiciens et marabouts passent par l'Etat et les collectivités locales qui sont trop politisées pour s'approprier des forêts en vue d'en faire des terres agricoles ou autre activités.
- 9) Revoir le système de financement du secteur forestier qui est très dépendant de l'appui financier extérieur. Le renforcement du Fonds forestier à partir des recettes générées par l'exploitation forestière pourrait être envisagé. L'Etat pourrait aussi renforcer le Fonds forestier.
- 10) Accélérer le processus d'application de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) qui milite pour le cadastre rural encourageant la reconnaissance des droits des exploitants.
- 11) Encourager la reconnaissance des propriétés sur les forêts. En fait, la loi précise que la terre revient au domaine national si l'usufruitier ne la met pas en valeur durant trois ans de suite ou plus, ce qui limite le développement des jachères longues (plus de cinq ans). Celles-ci pourraient être reconnues comme des forêts privées.

- 12) Reconnaître l'élevage comme un mode de valorisation du foncier.
- 13) Inciter les collectivités locales à amodier (louer les droits de chasse) à des privés des zones dans leurs terroirs. Ceci leur permettra d'obtenir plus de ressources financières.
- 14) Les redevances forestières perçues par les collectivités locales doivent servir en priorité à la gestion des forêts.
- 15) Harmoniser les politiques forestières avec les pays limitrophes, notamment avec la Gambie.

#### **PLANIFICATION ET SUIVI**

- 16) Améliorer l'inventaire des forêts pour mieux connaître les ressources forestières du pays.
- 17) Fixer les quotas en fonction des possibilités des forêts et dans le cadre des plans de gestion.
- 18) Mettre en place des indicateurs de suivi et un système de collecte, de traitement et de diffusion des informations.
- 19) Prendre en compte les activités forestières dans les plans locaux de développement.
- 20) Doter les collectivités locales de moyens humains capables d'assurer le suivi de la gestion des ressources forestières.

## Conclusions

Les forêts au Sénégal sont réparties en deux catégories : les forêts du domaine public et les forêts privées. Le domaine public englobe les forêts classées et les plantations en régie, gérées par l'Etat et les forêts du domaine protégé qui dépendent des collectivités locales. Les forêts privées sont les formations naturelles appartenant à des personnes privées ou morales, les plantations réalisées par des individuels et celles effectuées par des sociétés et industries.

Les forêts sont très dégradées à cause des effets péjoratifs des perturbations climatiques, combinés aux actions néfastes de l'homme (défrichement agricole, feux de brousse répétitifs, surexploitation, etc.). Cependant, celles sous aménagement participatif semblent mieux gérées du fait de l'engagement des populations rurales.

Les parties prenantes impliquées dans la gestion des forêts du point de vue des textes sont les utilisateurs, et sont composées des populations, des exploitants forestiers, des éleveurs, des amodiataires, des chasseurs, etc., et les gestionnaires, composés notamment des privés, de l'Etat avec ses Services décentralisés et décentralisés. Dans le cadre de la mise en aménagement des forêts, la gestion est de plus en plus confiée aux organisations paysannes locales.

Avant la période coloniale, les populations avaient mis en place des règles d'accès et d'appropriation des ressources forestières (initiation, interdictions, périodes pour la cueillette, etc.). En effet, le "chef de la forêt" définissait les modalités d'accès à la ressource, ce qui se traduisait par un contrôle de l'accès, la préservation de la ressource et la satisfaction des besoins des populations. Avec la colonisation, on a assisté à une expropriation avec, comme corollaire, la dégradation de la ressource. Face à cette situation, différents arrangements institutionnels ont été pris ayant pour objectifs d'impliquer davantage les populations dans la gestion des ressources forestières.

Les derniers arrangements en date sont la reconnaissance de la propriété sur les arbres plantés, le transfert de compétences aux collectivités locales dans la gestion des forêts dans leurs territoires et la révision du Code forestier pour tenir compte de la politique de décentralisation en cours. Malheureusement, les collectivités locales ne disposent pas des ressources humaines et financières pour assumer les compétences qui leur sont transférées. Par ailleurs, les avantages tirés par les différents acteurs impliqués dans la gestion des forêts ne sont pas équitablement distribués. En effet, les taxes et redevances forestières sont versées entièrement au Service forestier, même pour les forêts du domaine qui relèvent de la compétence des collectivités locales. C'est aussi le cas pour les zones amodiées situées dans les zones du domaine protégé.

Pour assurer la gestion pérenne des ressources, il faudrait accroître la responsabilisation des collectivités locales et des populations environnantes dans la gestion des ressources naturelles en leur transférant davantage de ressources humaines et financières. Cela devra passer entre autres par i) la généralisation de l'aménagement des forêts, ii) la suppression du système de quotas qui ne bénéficie pas aux populations locales, et iii) le transfert de ressources financières aux collectivités locales, etc.

Cette responsabilisation des populations rurales devra se traduire par l'incorporation de la dimension nutritionnelle dans les plans d'aménagement desquels elles participent à l'élaboration vu l'importance des fruits forestiers dans l'équilibre de leur alimentation. En effet, l'adoption de systèmes de gestion des forêts impliquant davantage les populations rurales se traduira par l'amélioration de la gestion des forêts, gage de la pérennisation de la ressource.

## BIBLIOGRAPHIE

- BESCOND, Jean Dominique. 2006. Les produits forestiers non ligneux, un appui à la gestion durable des forêts.
- BODIAN, Mamadou Lamine. 2003. Impacts générés par la mise en aménagement participatif des forêts : Etude de cas des forêts de Kumbeng (Gambie) et Dankou (Sénégal).
- BUTOUD. G. 1995. *La forêt et l'Etat en Afrique sèche et à Madagascar. Changer de politiques forestières*. Paris, Karthala.
- CISSE, Matar et NGOM, Alassane. 1997. Analyse de la gestion des forêts classées au Sénégal.
- DEFCCS, Loi n° 93-06 du 4 février 1993 (portant Code forestier).
- DEFCCS, Décret n° 96-572 du 9 juillet 1996.
- DEFCCS, 2005. La politique forestière du Sénégal (PFS) 2005- 2025.
- FAO. 2005. Evaluation des ressources forestières mondiales, Rapport national du Sénégal.
- GRANIER, Laurent, 2006. Les conventions locales de gestion des ressources naturelles et de l'environnement : légalité et cohérence en droit sénégalais.
- GUEYE, Souleymane. 2004. Identification des contraintes liées au transfert de la gestion forestière aux populations riveraines.
- IREF. 2005. Rapport d'évaluation des zones amodiées de la région de Tambacounda.
- NGOM, A., GROSENICK, G., DIOUF, C. 2006. Etude de la filière du bois d'œuvre pour la réforme du régime fiscal forestier au Sénégal.
- PAGERNA. 2004. Document de synthèse des expériences en matière de gestion décentralisée et durable des ressources naturelles.
- PERACOD. 2005. Plan d'aménagement et de gestion sylvo-pastorale de la forêt classée de Dankou.
- PERACOD. 2005. La valorisation des PFNL, un appui à la gestion durable des forêts, source de revenus des populations rurales, pour un accès amélioré à l'énergie.
- PGIES. 2005. Rapport annuel d'activités.
- PROGEDE. 2005. Plan de gestion de la forêt communautaire de Saré Gardi.
- PROGEDE. 2005. Rapport annuel d'activités.
- RIBOT, Jesse C. 2006. Pour une gestion décentralisée et démocratique des ressources forestières au Sénégal : Analyse de la filière de charbon de bois au Sénégal.
- Textes de la décentralisation, Décret n°2002-166 du 21 février 2002 fixant l'organisation administrative, territoriale et locale.
- Texte de loi sur la décentralisation, Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, Loi n°96-06 portant Code des collectivités locales.

## ANNEXES

## Annexe 1

TABLEAU 8  
Matériel roulant du Service forestier par région

Régions	Véhicules légers			Véhicules lourds			Motos		
	Nombre	Etat	Ratio	Nombre	Etat	Ratio	Nombre	Etat	Ratio
Dakar	7	Passable	1 388	2	Moyen		5	Passable	694
PFZH	4	Passable	?	1	Bon		1	Passable	
Diourbel	5	Passable	0	2	Bon		12	Passable	
Fatick	9	Passable	57 759	3	Passable	77 012	21	Mauvais	
Kaolack	12	Passable	264 545	6	Passable	105 818	19	Passable	58 788
Kolda	12	Passable	219 917	2	Passable	62 833	28	Mauvais	439 833
Louga	16	Passable	157 321	17	Passable	56 636	19	Passable	141 589
St. Louis	9	Bon	200 061	6	Mauvais	1 600 486	14	Mauvais	400 121
Matam	4	Passable		5	Mauvais		5	Passable	
Tamba	29	Mauvais	188 260	21	Mauvais	154 031	37	Mauvais	141 195
Thiès	16	Passable	23 695	10	Mauvais	31 593	36	Passable	7 898
Ziguinchor	5	Passable	54 981	6	Passable		19	Passable	15 709
TOTAL	128			81			216		

Source : DEFCCS. Ratio indique le rapport entre la superficie moyenne en ha et le type de véhicule.

## ANNEXE 2

TABLEAU 9  
Recettes contentieuses de 1993 à 2004, réparties entre l'Etat et les collectivités locales

Année	Totales recettes contentieuses de 1993 à 2004	30% perçus par l'Etat	70 % versés aux Collectivités locales
1993	45 009 005	13 502 702	31 506 303,5
1994	49 582 150	14 874 645	34 707 505
1995	55 868 655	16 760 597	39 108 058,5
1996	47 120 025	14 136 008	3 298 4017,5
1997	84 988 580	25 496 574	59 492 006
1998	53 259 735	15 977 921	37 281 814,5
1999	96 507 315	28 952 195	67 555 120,5
2000	127 634 785	38 290 436	89 344 349,5
2001	166 678 345	50 003 504	116 674 841,5
2002	177 291 355	53 187 407	124 103 948,5
2003	237 625 290	71 287 587	166 337 703
2004	131 202 270	39 360 681	91 841 589
TOTAL		381 830 253	890 937 257

Source : Division DAPF de la DEFCCS.

NB : 1 euro = 655,85 F CFA et 1 \$EU = 509,75 F CFA au 10/11/06

## Part 2/Partie 2

### CASE STUDIES: EASTERN AND SOUTHERN AFRICA



### ETUDES DE CAS: AFRIQUE DE L'EST ET AUSTRALE



# Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements in Mozambique: Are they contributing to better forest management and poverty reduction?

## Case study from Mozambique

*By*

Almeida A. Siteo

*and*

Flavia J. Tchaúque

### Summary

The legal framework in Mozambique is moving towards implementation of the principles of sustainable forest management (SFM). Establishment of long-term forest concessions, instead of one-year logging licences, is a strategy to increase the private sector's role in the management of natural forests. The number of forest concessions and the area concerned have increased since the first concessions were approved in 2001. Analysis shows that about 26 percent of productive forests have been requested for management under the forest concession regime, and 21 percent have already been approved.

The attribution of 20 percent of forest and wildlife revenues to local communities is a clear signal of government commitment to the participatory management of natural resources. Although this process has taken longer than expected and has generated much debate, communities are finally obtaining monetary benefits. It is yet to be seen what the communities will spend the money on, but the government is achieving the social objective of the forest and wildlife development strategy by contributing to rural development.

There are apparent contradictions between the Land Act and the Forest and Wildlife Act regarding ownership of the land and the resource on it. The Land Act recognizes customary rights as being on the same level as acquired land-use rights, while the Forest and Wildlife Act does not automatically allow the use of the land's wild resources for commercial purposes, thereby limiting access to these resources. Analysis shows that when communities have registered land-use rights, they are empowered to negotiate access to resources. This has proved to be useful when private investors are interested in the resources of a community area. In such cases, the community benefits from 20 percent of the revenue, direct investments in the area and employment opportunities.

When there is no interested private investor, communities require external support for community-based natural resource management (CBNRM) to generate income for community benefit. The cost-to-benefit ratio for this can be high, especially in the initial phase.

Giving land-use rights to communities has proved to be the key to ensuring community benefits. The distribution of the population – with people living in areas under all forest management categories, including protected areas – gives rural communities the opportunity to control access to resources and obtain benefits from resource use. There are, however, questions regarding communities in multiple-use areas (open access) where there is no potential for the commercial use of resources.

Analysis of forest management regimes shows that the government plays a key role as resource owner, legislator, monitoring agency and law enforcement agency. This multiple involvement of the State is sometimes seen as detrimental to the sustainable management of forest resources, particularly in situations where the State has limited information on forests. Private ownership with an independent monitoring system could provide a better environment, reducing the State's role to that of legislator and law enforcement agency. Although the management of concession forests is the responsibility of private concessionaires, it is the government's role to evaluate and monitor the management plans for forest concessions.



Protected areas under the Ministry of Agriculture are referred to as forest reserves; the State is responsible for managing these. Participatory or co-management of forest reserves with local communities has been established as the appropriate strategy, given the huge numbers of inhabitants within protected areas and the lack of clear regulations regarding whether or not settlements are allowed within protected areas. In addition, participatory management of forest resources contributes to rural poverty alleviation by providing income-generating opportunities for forest reserve dwellers. The current situation is unsatisfactory, however; forest reserves do not seem to attract private investment, so lack initiatives aimed at generating incomes from forestry-based activities. In the meantime, forest reserve dwellers have been converting forest land to agriculture for subsistence and income generation, thereby threatening the conservation objective of the reserves.

A few areas are under forest plantations, but the massive reforestation campaigns of the 1980s have lost their momentum, and very few areas have been planted over the last 15 years. New initiatives are under way, particularly in Niassa and Manica provinces, with large company interventions. The role of local communities in private plantation initiatives is conflictual as a result of overlays in land-use rights, with forest companies being granted rights over community lands where communities also have land-use rights. This situation may lead to conflicts between private companies and local communities. It is urgent that the roles of private companies and local communities be clarified in the relevant legislation, and that an environment be created for improving the relationship between communities and plantation forest companies.

In spite of the important role they had in the 1990s, forest plantations on community land and agroforestry systems are not important interventions at present. Reforestation under these schemes included not only timber species, but also fruit and fodder trees, which contribute to food and protection. Planting in community land has created difficulties regarding tree ownership, with some plantations becoming open-access resources and others being left with no proper management regime for assuring benefits to local communities.

Research, innovation and technology transfer are crucial to increasing communities' participation in forest management and establishing community-based enterprises to generate benefits that are less dependent on the private sector. This requires not only research, but also capacity building at the community level.

## Introduction

This study was commissioned by FAO as part of a survey of 20 African countries to provide information for the Forest Resource Assessment (FRA). It is intended to complement FRA's quantitative information with detailed qualitative information on the components of forest tenure and their implications, especially for resource ownership, management agreements and institutional arrangements.

The objective of this study is to improve understanding of the relation between forest resource tenure and forest management, and particularly the implications for poverty alleviation. The results of the study will support the development of policy and law in countries in the region. It will also help to raise awareness about the linkages between forest ownership, management agreements and institutional arrangements on the one hand, and sustainable forest management (SFM) and poverty alleviation on the other.

Although the original Terms of Reference for the study requested quantitative information on forest resource tenure, it was not possible to obtain such information. Loose regulations for land and natural resource tenure mean that statistics on tenure issues are scattered across different offices (government institutions) at different levels of organization (from national to provincial). The study collected information on forest concession and protected areas, but the data on planted forest are out-of-date and do not include statistics on planted and harvested areas. The directory of participatory community natural resource initiatives provides some information on initiatives, including their management objectives and general locations, but little on the areas that they cover.

Most information about annual logging licences is handled at the provincial level and reports the harvested volumes but not the areas. The area under this regime changes from year to year.

Mozambique's legislation has changed significantly over the last ten years and includes the Land Act (1997), the Forest and Wildlife Act (1999) and the Forest and Wildlife Regulation (2002). Owing to the interrelations among these legal instruments, they are difficult to separate, and this study refers to them jointly as key drivers. The available literature discusses land and land resources as closely related issues, and the forest sector's links to the wildlife sector in Mozambique make it difficult to separate land and wildlife issues from strictly forestry aspects. Because of this and the variety of definitions used to describe these issues, this study uses the terms "wild resources", "natural resources", and "forest and wildlife resources" interchangeably.

The National Directorate for Land and Forest (NDLF), formerly the National Directorate of Forests and Wildlife (NDFW), in partnership with the Mozambique office of the World Conservation Union (IUCN-Mozambique) and other institutions, organized three national conferences on communities and natural resource management (NRM) in 1998, 2001 and 2004. The proceedings of these conferences helped to guide the discussion in this study by bringing together participants from a variety of community-based natural resource management (CBNRM) initiatives. Papers presented explored theoretical and practical aspects of legislation and technical issues, as well as ecological and social aspects, and covered a wide variety of views and perceptions of participatory community forestry in Mozambique.

# The tenure system

## DEMOGRAPHICS AND POVERTY INDICATORS

Estimates by the Population Reference Bureau (PRB, 2005) indicate that Mozambique has 19.4 million inhabitants, and annual population growth of 2.2 percent. The population is predominantly young, with 44 percent of the total being under 15 years and only 3 percent over 65 years. Life expectancy is 42 years, and the urban population accounts for 32 percent of the total. The national average incidence of poverty (defined as those living on less than US\$1 per day), based on the household survey of 2002/2003, is estimated at 54 percent, with higher poverty in rural areas (PRB, 2005). The rural poverty profile of 1996 characterized the poor as living in extremely isolated households with little access to production inputs, no incentives to increase production, and insecure property rights (Cuco, Songane and Matusse, 2003).

Botolo (2003) refers to the importance of forest products in poverty alleviation. Forest products can provide food (wild fruits, leaves and tubers), medicinal plants, building materials (poles, ropes and thatch grass) and other goods for subsistence and income. The use of forests as sacred sites for communicating with ancestors and holding traditional rain ceremonies is well known across the country. Forests and forest products are also involved in coping strategies; Siteo (2004) identifies such products as charcoal, bamboo poles, honey and medicinal plants as sources of income to compensate for lost agricultural production during droughts and floods. Wild foods have also been used intensively during years of famine and by poor households with few alternatives for income. In this context, Cuco, Songane and Matusse (2003) argue that effective management of Mozambique's forests represents a practical way of contributing to poverty alleviation in rural areas.

Most of the forest products used by local communities do not appear in national accounts, so the forest sector's contribution to the national economy and poverty alleviation is underestimated. Alberto (2004) estimates that between 1996 and 2001 the forest and wildlife sector contributed from 3.1 to 3.8 percent of national production.

Poverty alleviation requires the prioritization of activities and the identification of communities whose livelihoods are based on forest products. Linking of the forest sector programme to Mozambique's Poverty Reduction Strategy (PRS) is also necessary.

The ultimate objective of community participation in forestry is to provide adequate land-use alternatives for sustainable rural development (Couto, 2004). The increase in projects for community participation in forest and wildlife management over the last decade demonstrates a willingness to contribute to rural poverty alleviation. Adam, Mate and Simão (1998) report on 30 CBNRM projects, and Couto (2004) on 60. This is a clear indication of how important CBNRM is for rural development.

## FOREST AREA, TYPES AND CONDITIONS

The information on forest area presented in this study may be out-of-date because it is based on the national forest inventory of 1994 (Saket, 1994).<sup>51</sup> The report of an updated national forest inventory, made in 2006, will be available in 2007.

The national forest inventory of 1994 estimated that there were 60 million ha of forests and other wooded land out of a total national land area of 80 million ha. This figure implies rich natural forest and woodland resources, and scarce agriculture and other land uses. Although 80 to 90 percent of the working population is engaged in agriculture, only 5 percent of the country's 36.1 million ha of

---

<sup>51</sup> Table 1 covers the land defined by Saket (1994) as "productive forests" or "forests". "Other wooded land" includes wooded vegetation types such as thickets, savannahs and wooded grasslands. Other wooded lands are sometimes identified as forests or non-productive forests.

arable land was under cultivation in the period 1992 to 1994 (Boyd, Pereira and Zaremba, 2000); this increased to 11 percent in 2003 to 2004 (PRB, 2005). Civil war during the 1980s and early 1990s affected the distribution of forest and wildlife resources and displaced human populations, drastically reducing the cultivated area and causing increased secondary growth within forests and other wooded land.

TABLE 1  
Forest types in Mozambique

Forest type	Code	Description	Total area (ha)
Closed montane forests	MF1	Forests on mountains with crown cover greater than 70%, usually undisturbed owing to inaccessibility	57 200
Medium closed montane forests	MF2	Montane forests with 40 to 70% crown cover	54 600
Open montane forests	MF3	Open stands with 10 to 40% crown cover. This class reflects either an ecological transition from forest to another vegetation class or degradation by agriculture, fires or forest product extraction	79 200
Closed lowland forests	LF1	Forests in lowlands with crown cover greater than 70%, resulting from low impact of human interference because of inaccessibility or distance from settlements	1 853 200
Medium closed lowland forests	LF2	Crown cover between 40 and 70%	4 912 800
Open lowland forests	LF3	Crown cover between 10 and 40%, with impact from human activities	12 392 800
<b>Total</b>			<b>19 349 800</b>

Source: Adapted from Taquidir, 2002.

By now, 14 years after the peace accords and 12 years after the first general multiparty elections, the distribution of forest resources is expected to have changed significantly. Localized studies, such as Argola (2004), report increased agricultural areas and other changes to the wooded land area that imply a deforestation rate of about 25 percent from 1991 to 1999 in the four districts along the Beira corridor in Manica and Sofala provinces. Although deforestation resulting from agriculture, logging and fuelwood collection is leading to environmental problems, some authors (e.g., Moyo *et al.*, 1993) do not consider it a major national problem, but rather a localized concern. Regions with high timber potential include the central and northern provinces of Sofala, Zambézia and Cabo Delgado, where most forest concession areas are concentrated. In October 2006, according to NDLF's archives, 135 forest concessions had been requested nationwide, totalling 5.5 million ha. Of these, 94 are located in these three provinces, and total 3.7 million ha.

TABLE 2  
Forest property regimes

Forest ownership category	Description	Management regime	Examples of community participation initiatives
Protected areas (national parks, forest reserves, hunting reserves)	National protected areas established by the State to protect biological, cultural and historic values	State-managed, but may include co-management with community, community participation, or delegation of authority to community	Derre (Zambézia) and Mecuburi (Nampula) forest reserves
Protected areas (local, historic and cultural reserves)	Established by local initiative to protect sacred forests and forests of local importance	Community-managed, but facilitated by the State or an NGO, with or without private partner	Chirindzene (Gaza) and Potone (Nampula) community reserves
Community land on multiple-use areas	Forest lands in areas not designated for permanent forest production	Community-managed, but facilitated by the State or an NGO, with or without private partner	Goba (Maputo) community forestry area
Private forest concessions on natural forests	Natural forests of high timber productivity granted for long-term private use	Managed by private concessionaires. A forest management plan is required before a forest concession is granted	Matondo (Sofala)

Private forest plantations	Exotic species forest plantations, mainly with Eucalyptus and Pinus	Managed by private companies	Penhalonga (Manica)
Public forest plantations	Exotic species forest on public land designated for protection, timber or biomass production	Managed by the State through the Forest Service of the district administration	Bilene (Gaza), Inhaca (Maputo), Namaacha, Milha 8 (Sofala)
Community forestry plantations and agroforestry	Woodlots, home gardens, hedgerows and other agroforestry arrangements on household and community land	Established and managed by communities, but tree tenure not well established	Xai-Xai (Gaza) afforestation project

Source: Adapted from Mansur and Cuco, 2002.

Of the total forest area, only 21 percent (4.5 million ha) is currently under forest concessions, with an additional 5 percent (1 million ha) requested for concessions. The remaining area is under a variety of management regimes (see Table 3): an estimated 5 million ha being managed as forest concessions, protected areas and forest plantations; and 14.2 million ha left unmanaged as multiple-use and open-access areas. Forest concession areas have increased over the last five years as a consequence of new policies and regulations. The area under community forestry also seems to have increased, but there are no data to confirm this. Plantation forests do not seem to have changed in area until 2005, when private investments in plantation forests were first made in Manica and Niassa. There is no detailed information on the size of these new plantations, but they are estimated to be small as they are still in the training phase.

TABLE 3  
Forest land uses, by category

Forest use category	Area (ha)		
	1990	2000	2005
Forest concessions	N.D.	1 919 735	4 547 062 <sup>a</sup>
Protected areas (forest reserves)	447 332	447 332	447 332
Forest plantations	38 000	38 000	38 000
Multiple-use and open-access	19 526 668	17 106 933	14 229 606 <sup>b</sup>
<b>Total forest area</b>	<b>20 012 000</b>	<b>19 512 000</b>	<b>19 262 000</b>

N.D. = no data available.

<sup>a</sup> According to the Forest Service archives, in October 2006 the forest concession areas was 4 547 062 ha (see Table 5).

<sup>b</sup> This value is calculated as the difference between the total and the other forest use categories.

Source: FAO, 2005b.

# Changes and trends

## FOREST TENURE TRENDS

During the colonial period, the government allocated land to concessionaires, who became independent centres of power. In 1870, concessions and monopoly rights were granted to private companies in order to foster private investment. These companies provided basic public services and levied taxes. Although Africans were allowed to control large areas, their rights to land were residual and subject to confiscation for the development of new settlements and plantations. There were no designated communal lands where local communities' land rights were protected. In general, small-scale family agriculture sustained the local people, but they needed to supplement this with paid labour to pay taxes (Boyd, Pereira and Zaremba, 2000). Individual property rights in rural areas applied only to cultivated land, where users could exclude others from access to the land and its resources. Pastures and forests were held in common, and it was not possible to exclude outsiders from access to uncultivated land and resources (Nhantumbo, 2000).

These characteristics of the land tenure system shaped the relationship between rural communities and the government, and – in part – continue to influence it today, regardless of policy changes.

The Forest Regulation of 1965 (Article 41) made it possible to establish community forests for local populations, in coordination with the Forest Services and other relevant institutions. The Forest Service facilitated commercial exploitation, and benefits were shared between the service and local communities. Although no clear definition of local community was made, it was understood that the community was represented by the local administrative authority. The regulation stipulated that the benefits of forestry were to be used for the social development of local communities.

The same regulation (Article 79, 1 and Article 86) exempted local communities from the cutting licence and taxes on open land for products they used for their own consumption or for carving. Because the concept of community was not well developed, there were no specific provisions for the protection and development of community forestry, but it was understood that local communities owned the forest resources on open land. Open land was defined as land that was neither private property (demarcated land for private use) nor production forest. The latter was land specifically reserved for commercial purposes, and concessionaires were required to prove financial and technical competence before being allocated these areas for periods of five to ten years.

Since independence in 1975, two periods can be distinguished in Mozambique's history. The first period was marked by the nationalization of private property, centralized ownership and State control of the land and its resources as the key components of socialism. Socialization of the countryside involved the development of State enterprises and cooperatives in the plantations and companies left by the Portuguese colonizers. Areas outside these schemes were defined as the "family sector", and were also subject to socialist principles. The 1979 Land Act gave secure rights to areas cultivated in the family sector, but not to the extensive natural forests that remained uncultivated.

The civil war that took place throughout most of the 1980s and early 1990s severely limited accessibility to land and its resources. Displaced people were concentrated in secure areas around urban centres and the main road networks, putting pressure on the land and its resources. At the same time, extensive abandoned areas in the countryside were left to regenerate with natural vegetation and wildlife.

During this period, the colonial forest regulation remained unchanged, but forest property was treated under the new land law. There were no provisions to protect community rights over forest resources. Community cooperatives using forest resources could be established, but only wood carving cooperatives became numerous. Forests belonged to the State, whose enterprises could exploit forest resources for commercial purposes without paying taxes or drawing up management plans. The only benefits that local communities in forest areas received were employment

opportunities. Community investments in social services depended on central planning and budgeting, and not on the production level of the locality concerned.

During this period, the main focus of forestry was forest plantations, with an emphasis on fast-growing species to supply wood energy and poles for urban markets. The strategy included the establishment of woodlots managed by the State, community woodlots, and a wide variety of agroforestry systems, which provided rural communities with seedlings as an incentive. These agroforestry systems were managed by rural communities with no clear resource tenure, and it was never clear who owned the trees. Most of these plantations failed, mainly because of unclear resource tenure and inefficient management (Nhantumbo 2000).

The second post-independence period was marked by the introduction of economic structural adjustment in 1987, a new constitution in 1990, the end of civil war in 1992 and the first general multiparty elections in 1994. Areas that had been inaccessible during the war were opened up, exposing weak local administrations and communities to settlers from other areas and infrastructure damage. The post-war period was characterized by depleted forest resources resulting from illegal logging, poaching and the establishment of settlements, among other causes. Local authorities and Forest Service officers were unable to arrest these activities, and the apparent gains from regenerated resources were soon lost. This period was also marked by a shift from centralized planning to the market economy, which required the reform of land and natural resource legislation, most of which occurred in the late 1990s, particularly the Land Act of 1997 and the Forest and Wildlife Act of 1999.

The Land Act of 1997 maintains some aspects of the socialist Land Act of 1979 by defining land as State property. The State can therefore grant land-use rights to stakeholders, while retaining property rights itself. One important element of the new act is its recognition of customary rights over land, which it puts on the same level as land-use rights. Customary rights can be granted to individuals or communities, and provide land-use rights to individuals and groups with common interests. To reduce land conflicts between customary and registered users, community consultation is mandatory before any land-use right can be issued.

These aspects of land-use rights form the basis for community forestry and community participation under the Forest and Wildlife Act of 1999, which establishes the need for community consultation before a forest concession can be issued. Although disputed (e.g., Matakala, 2004), the first definition of community was made in the Land Act and adopted for the Forest and Wildlife Act as:

*“... a group of households and individuals living within a limited geographical area such as a locality or sub-locality with common interests to protect their settlements, cultivated agricultural areas or fallow land, woodlands, cultural sites, rangelands, water fonts and expansion areas...”*

In addition, the Forest and Wildlife Act establishes forest land-use categories: production forests (concessions and plantations), protected areas, and multiple-use areas. Production forests can be State-operated, community-owned and -managed, or privately owned. Protected areas include national parks, reserves, and cultural and historic sites. Communities can initiate the establishment of cultural and historic sites.

The Forest and Wildlife Act and its regulation facilitate community benefits from forest and wildlife resources: they maintain the “free” use of natural resources for subsistence in multiple-use areas, protected areas and forest concessions; they establish mechanisms for the co-management of forest and wildlife resources through participatory management committees; they allocate 20 percent of the revenues derived from forest and wildlife resource use to local communities; and they establish mechanisms for distributing 50 percent of the fines collected for misuse to the community members who participated in preventing or reporting the misuse.

This package of legislation is of particular benefit to local communities, and creates the basis for effective community participation. Matakala (2004) emphasizes that for stakeholders to obtain benefits from a partnership, their participation must be significant; a community’s effective participation in forest resource management should therefore result in benefits for the community. Effective participation requires that communities have abilities and capacities, so community capacity building is one of the forest sector’s priorities for operationalizing the existing rules.

## STAKEHOLDERS AND INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS FOR CBNRM<sup>52</sup>

CBNRM initiatives have been included in several land and forest property regimes. Most CBNRM applies to community land, which is managed by the community itself, facilitated by non-governmental organizations (NGOs) or the State. Pindanyanga, Mucombedzi and Goba are examples of these initiatives. Other CBNRM initiatives are within forest reserves and State-owned and managed areas, such as Derre, Mecuburi and Moribane forest reserves.

The main State agency involved in CBNRM is NDLF, under the Ministry of Agriculture. This institution is the result of a recent (2005) merger of the former NDFW with part of the land registry authority. The new NDLF links land registry to forest and wildlife resources, and is mandated to regulate land, commercial forestry and wildlife activities, community forestry, and the management of wildlife outside protected areas. The National Directorate of Protected Areas (NDPA) under the Ministry of Tourism is responsible for protected areas with tourism activities, such as national parks and hunting reserves.

Although there is no national CBNRM programme, NDLF's Community Forestry Management Unit has developed procedures for CBNRM and shares information among different actors. Most CBNRM initiatives are individually implemented by institutions, including State departments, NGOs and research institutions. International NGOs, particularly IUCN and the World Wide Fund for Nature (WWF) play an important role in promoting community participation in NRM, and have sourced funds for CBNRM projects in community areas (e.g., Chipanje Chetu and Madjadjane) and conservation areas (e.g., Bazaruto and Gorongosa national parks). Influential funding agencies such as the World Bank, the European Union and the Government of the Netherlands have also played an important role in promoting CBNRM.

Community participation in the management of natural forests is granted by the Forest and Wildlife Act and its regulation. The regulation defines the institutions that can be involved in co-management of forest resources, but does not specify the institutional arrangements that are to be followed. This omission is intentional and designed to open up opportunities for the on-site testing of different models, from which lessons can be learned. This is because no model can fit all situations, so specific arrangements need to be established by the stakeholders. The institutions involved may include local communities, the State, the private sector and NGOs. In a CBNRM initiative, local communities form partnerships with at least one of these stakeholders, and more than one agency from each category of stakeholder (see Table 4) may be involved.

TABLE 4  
Stakeholder representation in CBNRM

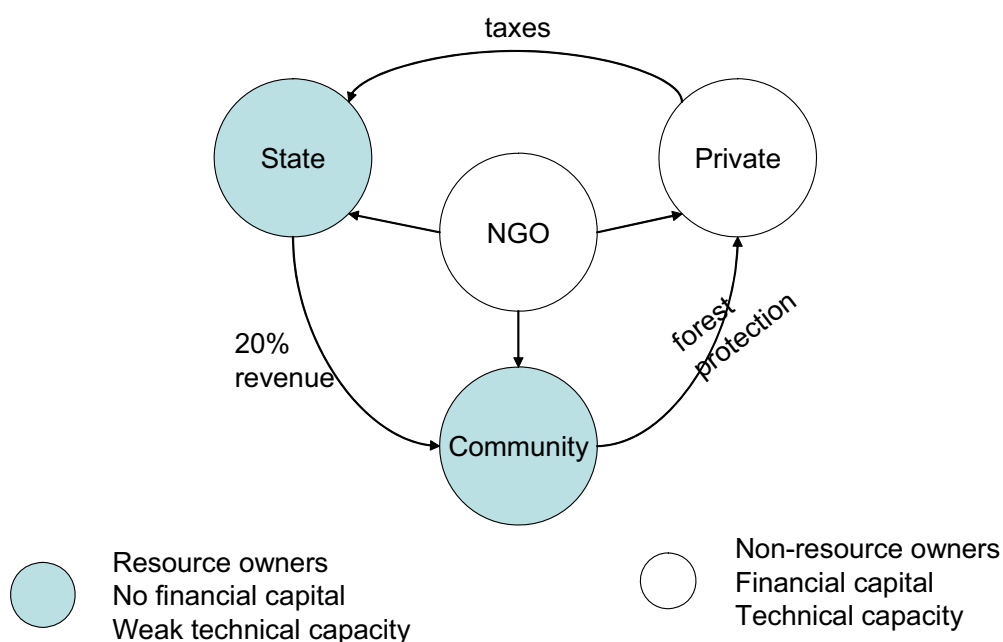
Stakeholder	Means of representation	Role
Community	CBOs: participatory NRM committees, interest groups, traditional leaders, local administration	Resource co-owner (based on customary rules), protection of natural resource for community benefit, negotiation with outsiders who want to exploit community resources
State	Government institutions (national, provincial, district and administration), research and teaching institutions	Resource owner, legislator, monitoring and law enforcement agent, facilitator, protection of community interests, promotion of development, engagement in district development plans
NGO	NGO representative	Facilitation, training, establishment and capacity building of CBOs, mediation between community and government and between community and the private sector
Private	Private company representative	Promotion of commercialization of forest resources and increased access to markets Promotion of community participation in NRM, facilitation of community resource access for subsistence, promotion/facilitation of local smallholder enterprises

<sup>52</sup> CBNRM includes community forestry, which is mainly based on forests and tree products, and community wildlife management, which consists of management of wildlife in forests and other land cover types, including grasslands.



Figure 1 presents the institutional arrangements in CBNRM, with examples of the roles and relationships among partners. The roles of the State in community forest management initiatives are diverse: the State is the “owner” of the land and the resources on it; it is the legislator; and it has to protect local communities and ensure benefits for poverty alleviation. This last role is expressed mainly through the granting of 20 percent of the revenues generated from the commercial use of forests and wildlife resources to local communities. The State is also responsible for monitoring the implementation of State regulations and enforcing the law. This multiple role of the State is regarded as patronizing towards communities, particularly by the private sector. The State has a social role to play, and is committed to providing extension services to support production systems, and creating local institutions that are capable of defending their rights as stakeholders.

FIGURE 1  
Institutional arrangements in CBNRM



Private investors could play an important role in supporting CBNRM. At present, most CBNRM in Mozambique is supported by short-term projects implemented by the State or NGOs. The main objective of these projects is to create community interest in protecting natural resources – through such activities as fire control, prevention and patrolling – with a view to attracting private investment (Couto, 2004). Evaluations of ongoing and terminated CBNRM projects show only limited success in fulfilling their ultimate objective of generating benefits for local communities. Couto (2004) suggests that this failure is the result of unclear criteria for benefit distribution among community members, and high dependence of communities and the State on benefits generated by private investors. Macome (2004) suggests that the cost-to-benefit ratio of CBNRM projects is very high; returns on investments are not reached in the short or medium term, but only in the long term, which is unsatisfactory given the immediate need to alleviate rural poverty.

Although local communities are defined as groups with common interests, they tend to be very diverse and include people with very different interests and perspectives. Some authors (e.g., Macome, 2004) report that projects impose community-based organizations (CBOs) on their target communities. Some of the CBOs – NRM committees – that have been established conflict with local administration authorities, and local communities and committee members are sometimes treated as though they were project employees. This type of relationship between communities and CBNRM projects has resulted in negative consequences, discouraging private investors from becoming involved. The NRM committee’s role within the community has not been clearly defined, resulting in the creation of elite groups. NRM committees should be made up of educated and active community members, but CBO members empowered to represent their communities may become

very influential and impose their own interests beyond their mandates, resulting in conflicts within the community. In addition, there are no rules to ensure that NRM committees provide equal representation for all community social strata. Some NRM committees become too large; in Goba, for example, each of the three villages was represented by ten committee members, resulting in an extremely large and unmanageable committee. In other regions, such as in Sofala province, NRM committees were formed according to the Land Act Regulation, which limits the number of committee members to ten.

NGOs are important stakeholders in the establishment of CBNRM initiatives, because they are neutral and can facilitate relations among communities, private investors and the State. NGOs are involved in community land demarcation, the establishment of CBOs and training in land and natural resources negotiation to ensure community benefits. Some NGOs assist rural communities in obtaining registered land-use rights as the first step towards resource ownership. Others contribute to the establishment and capacity building of CBOs. NGOs can provide a variety of services that complement the State's creation of local capacity.

### **MANAGEMENT AGREEMENTS AND PARTNERSHIPS**

The first community forestry project in Mozambique was Tchuma-Tchato, which was established before the current Forest and Wildlife Act came into effect and is a response to conflict between a private safari operator and local communities. Community crops were being destroyed by wildlife, and tension between local residents and the safari operator was making it difficult for the two to coexist in the same area. During the conflict resolution process, mediation helped the two parties to interact. Through a ministerial decree, the State made communities stakeholders in wildlife management, and established the shares of benefits to be assigned to the parties.

Tchuma-Tchato is the prototype for community participation initiatives in Mozambique. Most projects are initiated in response to a problem (e.g., degraded forest land) or to conflict among stakeholders (e.g., limited access to land or forest resources), but there are also cases where community participation is initiated in a peaceful situation as a community capacity building programme. When there is a problem or conflict, a third party intervenes to protect community rights and promote collaboration among the stakeholders.

Most interventions follow the strategy of capacity building at the community level, which includes the establishment of CBOs and interest groups, and training in land and natural resource legal issues. CBOs are trained to represent the community's interests, understand its rights over the land and forest resources, and negotiate and establish dialogue with potential partners.

CBOs have been established and trained in multiple-use areas (e.g., Pindanyanga and Mucombedzi) and protected areas (e.g., Derre and Mecuburi forest reserves). Commercial forest plantations do not have formal arrangements with local communities, and the relationship between a forest plantation manager and a local community tends to be that of employer and employee. In the recently established commercial forest plantation in Niassa province, consultation between forest managers and communities within the plantation area has resulted in unwritten agreements on land zoning to define plantation, residential, agricultural and pasture areas. Forest managers have also agreed to give local people priority for employment.

Community forest plantations constitute a small proportion of CBNRM initiatives. They are generally small in size and involve agroforestry systems of scattered trees in agricultural fields and home gardens. They may be the result of partnerships with the State, NGOs or – rarely – private investors. The main objective of these initiatives is to empower local communities and help them produce their own forest products, particularly in areas with degraded land.

Arrangements between forest concessionaires and local communities are limited to employment provision, but the State empowers the communities living in or near forest concessions to engage in participatory forest management that improves their benefits from commercial logging.

Figure 1 shows the basic framework for establishing partnerships. Management agreements can range from the verbal to formal written statements. CBNRM promotes formal agreements as the legal tools for cooperation and to minimize conflicts among the partners. An example of this type of agreement is the community of Mahel's (Maputo) partnership with the provincial Forest Service and a private operator. Although CBNRM is not their main objective, some forest concessionaires (e.g.,

TCT Forest Concession in Sofala) have established partnerships – including formal mechanisms for communication and conflict resolution – with local communities. Minutes of regular meetings between the concessionaire and the communities are filed for public reference, and copied to the administration post.

## **BENEFIT SHARING**

Article 102 of the Forest and Wildlife Regulation establishes that 20 percent of the revenue from forest and wildlife exploitation is returned to the local communities living in the area where the resources were extracted. Article 112 of the same regulation establishes that 50 percent of the fines collected from transgressors of the legislation is given to forest patrol agents and community members who participate in law enforcement activities or report infringements.

The aim of these two articles is to strengthen communities' participation in forest management and ensure benefits to communities, thus contributing to poverty alleviation. Some authors (e.g., Tanner, 2004) see this as a means of compensating communities that have land-use rights under the Land Act, but no use rights to the land's resources. Both articles are in line with SFM principles for providing social benefits to local communities and ensuring the monitoring of forest operations (e.g., ATO/ITTO, 2003).

The provisions of the Forest and Wildlife Regulation resolve the situation created in the post-independence centralized planning economy, where all forest revenues were sent to the central government with no guaranteed benefits to the communities involved in managing forests.

Some private operators have misunderstood the intention of these two articles and interpret the 20 percent as a surtax that increases their own operating costs, and the 50 percent as a sign that the State cannot pay salaries to its law enforcement agents. All forest operators are required to comply with the regulation and are fined for non-compliance. They are also required to pay royalties for the exploitation of forest and wildlife resources from natural woodlands, and it is the State's obligation to pass 20 percent of these royalties to local communities.

Evaluations show that payments to the communities located in commercial forestry and wildlife areas are beneficial for all stakeholders – the community, the operator and the State. Communities decide how to spend the money, which motivates them to participate in NRM and improves their relationships with forest and wildlife operators in the long term. At the same time, the State is seen to be keeping its promise to contribute to rural poverty alleviation, which encourages rural communities' collaboration (Seroa da Motta, 2004).

Based on logging statistics for 2003, Johnstone, Cau and Norfolk (2004) calculated that 20 percent of the revenues from annual logging licences and forest concessions totalled about US\$400 000 at the national level, which is a significant contribution to rural development.

The procedure for returning the 20 percent to the communities is not very clear, however. The inter-ministerial decree that established the revenue share (NDFW, 2005) requires that: local communities are represented by a legal entity – a community NRM committee; and the committee must have a bank account. Although this seems a minor requirement, most rural communities need assistance from the State or an NGO in establishing a committee and training it in basic legal and management issues. In addition, few districts are served by financial institutions and very few rural residents have identity cards.

These factors make it difficult to obtain real benefits from participatory forest management, and the government is making efforts to overcome them. By October 2006, about six communities across the country had received more than US\$50 000 as part of their 2005 benefit share (Foloma personal communication); the amount distributed and the number of communities involved were expected to increase by the end of the year. Although the amounts distributed are below expectations, it is still significant that local communities have started to receive direct tangible benefits from the commercial exploitation of forest and wildlife resources. The system has only been operating since 2006, so there are no reports on how communities use their monetary benefits. In Tchuma-Tchato, which has been receiving shares of the royalties generated by a private safari operator for several years, communities have invested in grain mills, water boreholes and other community benefits.

Article 112 aims to strengthen law enforcement activities and ensure compliance with the legislation in order to reduce illegal operations and increase the revenues collected by the State. The article seeks to fill the gap between the revenues collected and those that were expected from the volumes logged. In a study of illegal logging in African countries, including Mozambique (Thornton, 2005), the Environmental Investigation Agency reported illegal operations and illegal timber exports. World Bank/WWF Alliance (2002) also found differences between the log exports declared in customs data and the statistics of the Forest Service.

Article 112 benefits communities in two main ways: community members obtain direct financial benefits from the 50 percent share of fines for participating in law enforcement activities; and the State's revenues increase, thus increasing its contribution to local communities through implementation of Article 102.

Once again, effective implementation of this article requires that communities are informed and capable and State institutions are able to implement the regulation in the spirit in which it was intended. Benefit sharing mechanisms represent the best option for increasing the forest and wildlife sector's contribution to rural development.

## **THE PLANNING AND MONITORING SYSTEM**

In open-access or multiple-use areas, forest land does not have to be under permanent forest cover and can be changed to other land-use types. Traditional authorities have the key role in planning land and resource use within this forest category. Subsistence use is not subject to planning or monitoring.

Resource exploitation for commercial purposes is subject to planning and monitoring, but poor capacity has limited the Forest Service to issuing licences for resource exploitation (e.g., logging, charcoal making and bamboo exploitation). There is no planning, as the private operators and community members who need annual licences for activities outside the forest concessions and protected areas initiate the process, and the Forest Service does not have an up-to-date list of areas on which to base the negotiation of licences. The process is demand-driven, and the role of the Forest Service is limited to checking the location and ensuring that no other operator has requested the same area for the same activity.

When an annual logging (resource exploitation) licence is issued, the operator is provided with transit tickets to be used during transportation of the forest products. Tickets are presented to the forest guards positioned at strategic points along main roads. A copy of each transit ticket is sent to the Forest Service for monitoring of the quantities exploited.

Because the subsistence use of forest products is not subject to planning and monitoring, it is possible to transport reasonable quantities of forest products for subsistence use without transit tickets. This situation has led to commercial operators' use of bicycle-riding transporters, who carry two to four bags of charcoal as though for subsistence, thereby avoiding payment of licence fees. The town of Beira, for example, has reported cyclists transporting as many as 400 bags of charcoal a day in total, clearly for commercial purposes. Some of these small-scale commercial transporters each make two trips a day of up to 30 km to collect bags of charcoal.

Management plans are the only legal instruments for ensuring adequate planning in forest concessions and protected areas, and it is not good practice to manage a concession system on the basis of private inventories alone. Management plans based on private inventories do not give the regulator the opportunity to check the information provided, which weakens monitoring. As a result, concession managers do not regard their forest management plans as serious working tools. Monitoring activities concentrate on the transportation system, so concession managers regard the use of transit tickets as the most important procedure.

Most forest reserves do not have management plans. The Forest Service is responsible for preparing and implementing plans for reserves, but this makes the mechanisms of monitoring unclear, because the institution that prepares the management plan is the same as the one monitoring it. Only Mecuburi, Derre and Matibane forest reserves have management plans, but these are not properly implemented, mainly because of a lack of funds.

As the concession regime expands and more active logging operators become involved, weaknesses in the monitoring system will become more severe. The establishment of an independent

monitoring/auditing body with the necessary expertise is essential, particularly for non-routine observations that are crucial for successful implementation of the forest regulation (Gray, 1999).

# Analysis of the tenure system

## FOREST MANAGEMENT

Forest concessions have been promoted as the most important forest management strategy in Mozambique. For a forest concession to be granted, it is necessary to have a forest management plan that includes details of allowed annual cut, land-use zoning, silviculture interventions and logging operation (Siteo and Bila, in press). Ecological aspects, including forest cover type and growth characteristics, and social and economic information, such as the location of villages and the main activities of local households, are also included in the management plan.

An environmental impact assessment (EIA) is also required. To reduce the number of technical documents for forest concessions, Bila and Siteo (in press) propose including elements of EIA within forest management plans. Applicants for forest concessions claim that the costs involved in preparing the forest inventory and management plan are prohibitive. The number of plans prepared has increased over the last five years, but of the 111 authorized forest concessions, only 60 have approved management plans (see Table 5). As a way of reducing the number of operators under annual logging licences, concessions without plans have been authorized, on condition that their management plans are approved as soon as possible. A number of provisionally authorized forest concessions have been cancelled, because the deadline that the Forest Service set for presenting their management plans has passed.

Implementation of the concession forest management plan is the responsibility of the concessionaire, but few operators are capable of doing so. Lack of technical capacity is one of the limiting factors, and management plans are viewed as being a solely bureaucratic prerequisite for obtaining forest concessions. The technicians responsible for managing three approved forest concessions in Sofala (visited in 2003) knew that forest management plans existed but did not use them to plan their annual activities. Other forest concessions take their plans seriously, however, and engage in silviculture activities, including the establishment of native species nurseries, planting and coppice management.

TABLE 5  
Numbers and areas of forest concessions

Province	Total number of applications	Number of concessions		Area (ha)		Approved management plans
		Authorized	Pending	Authorized	Pending	
Zambézia	43	36	7	1 268 500	234 000	24
Sofala	27	27	0	917 831	0	16
Niassa	5	4	1	131 551	67 834	0
Nampula	17	15	2	791 946	144 959	1
Manica	9	4	5	170 000	262 800	1
Cabo Delgado	24	23	1	1 241 735	48 125	16
Inhambane	1	1	0	36 058	0	0
Tete	9	2	7	40 000	125 000	2
<b>Total</b>	<b>135</b>	<b>111</b>	<b>24</b>	<b>4 547 062</b>	<b>933 277</b>	<b>60</b>

Source: NDLF database, September 2006.

Forest concessions are long-term forest resource use rights for commercial purposes granted by the State to private operators. In theory, local communities may also apply for forest concessions, but the requirements for obtaining these resource use rights include financial and technical capacities, such as a long-term forest management plan and the establishment of a processing unit (Tanner, 2004). These are beyond the capacity of most communities, so there are no community forest concessions in Mozambique. The 111 authorized forest concessions, covering 4.5 million ha,

and the 24 pending concessions, covering 1 million ha, are all held by private operators (NDLF files, October 2006).

The allowed annual cut for forest concessions is established in the forest management plan, based on the standing volume and the mean annual growth. Saket (1994) estimated a total allowed annual cut of 500 000 m<sup>3</sup> for all forest types in Mozambique. The logging capacity, according to annual timber production reports, is about 130 000 m<sup>3</sup>, well below the allowed annual cut.

Forest areas granted for exploitation through annual logging licences do not require management plans. The Forest and Wildlife Regulation requires a simplified management plan, but this is limited to a declaration of the timber species, the timber volume and the location of the logging. Annual licences are also granted for charcoal making and other forest products such as bamboo, fuelwood and poles.

Protected areas (forest reserves) are managed by the Forest Service and require management plans. Of the 13 existing forest reserves, only three have management plans, which were designed for co-management by the State and local communities and so are participatory management plans to be implemented by the Forest Service with community participation. Local communities' access to resources from forest reserves for subsistence use is restricted to designated areas defined during the participatory zoning of the forest reserve.

The management of areas under community forestry initiatives depends on the community forest management plan. Generally, preparation of such a plan is technically and financially facilitated by the State or an NGO, with the participation of local community members. The community forest management plan is a simplified plan, prepared in a way that ensures local communities can implement it with little technical assistance. Examples of such plans are found in Mucombedzi and Pindanyanga community forest areas. The main objectives of these areas is charcoal making, bamboo and pole exploitation by community interest groups. Timber exploitation and marketing are complex, so when commercial timber is included in the management plan it may be licensed (through the annual logging licence scheme) to a private logger, or community interest groups may harvest the trees and use pitsaws to process the timber.

In community forestry initiatives involving tree plantation, the trees are managed at the household or community level. Trees planted in agricultural fields or home gardens are treated as household property and are managed by the household, without the need to obtain a licence for harvesting. Trees planted on community land are subject to various management systems. Some communities perceive the trees as belonging to the State or the organization that facilitated the plantation, while others perceive them as belonging to the community, and therefore subject to open access.

Forests in open-access areas are not subject to formal management regimes, but traditional rules may form the basis for management and conservation strategies that protect certain tree species with importance for food or medicine. Where these rules are weak, forest resources may be exposed to degradation, particularly in areas close to towns and main roads, where outsiders may exploit forest resources (particularly for charcoal, fuelwood and poles) beyond the capacity of the forest ecosystem, impoverishing the local communities and leaving them with no forest resources.

## **ACCESS TO FOREST RESOURCES, AND THE LEGAL FRAMEWORK**

Access to forest resources is mainly governed by the Forest and Wildlife Act, the Land Act and their respective regulations, which give privileges to local communities. Of particular interest are land-use rights, which are collections of access rights to the land. These include the right to exploit the land for commercial purposes, the right to establish investment infrastructure on the land and the right to establish residence (Ministry of Agriculture and Rural Development, 2004). Unfortunately, land-use rights do not include the right to exploit plant and animal resources on the land, unless these were cultivated by the land-use rights holder. An additional licence is required to exploit plant and animal resources. Local communities can obtain unregistered land-use rights through the occupation and use of land for at least ten years. Such rights have no time limit and include the subsistence use of plant and animal resources on the land without licence. Although ill-defined (see previous chapter), local communities can represent the rural residents within a specific geographical region (a locality or smaller). Communities' interests are protected through mechanisms that facilitate community participation, of which the following are the most important:

- Communities must be consulted before any land or resource can be granted to a concessionaire.* Because local communities have customary rights to the land where they live and from which they obtain resources, they have exclusive – albeit unregistered – land-use rights, so third parties require authorization to enter community land and use it or its resources.
- Communities receive 20 percent of the revenues collected from natural forest and wildlife exploitation.* Most commercial exploitation of forest and wildlife resources is carried out by private companies, which pay royalties for forest or wildlife resources extracted from community land (with land-use rights established by customary rules). Communities are compensated for this resource extraction.
- Communities are involved in the NRM process in areas under private or public management.* Local communities are an integral part of natural forests, with villages situated within forest concessions, protected areas and other forms of land- or forest use category. The Forest and Wildlife Act and the Land Act do not specify the need to remove residents from forest concessions or protected areas, so these activities must cohabit with communities, which need to be integrated into the management process to ensure its success and reduce conflicts.
- Community forestry, including community land- and resource use licences, is a way of empowering local communities formally.* Communities may request that their customary rights be registered as land-use rights, which allows them to define and document their relation to the land. A community with registered land-use rights can engage in commercial activities, provided it has the necessary technical and financial capacity and can negotiate with investors the use of the forest and wildlife resources on its land.
- Community protected areas (cultural and historic sites) are a category of natural resource protection that is based on local recognition of the importance of forests and forest products.* A community may define an area as a cultural or historic site to secure that area's protection for local community benefit. The community itself defines how it will use the resources in a community protected area for its own benefit.
- Communities have access to resources for subsistence within protected areas and publicly or privately managed forests.* Depending on the management plan established by the managing authority, local communities' access to the forest resources in these areas may be limited, but management plans for forest in areas subject to community land-use rights must ensure access to subsistence products within that area.
- Communities do not pay taxes or require licences for subsistence use.* This is generally seen as recognition that communities own the forest resources, but it is criticized because of being limited to subsistence use only.
- The State can delegate management responsibilities to local communities.* The Forest Service recognizes its own limited capacity compared with local communities' abilities to manage forest resources, so allows devolution to the local level.
- Local communities can make use of the resources within multiple-use and open-access areas that are not covered by any other land resource use rights, including converting the land to other land-use categories.*

The Land Act states that the acquisition of land-use rights does not automatically imply the right to explore or exploit the resources on that land. Such rights are granted by the relevant institutions. Communities that wish to acquire forest concessions or other commercial use rights are therefore required to demarcate the land, prepare a forest management plan, own a sawmill and demonstrate their technical capacity. Some authors (e.g., de Wit, 2000) view this as limiting community development because it prevents local communities from initiating commercial forestry activities themselves unless they have the necessary technical capabilities and financial capital to do so. However, given that annual logging licences can be obtained without forest management plans or sawmills, a community can initiate a business via logging licences until it has acquired the necessary skills and capital to engage in a forest concession (see Box 1).

De Wit (2000) also explores the potential conflicts that may result when a logging operator is allocated forest resources that lie within the limits of a community's unregistered land-use rights area, because there is no requirement to consult communities for annual logging licences.



### Box 1. The Derre Forest Reserve

The Derre Forest Reserve was established in 1950 on 160 000 ha (of which only 28 percent is currently under forest cover) to protect forest remnants for timber production, particularly *Pterocarpus angolensis* in *Brachystegia*/*Julbernardia*-dominated miombo woodland. Illegal logging in the post-war period (1992 to 2000) impoverished the forest resources. The area's 15 000 to 20 000 inhabitants practise slash-and-burn agriculture and subsistence hunting, resulting in many wildfires. Residents' access to land and resources is governed mainly by traditional rules. The traditional chief grants land-use rights for household production, which pass from generation to generation, according to customary rules. About 50 percent of the households are described as highly vulnerable, inhabiting reed and thatched houses, living off cassava and rat meat, and depending exclusively on medicinal plants and other products from the forest.

The Derre community is organized by the Community Association for Environmental Protection of Derre (ACODEMADE), which is a chapter of the provincial association and has nine sub-committees and 700 associates. The role of the subcommittees is to ensure the protection of forest resources and to diffuse the Land Act, the Forest and Wildlife Act and its regulation. ACODEMADE is a registered legal community institution representing the community within the district administration.

Although the Derre Forest Reserve has established an operational CBO that maintains good relations with local NGOs and the State, the only benefits the community obtains from the forest are subsistence goods. With technical assistance from the Forest Service, the community conducted a participatory forest inventory, which estimated that there are 126 500 m<sup>3</sup> of commercial timber species. The community's limited financial and technical capacity is hampering its ability to engage in commercial activities, so it is dependent on finding a private operator to exploit its forest resources. The timber density is too low to be of interest to commercial loggers, however, and most timber trees are difficult to harvest, having been left behind by illegal operations (Sedano, 2004). In addition, the community's poverty makes it difficult for it to create local markets for forest products or to add value to forest products and reach better markets.

Source: Adapted from Mantilla et al., 2005.

Tanner (2004), analysing forest and land resource tenure and accessibility, emphasizes the need for communities to acquire registered land-use rights that give both *de facto* and *de jure* ownership of the land. The advantages of registered over customary land-use rights are they are visible to both the community and outsiders; they require clear definition of the community land area and its limits; and they give exclusive rights, thereby empowering the community to control access to the land and the resources on it. It is essential that communities register their land-use rights and create CBOs that are capable of enforcing these rights and negotiating with operators interested in the commercial exploitation of forest resources. The critical issue is that local communities are unlikely to obtain registered land-use rights without facilitation from either a State department or an NGO.

TABLE 6  
**Policy and legal instruments for community involvement in forest management**

<b>Instrument</b>	<b>Enacted</b>
Policy and Strategy for Development of Forestry and Wildlife	1997
Land Act	1997
Environmental Act	1997
Forestry and Wildlife National Programme (within the Investment Programme for the Agriculture Sector)	1998
Land Law Regulation	1998
Forestry and Wildlife Act	1999
Technical appendix to the Land Act	1999
Decree 15/2000 – Articulation of local government and traditional authorities	2000
Forestry and Wildlife Regulation	2002
Ministerial Decree 93/2005 – Sharing of 20% of the revenues with local communities	2005

Source: Adapted from Oystein *et al.*, 2006.

Over the last decade, legal instruments have been established to support community participation (see

Table 6). In general, these promote the decentralization and deconcentration of authority, the generation of benefits for rural communities, increased access to and ownership of natural resources, and partnership and co-management schemes.

# Forest tenure, sustainable forest management and poverty alleviation

## MULTIPLE-USE AND OPEN-ACCESS

In Mozambique, wild resources are defined as including all wild plants and animals and their products, such as thatching grass, timber, honey and bushmeat. This definition is broader than those used elsewhere in the region, which focus on wildlife resources (Boyd and Anstey, 2001). Access to wild resources in Mozambique has a long history of weak administrative capacity to implement policy and legislation. In most rural areas, *de facto* rights to resources are therefore far more significant than *de jure* rights. These areas are characterized by extensive unclassified open-access land (see Table 3). Access to wild resources in these areas is governed by local, traditional rules (where they exist), rather than State law.

Although State laws require individuals and communities to obtain permits for commercial purposes, the State has limited capacity to enforce them and does not seem to consider doing so a priority. This apparent lack of interest in enforcing the laws that regard communities' engagement in commercial activities is seen as an intentional opening up of opportunities for the rural poor to enter business without the need for formal licensing, which involves costs and requires knowledge of procedures.

In 1997, the annual revenue from fuelwood and charcoal harvested in Mozambique was estimated at US\$250 million; the bushmeat harvested around Maputo was estimated to be worth more than US\$1 million in 1998 (Boyd and Anstey, 2001). Pereira *et al.* (2001) observe that only 1 percent of the 1.2 tonnes of charcoal consumed in Maputo and Matola is licensed. In this context, rural products benefit not only rural communities, in terms of income from marketing, but also the urban poor, whose only source of energy is fuelwood/charcoal and who rely on building materials harvested from woodlands, particularly bamboo and poles.

### Box 2. Charcoal production in Licuáti forest: potential for income generation

Licuáti forest is a forest reserve, which was gazetted in 1943 with the objective of producing hardwood timber from pod mahogany (*Azelia quanzensis*). It has been severely logged for 20 years, leaving only smaller trees. Despite its classification as a protected area, most of the forest is used as open-access land, with traditional rules governing access to the forest and land resources. Following the peace accords, however, access to the forest became easier, and nomadic non-local charcoal makers invaded the area to produce charcoal for the Maputo and Matola markets, which consume about 1.2 million tonnes a year for domestic and industrial purposes.

With a view to increasing local community ownership of and access to forest resources, in 1996, the Forest Service initiated a project to establish a NRM committee, train community law enforcement agents, improve charcoal kilns, and conduct a participatory forest inventory. The forest inventory was carried out on 67 000 ha and estimated a total of 870 000 tonnes of wood (ranging from 7 to 23 tonnes/ha), of which 50 percent were charcoal tree species, particularly Acacia, Albizia, Combretum and Terminalia.

Once the community was fully engaged in the charcoal business, charcoal contributed 65 percent of total household income. Other wild products, such as fish, palm wine, construction poles and timber, contributed an additional 30 percent. The charcoal business used intermediaries to provide transport to markets in Maputo and Matola (60 km away), to which the community had no access. Prices of a bag of charcoal ranged from US\$1.0 from producers to US\$2.6 to retailers in town, leaving a wide margin for intermediaries (45 percent of the total) to cover the costs of transportation.

Source: Adapted from Pereira *et al.*, 2001.

The contribution to poverty alleviation of the open land-use scheme without a management regime is difficult to assess because the scheme may damage the environment, given the lack of sustainability of open-access areas, and intermediaries have to be used to link production sites (in rural areas) to markets (in towns). Evaluation of the market chain for charcoal shows that intermediaries obtain 45 percent of the final price of charcoal (see Box 2). For example, in 2004, a 30 kg bag of charcoal cost US\$2 in Beira but only US\$0.50 at the production point, implying only a small share of the profits for the rural poor. In addition, most charcoal makers are nomadic outsiders, who are employed by intermediaries and deplete local communities' resources, leaving them even poorer.

Boyd and Anstey (2001) suggest that the new approaches to wild resource management with community participation may reduce access to wild resources for local communities and the poor in general because of enhanced capacity to implement legislation. However, as the example of charcoal production implies (see Box 2), this reduction in access would have little effect on local communities, and would instead benefit the environment and protect local communities' rights to their resources against outsiders. The apparent restrictions would therefore increase local people's ownership, while excluding invaders – particularly nomadic charcoal makers – and creating opportunities for local communities to negotiate with commercial operators.

### **COMMUNITY LAND UNDER CBNRM**

The third national conference on Communities and Natural Resource Management (Nhantumbo, Foloma and Puná, 2004) evaluated the contribution to poverty alleviation of community participation in forest and wildlife resource management. Its findings suggest that experiences in Mozambique are still in an early stage and it will take a long time to achieve tangible benefits and sustainable community participation. The conference focused mainly on CBNRM initiatives in community areas where community integration is facilitated by either the State or NGOs. Participants were of the view that communities participate effectively only when there are tangible benefits and opportunities for cost-favourable forestry activities.

Nhantumbo and Foloma (2004) emphasize the need to demonstrate the feasibility of CBNRM, particularly because little reference has been made to the returns on investments of about US\$20 million that have been made since the first CBNRM project in 1995. Studies show that tangible benefits have been scarce, and the mechanisms for distributing them are unclear. Although CBNRM initiatives have existed for more than ten years, they have not produced systematic information from which lessons on benefit sharing can be learned.

The main challenges to replicating existing experiences are the high cost of implementation, most of which is financed through external funds, and the dependency on private investors to boost businesses based on natural resources. This second challenge is particularly relevant to CBNRM initiatives, most of which take place in multiple-use areas with low forest productivity, so are not attractive to private investors (see Annex 6). This has provoked calls to consider the establishment of elite groups within communities, because the use of local business investors would eliminate the external dependency and employer–employee relations that result from external private investment. However, this depends on having feasible forestry activities and interest groups to establish successful local businesses .

## Box 3. Senhôte and Niviria: converting interest groups to private investors

The villages of Senhote and Niviria are 12 km apart in the district of Monapo (Nampula), on the road to Nacala. Located in productive forest with low population (Senhote has 3 600 inhabitants and Niviria 300), the most important activity is agriculture, but several forestry-based activities are also carried out. The Forest Service's Community Forestry Unit, through a project funded by FAO and the Government of the Netherlands, established a pilot area in 1997 to test CBNRM methodologies (Mansur and Cuco, 2002). The area is rich in *Millettia stuhlmannii*, *Pterocarpus angolensis* and *Azelia quanzensis*, three of the most important timber species in Mozambique. An international NGO – the Cooperative League of the United States of America (CLUSA) – facilitated the establishment of interest groups and created community capacity for participatory management and for activity and financial monitoring, using a notebook to register activities (Mansur and Cuco, 2002).

Six interest groups were created, including forestry-based (logging, carpentry, charcoal making and woodcarving) and non-forestry-based activities (pottery and agriculture). The project provided tools to the interest groups for logging (hand saws) and carpentry. The inclusion of non-forestry interest groups was a recognition of the role that these activities play in the community's economy. The project also facilitated the acquisition of registered community land-use rights, an annual logging licence and a charcoal making licence for the logging and charcoal-making interest groups. Logging and carpentry interest groups can now handle larger quantities of timber and have access to better markets in Monapo, Nacala and Nampula.

CBNRM cannot be seen as a panacea for all the problems related to rural development and poverty alleviation. Forestry's contribution to these varies from region to region, depending on the existing alternatives and the importance of forest products. Suggested innovations to improve community benefits include the utilization of residues from forestry industries, the identification of new products, and payment for environmental services schemes.

Mansur and Cuco (2002) indicate that community forestry should be viewed as part of a set of rural development strategies. When applied to district development plans (Ministry of Planning and Finance, 1998), this view ensures that community development does not depend solely on community forestry, but also on investments in other areas, such as agriculture, health, education and market development, increasing integration across different sectors.

In spite of the few benefits they generate and their high cost, CBNRM initiatives have several positive features. First, they helped to shape the current Land Act, Forest and Wildlife Act and regulations by providing experiences and cases for discussion, and were intensively used to guide debates and test methods. Second, they have contributed to the building of capacities at the community level; most CBNRM initiatives have established and trained CBOs and acquired registered community land-use rights, which are two of the basic requirements for empowering communities and increasing their access to forest resources to negotiate benefits. The next step should include the generation of tangible benefits, but there is still much to be learned in this regard, and success does not depend on the forestry sector alone, but also on local markets, which require significant changes before they can make a significant contribution (Mandondo and Kowero, 2004).

Community forest plantations are on a relatively small scale, mostly as scattered trees planted in various agroforestry arrangements. The management of these trees does not seem to be effective in ensuring sustainability, and few communities have succeeded in sustaining their plantations after facilitating projects have finished. An initial evaluation suggests that community forest plantation projects are too short for tree crops, leaving communities with incomplete skills for plantation management.

## COMMERCIAL LOGGING IN NATURAL FORESTS

The Forest and Wildlife Regulation defines two commercial logging regimes: logging licences, valid for one year on up to 500 m<sup>3</sup>; and forest concessions, valid for up to 50 years with unspecified annual logging limits. The different requirements for forest concessions and annual logging licences are presented in Table 7.

TABLE 7  
Requirements for forest concessions and annual logging licences

	Annual logging licences	Forest concessions
Community consultation	No	Yes
Forest management plan	No	Yes
Community participation	No	Yes
Long-term	No	Yes
Environmental impact assessment	No	Yes

### Annual logging licences

Annual logging licence operators may legally exploit forest resources on community land without consulting the community that holds the land-use rights. This undesirable situation results from the fact that the Land Act allows communities to acquire land-use rights, but does not entitle them to exploit the resources on the land for commercial purposes. At the same time, the Forest and Wildlife Regulation does not require annual logging licence operators to consult communities in the area to be logged. This apparent contradiction between the Land Act and the Forest and Wildlife Regulation is a threat to community participation in forest resource management.

Because of the short-term nature of annual logging licences, the benefits generated for a community under this logging option may also be short-lived, unless the community is able to prepare an integrated and sustainable management plan and has the technical capacity to implement and supervise it. This requires additional skills and the availability of forest resources of sufficient quantity and quality to support a sustainable management plan. In the best-case scenario, a community can acquire an annual logging licence within its own area, and maximize the profits (see ).

#### Box 3. Senhôte and Niviria: converting interest groups to private investors

The villages of Senhote and Niviria are 12 km apart in the district of Monapo (Nampula), on the road to Nacala. Located in productive forest with low population (Senhote has 3 600 inhabitants and Niviria 300), the most important activity is agriculture, but several forestry-based activities are also carried out. The Forest Service's Community Forestry Unit, through a project funded by FAO and the Government of the Netherlands, established a pilot area in 1997 to test CBNRM methodologies (Mansur and Cuco, 2002). The area is rich in *Millettia stuhlmannii*, *Pterocarpus angolensis* and *Azelia quanzensis*, three of the most important timber species in Mozambique. An international NGO – the Cooperative League of the United States of America (CLUSA) – facilitated the establishment of interest groups and created community capacity for participatory management and for activity and financial monitoring, using a notebook to register activities (Mansur and Cuco, 2002).

Six interest groups were created, including forestry-based (logging, carpentry, charcoal making and woodcarving) and non-forestry-based activities (pottery and agriculture). The project provided tools to the interest groups for logging (hand saws) and carpentry. The inclusion of non-forestry interest groups was a recognition of the role that these activities play in the community's economy. The project also facilitated the acquisition of registered community land-use rights, an annual logging licence and a charcoal making licence for the logging and charcoal-making interest groups. Logging and carpentry interest groups can now handle larger quantities of timber and have access to better markets in Monapo, Nacala and Nampula.

**Box 3. Senhôte and Niviria: converting interest groups to private investors**

The villages of Senhote and Niviria are 12 km apart in the district of Monapo (Nampula), on the road to Nacala. Located in productive forest with low population (Senhote has 3 600 inhabitants and Niviria 300), the most important activity is agriculture, but several forestry-based activities are also carried out. The Forest Service's Community Forestry Unit, through a project funded by FAO and the Government of the Netherlands, established a pilot area in 1997 to test CBNRM methodologies (Mansur and Cuco, 2002). The area is rich in *Millettia stuhlmannii*, *Pterocarpus angolensis* and *Azelia quanzensis*, three of the most important timber species in Mozambique. An international NGO – the Cooperative League of the United States of America (CLUSA) – facilitated the establishment of interest groups and created community capacity for participatory management and for activity and financial monitoring, using a notebook to register activities (Mansur and Cuco, 2002).

Six interest groups were created, including forestry-based (logging, carpentry, charcoal making and woodcarving) and non-forestry-based activities (pottery and agriculture). The project provided tools to the interest groups for logging (hand saws) and carpentry. The inclusion of non-forestry interest groups was a recognition of the role that these activities play in the community's economy. The project also facilitated the acquisition of registered community land-use rights, an annual logging licence and a charcoal making licence for the logging and charcoal-making interest groups. Logging and carpentry interest groups can now handle larger quantities of timber and have access to better markets in Monapo, Nacala and Nampula.

**Forest concessions**

Community consultation is required before a forest concession is authorized. The consultation process gives local communities the opportunity to negotiate benefits. The Forest and Wildlife Regulation does not provide clear procedures for the consultation, and negotiation depends on the ability of the community concerned (Sitoe, Bila and Duncan, 2003). Some communities obtain very few benefits, because their traditional leaders are unaware that the Forest and Wildlife Regulation is giving away community resources in exchange for personal benefits. Other communities manage to negotiate such items as schools, health centres and water wells for community use. Sometimes these items are beyond the capacity of the prospective concessionaire to provide, which has led to discussion of the appropriate obligations for forest concessionaires, the State and the local administration.

Community consultation is not specifically designed to allow communities to bargain services from concessionaires, but communities that are able to negotiate can ask for issues to be resolved before an authorization is signed. The consultation process is meant to ensure that communities understand the activities of the forest concession, particularly in terms of restrictions to their own access and use of forest resources (in comparison with unmanaged open-access and multiple-use areas). Consultation also aims to initiate relations between the concessionaire and the community, which must be good to ensure that both can coexist in the same area.

**Box 4. Forest concessions to generate income for local communities**

Forest concessions provide a long-term relationship between the community and the concessionaire. The Forest and Wildlife Regulation requires the concessionaire to establish a processing plant, but does not indicate whether this should be within the concession area or not. Evaluations conducted by Alberto (2004) suggest that locating a concession in the forest has multiple advantages for communities, not only in providing employment, but also because the facilities that accompany the processing plant create benefits for local communities. Alberto also found that the logging residuals, which amount to about 33 percent of the total, can be used to community benefit for woodcarving, building material, charcoal and fuelwood. In addition, the community can also use 55 to 75 percent of the processing residuals for activities such as carpentry, the manufacture of beehives, building and small community industries. When there is a good relationship between the community and the concessionaire, the concessionaire motivates local communities to engage in this sort of activities. In Sofala and Cabo Delgado, concessionaires provided raw material to artisans and carpenters, and facilities and training for the communities to engage in beekeeping and other non-forestry activities, such as agriculture and fisheries. In addition to providing facilities, the concessionaires improved access to markets for the products, to the communities' benefit.

Because communities in Mozambique can use forests for their own benefit, the allocation of a forest concession in a community area effectively duplicates resource ownership. Both the forest operator and the community have rights to resources, and can coexist only if they understand each other and can obtain mutual benefits. The long-term nature of forest concessions requires positive interactions between concessionaires and the communities in concession areas. In such situations, employment opportunities and new infrastructure, such as roads and water wells, are common benefits for local communities. Sometimes good relationships result in additional benefits for communities, including the exploitation of non-timber forest products, the use of logging and processing residues, and the concessionaire's support of non-forestry activities such as agriculture and fishing (see Box ).

The guidelines for preparing forest management plans require that mechanisms for community participation be specified, including participatory zoning, assured forest resource use rights for community subsistence, employment opportunities, and conflict resolution mechanisms (Siteo and Bila, in press).

TABLE 8  
Comparison of CBNRM and forest concessions

Forest category	Community benefits	Cost/obligation for community	Examples	Remarks
Forest concession	20% of revenue Employment Community development projects Infrastructure Access to markets	Forest patrolling Limited hunting Participation in development projects and infrastructure building	TCT forest concession	Requires community organization Benefits all community members
CBNRM	Ownership – self-employment Access to forest resources for commercial purposes	Forest patrolling Forest inventory and management plan Marketing and market knowledge	Mucombedzi Senhote Niviria	Requires community organization Requires technical and financial capacity Depends on external support Benefits interest groups mainly

Comparison of forest concessions and CBNRM (see Table 8) suggests that under CBNRM initiatives, communities obtain resource ownership, but still depend on external financing and technical capacity building. Forest concessions create markets for communities' forest products, and the 20 percent revenue share for local communities is assured. Employment and infrastructure depend on the location of the forest concession processing plant, with greater benefits being obtained when processing plants are located in the forest.

## PROTECTED AREAS

The early stages of community forestry in Mozambique focused on protected forests, particularly forest reserves, which are one of the national categories of protected areas (see Annex 3). Forest reserves were established in the 1950s and 1960s with a variety of objectives ranging from protecting timber reserves for the State (e.g., Licuáti Forest Reserve) to protecting water catchments and slopes (e.g., Ribaué-M'palue Forest Reserve). All protected areas were under the Forest Service (Ministry of Agriculture) until 1999, when those with tourism activities (national parks and hunting reserves) were moved to NDPA (Ministry of Tourism). Forest reserves are the only protected areas still under the Forest Service.

One of the peculiarities of protected areas in Mozambique is their heavy human presence. Ribaué-M'palue Forest Reserve, for instance, contains 1 300 households (Costa, 1998), and Derre Forest Reserve has 15 000 inhabitants (Mantilla *et al.*, 2005). Although the legislation defines protected areas, it does not specify whether or not human settlements can exist within their limits. The legislation is usually interpreted as allowing people to live in protected areas and use their natural resources for subsistence.



Nature conservation sometimes conflicts with the use of resources for subsistence, leading to conflict between protected area managers and local communities. A recent evaluation of Mozambique's protected areas system (Siteo, 2006), using the rapid assessment participatory protected areas management methodology (Ervin, 2003), indicated that such human activities as land clearing for agriculture, uncontrolled fire, subsistence hunting and the exploitation of non-timber forest products were among the greatest threats to conservation objectives. Human–animal conflicts are particularly common in areas rich in wildlife, such as national parks and hunting reserves (Rungo and Taquidir, 2002).

Although resettlement outside protected areas is not common, integrating communities into the management of protected areas has been challenging. Siteo and Enosse (2003) have prepared a strategy for participatory forest reserves management based on the Forest and Wildlife Regulation's options for the co-management and devolution of protected area management. Among the activities they suggest are participatory zoning, identification of alternative income sources that are compatible with nature conservation, and joint forest reserve management.

#### Box 5. Mecuburi Forest Reserve participatory zoning exercise

Mecuburi Forest Reserve in Nampula province, north Mozambique covers a gazetted area of 230 000 ha and is home to about 40 000 people. The reserve was established in the 1950s to create a State reserve of timber for the growing towns of Nampula and Nacala. Another objective was preserving the forest ecosystems of Mecuburi river. Since its creation, the reserve has not been adequately managed, and has been under pressure from agricultural development, especially for cotton production. The forested area has decreased in favour of agricultural activities and human settlements. Mushove and Awasse (2000) indicate that only about 80 000 ha of the reserve's 230 000 ha demonstrates only minor human intervention. The authors also found that reserve areas along the Mecuburi–Muite and Imala–Muite roads are densely populated with agricultural lands and human settlements. There is an expansion zone (the agricultural frontier) in the southern part of the reserve. The core area is the least disturbed and now contains forest stands and most of the reserve's wild animals. Conservation has been laid aside in favour of agriculture, undermining the purposes of the reserve.

Mushove and Awasse (2000) divided the reserve into four blocks – Marravi, Massawa, Nipuco and Napawa – and prioritized activities to promote recovery in the least disturbed area (Napawa) and to control agricultural expansion in the expansion zone (Marravi). Inhabitants of Marravi agreed to delineate the boundary between their village and the reserve as the agricultural expansion line. Inhabitants of Napawa agreed to move their settlement to an area outside the reserve. This demonstrates the communities' willingness to stop agricultural expansion into the reserve and to protect resources. It also demonstrates government institutions' commitment to helping those who are willing to collaborate with resource management and conservation.

Source: Adapted from Mushove *et al.*, 2001.

Joint forest reserve management is the basis for effective management, as demonstrated by the community forestry initiatives in Derre, Moribane, Mecuburi and Matibane forest reserves. These initiatives prepared local communities to engage in co-management activities. They established NRM committees, trained these in techniques for participatory NRM and resource monitoring (Mansur and Cuco, 2002), trained local agents in law enforcement, established linkages with district forest officials, conducted forest inventories and participatory zoning, prepared NRM plans, and established and trained interest groups.

## Box 5. Mecuburi Forest Reserve participatory zoning exercise

Mecuburi Forest Reserve in Nampula province, north Mozambique covers a gazetted area of 230 000 ha and is home to about 40 000 people. The reserve was established in the 1950s to create a State reserve of timber for the growing towns of Nampula and Nacala. Another objective was preserving the forest ecosystems of Mecuburi river. Since its creation, the reserve has not been adequately managed, and has been under pressure from agricultural development, especially for cotton production. The forested area has decreased in favour of agricultural activities and human settlements. Mushove and Awasse (2000) indicate that only about 80 000 ha of the reserve's 230 000 ha demonstrates only minor human intervention. The authors also found that reserve areas along the Mecuburi–Muite and Imala–Muite roads are densely populated with agricultural lands and human settlements. There is an expansion zone (the agricultural frontier) in the southern part of the reserve. The core area is the least disturbed and now contains forest stands and most of the reserve's wild animals. Conservation has been laid aside in favour of agriculture, undermining the purposes of the reserve.

Mushove and Awasse (2000) divided the reserve into four blocks – Marravi, Massawa, Nipuco and Napawa – and prioritized activities to promote recovery in the least disturbed area (Napawa) and to control agricultural expansion in the expansion zone (Marravi). Inhabitants of Marravi agreed to delineate the boundary between their village and the reserve as the agricultural expansion line. Inhabitants of Napawa agreed to move their settlement to an area outside the reserve. This demonstrates the communities' willingness to stop agricultural expansion into the reserve and to protect resources. It also demonstrates government institutions' commitment to helping those who are willing to collaborate with resource management and conservation.

*Source:* Adapted from Mushove *et al.*, 2001.

Effective utilization of the conditions created during the early phases of community forestry in protected areas depends on private sector participation or external investment. Siteo (2006) observes that forest reserves depending exclusively on the State budget generate very few benefits, unless they are hunting reserves or national parks, which are more likely to attract tourism activities. In any case, the intervention of private operators is essential, leading Couto (2004) to see the private sector as the driving force for benefit generation. In most forest reserves, even when conditions are conducive to effective community participation in NRM, the benefits remain small until a private investor becomes interested in the resources. This is similar to the situation in other land and forest resource ownership schemes, where the basic conditions can be created through CBO establishment and training, but financial and technical limitations prevent the adoption of activities that generate income for rural communities.

In national parks and hunting areas, which are better placed to attract private investment because of their animal components, communities have been participating in co-management schemes with protected area managers, and deriving direct benefits from employment opportunities and cultural tourism activities.

## Proposals for the way forward

Increasing the forest sector's contribution to community development is the social objective of the Forest and Wildlife Sector Development Strategy (NDFW, 1997). The Forest and Wildlife Regulation established the basic operational mechanisms for attaining this objective, and Mozambique's policy framework has evolved since this strategy was defined. Following establishment of the first community management project in 1995, there are now more than 60 community NRM initiatives. These areas are under a wide range of land and forest management regimes and institutional arrangements. The strategy of learning by doing was adopted to promote community participation and provide field experience of different approaches for different projects. The following are recommendations for improving community participation and the role of forests in poverty alleviation.

### **ADAPTING POLICIES AND LEGISLATION**

Few studies have evaluated the impact of community participation initiatives, but there is no doubt that they have provided valuable lessons because they were used to test and shape the legislation package. Discussion is ongoing regarding CBOs and their relations with existing administrative and traditional authorities, the costs and benefits of community forestry initiatives, stakeholders' roles, and benefit sharing. These aspects must be evaluated carefully in order to improve the understanding of each experience and provide a basis for replicating good experiences.

There is still much to be done to integrate communities into forest resources management, and the learning-by-doing strategy adopted by the government provides a laboratory for experimentation. After long discussions to establish the Forest and Wildlife Sector Development Strategy, the Land Act, the Forest and Wildlife Act, their respective regulations, and the annexes and ministerial decrees that operationalize the laws, rural communities are finally obtaining direct and tangible benefits from the management of forests and wildlife. At present, community participation is unstable, because implementation of the legislation results in new situations, some of which are unexpected or undesirable. Monitoring of the impacts of implementing forest and land legislation is therefore crucial.

In addition to natural resource legislation, the Ministry of State Administration, the Ministry of Finance and the Ministry for Planning and Development have been implementing several legal instruments (see

Table 6) that establish the district as the planning and development unit, thus ensuring decentralization, devolution, deconcentration and the empowerment of local communities. For instance, the District Development Planning Mechanism (Ministry of Planning and Finance, 1998) envisages the establishment of community planning committees (below the level of administration

post), which will define the local priorities for development and channel these through their representatives to the administration post council and on to the district council, which makes decisions regarding district development. To make these structures operational, in 2006 the ministries established mechanisms for channelling funds to cover the implementation costs of district development plans. These mechanisms are compatible with the principles of community management and the benefit sharing mechanism established under the Forest and Wildlife Regulation. The forest sector is beginning to make a real contribution to development, but questions are still pending in regard to those communities whose wild resources do not attract private initiatives, and communities' role in benefit sharing remains to be clarified.

It should be noted that not all pending questions can be resolved by legislation; research, innovation and new technologies are also required. Innovation should include not only the use of new approaches to add value to local products, and the identification of markets, but also the use of local people with technical skills, who could help their colleagues. The key question is how to make natural resources a driver of community development.

Analysis of the situation described in this case study makes it clear that private investors have an essential role, but local communities' role should also be increased to empower them and increase their forest resource ownership. Matakala (2004) emphasizes the need for balanced power sharing among the stakeholders in a partnership if the partnership is to survive. At present, local communities appear to be the weakest partners and need to be protected and facilitated by the government or NGOs. This facilitation role is costly and cannot be maintained without external funds, and this jeopardizes the role of rural communities in participatory NRM schemes. Sustainable and cost-effective initiatives must be found to improve the strength of communities as partners in forest resource management.

#### **ADAPTING PLANNING AND MONITORING SYSTEMS**

It is the responsibility of the Forest Service to monitor implementation of forest management plans in forest reserves, forest concessions and annual logging licence areas. Checkpoints have been established on the main roads to monitor the transportation of forest products (FAO, 2005b), but little is done at the forest management unit level. This is a consequence of the Forest Service's limited institutional capacity to provide technical assistance to forest management units. Monitoring should be carried out periodically within concessions, forest reserves, community forests and commercial forest plantations to ensure that forest management plans are followed.

Some local communities violate the Forest and Wildlife Regulation (particularly through wildfire), but the monetary penalties set are not suitable for local communities, making it impossible to enforce the regulation. Penalties and sanctions should be applicable at the community level and for unlawful community members. The potential for sanctions such as community work and the payment of fines in kind should be evaluated.

The management of forest concessions, community forests and protected areas is in line with SFM principles, which increases the possibility for contributing to poverty alleviation. These experiences are new and much has still to be learned; it is important to ensure that forests in open-access areas are demarcated to benefit local communities and – as much as possible – converted to management regimes that ensure their protection. Communities with registered land-use rights are in a better position to negotiate benefits from the forests on their land.

## REFERENCES

- Adam, Y., Mate, J. & Simão, O. 1998. Gestão comunitária dos recursos florestais em Moçambique. In M.L.P Dias, E. Filimão and E. Mansur, eds. *Comunidades e manejo dos recursos naturais. Memórias da primeira Conferência Nacional sobre Maneio Comunitário dos Recursos Naturais*, November 1998, pp. 51–52. Maputo.
- Alberto, M.M.M. 2004. A Participação das Comunidades no Uso integral dos Recursos Madeiros como uma forma de reduzir os conflitos entre as comunidades e os concessionários. In I. Nhantumbo, M. Foloma and N. Puná, eds. *Memórias da III Conferência Nacional sobre o manejo Comunitário dos Recursos Naturais*, 21–23 June 2004, pp. 158–166. Maputo.
- Argola, J.F.G. 2004. *Causas de Mudança de Cobertura Florestal no Corredor da Beira*. Departamento de Engenharia Florestal, UEM. Maputo. (university thesis)
- ATO/ITTO. 2003. *ATO/ITTO principles, criteria, and indicators for sustainable management of African natural tropical forests*. ITTO Policy Development Series No. 14. Japan, ITTO. 26 pp.
- Botolo, B. 2003. The value of forestry and forest products in the national income of the developing countries. In T. Oksanen, B. Pajari and T. Tuomasjukka, eds. *Forests in poverty reduction strategies: capturing the potential. European Forest Institute Proceedings*, 47: 187–188.
- Boyd, C., Pereira, J. & Zaremba, J. 2000. *Sustainable livelihoods in Southern Africa: institutions, governance and policy processes, Mozambique*. SLSA Working Paper No. 2. Brighton, UK, Institute of Development Studies, University of Sussex. 36 pp.
- Boyd, C., Anstey, S., Shackleton, S. & Fabricius, C. 2001. *Sustainable livelihoods in Southern Africa: wild resource theme paper*. SLSA Paper No. 5. pp. 24–33. Brighton, UK, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Costa, F. 1998. *Reservas Florestais de Nampula. Situação Actual e Perspectivas, Documento de trabalho n 3*. DNFFB/UMC Project FAO/GCP/MOZ/056/NET. Rome, FAO.
- Couto, P. 2004. Community-based natural resource management: some challenges, in the pursuit of the objective of poverty reduction through the promotion of social and economic development. In I. Nhantumbo, M. Foloma and N. Puná, eds. *Memórias da III Conferência Nacional sobre o manejo Comunitário dos Recursos Naturais*, 21–23 June 2004, pp. 40–46. Maputo.
- Cuco, A., Songane, F. & Matusse, C. 2003. Building linkages between poverty reduction strategy and national forest programme: the case of Mozambique. In T. Oksanen, B. Pajari and T. Tuomasjukka, eds. *Forests in poverty reduction strategies: capturing the potential. European Forest Institute Proceedings*, 47: 159–172.
- De Wit, P.V. 2000. Land conflict management in Mozambique: a case study of Zambezia province. *Land Reform*, 2: 53–69.
- Ervin, J. 2003. *WWF – Metodologia para Avaliação Rápida e a Priorização do Manejo de Unidades de Conservação RAPPAM (Tradução Portuguesa)*. Gland, Switzerland, WWF. 70 pp.
- FAO. 2005a. *Best practices for improving law compliance in the forest sector*. FAO Forestry Paper No. 145. Rome. 112 pp.
- FAO. 2005b. *Global forest resource assessment 2005. Mozambique country report*. FRA 2005 Country Report No. 191. Rome. 38 pp.

- Filimão, E.J. 1999. *O significado do carvão nas estratégias de sobrevivência e de rendimento: O caso de Goba*. Maputo, NDFW.
- Filimão, E.J. & Saide, N. 1999. *O que a gente aprende nas Areas Piloto de Maneio Comunitario dos Recursos Naturais: O caso de Sanhôte e Niviria no Distrito de Monapo (Nampula)*. Maputo, NDFW.
- Foloma, M. 1999. *Tchuma Tchato: Experiências e prespectivas*. Tete, Mozambique, SPFFB.
- Foloma, M. 2005. *Directorio das iniciativas de maneio comunitário de florestas e fauna bravia*. Maputo. 81 pp.
- Gomes e Sousa. 1968. *Reservas florestais de Moçambique*. Comunicações No. 10. Maputo, IIAM. 33 pp. plus annexes.
- Gray, J. 1999. *Regime de propriedade florestal e valoração de florestas públicas no Brasil*. Working Document No. 2. Brasilia, Ministério do Meio Ambiente, Programa Nacional de Florestas. 121 pp.
- Johnstone, R., Cau, B. & Norfolk, S. 2004. Legislação Florestal em Moçambique: Cumprimento e Impacto em Comunidades Residentes na Floresta. In I. Nhantumbo, M. Foloma and N. Puná, eds. *Memórias da III Conferência Nacional sobre o maneio Comunitário dos Recursos Naturais*, 21–23 June 2004, pp. 94–130. Maputo.
- Macome, E. 2004. Organização, Funcionamento e Sustentabilidade das Organizações Comunitárias de Base. In I. Nhantumbo, M. Foloma and N. Puná, eds. *Memórias da III Conferência Nacional sobre o maneio Comunitário dos Recursos Naturais*, 21–23 June 2004, pp. 65–76. Maputo.
- Mandondo, A. & Kowero, E.G. 2004. Maneio Florestal comunitario e Colaborativo: Algumas experiências do Zimbabwe, Tanzania, Uganda e Kenya. In I. Nhantumbo, M. Foloma and N. Puná, eds. *Memórias da III Conferência Nacional sobre o maneio Comunitário dos Recursos Naturais*, 21–23 June 2004, pp. 186–199. Maputo.
- Mansur, E. & Cuco, A. 2002. Building a community forestry framework in Mozambique: local communities in sustainable forest management. In A. Sherwood, ed. *Second International Workshop on Participatory Forestry in Africa: Defining the Way Forward: Sustainable Livelihoods and Sustainable Forest Management through Participatory Forestry*, 18–22 February 2002, Arusha, United Republic of Tanzania, pp. 105–120. Rome, FAO.
- Mantilla, J., Ntela, P., Manjate, J. & Hamlaien, J. 2005. *Proposta de Zoneamento da Reserva de Derre*. Maputo, Ministry of Agriculture. 74 pp.
- Matakala, P.W. 2004. Gestão Participativa dos Recursos Naturais-Modelos de Parceria Em Maneio Comunitario dos Recursos Naturais. In I. Nhantumbo, M. Foloma and N. Puná, eds. *Memórias da III Conferência Nacional sobre o maneio Comunitário dos Recursos Naturais*, 21–23 June 2004, pp. 77–88. Maputo.
- Ministry of Agriculture and Rural Development. 2004. *Legislação do sector agrário – Lei de terras*, pp. 1–10. Maputo.
- Ministry of Planning and Finance. 1998. *Plano distrital de desenvolvimento: orientações para elaboração e implementação*. Maputo.
- Moyo, S., O’Keefe, P. & Sill, M. 1993. *The Southern African environment: profiles of the SADC countries*. London, Earthscan Publications. 354 pp.
- Muller, T., Siteo, A.A. & Mabunda, R.S. 2005. *Assessment of the forest reserve network in Mozambique*. WWF-MCO Report. Maputo. 56 pp.
- Mushove, P. & Awasse, A. 2000. *Um modelo de gestão de uma Reserva Florestal*. Maputo, FAO. 6 pp.
- Mushove, P., Desanker, P., Siteo, A. & Ferrão, M. 2001. Land use at the community level in Mecuburi Reserve, northern Mozambique. Poster presented at the Open Science Conference, Amsterdam, the Netherlands, 10–13 July 2001.

- NDFW. 1997. *Política e estratégia de desenvolvimento do sector de florestas e fauna bravia. Resolução No. 8/97 de 1 de Abril*. Maputo, Ministry of Agriculture and Fisheries. 19 pp.
- NDFW. 1999. *Lei No. 10/99 de 7 de Julho: Lei de florestas e Fauna Bravia, Boletim da República I Série, Número 27, 4 Suplemento*. Maputo.
- NDFW. 2005. *Mecanismos de canalização dos 20% às comunidades locais – Nota Interpretativa*. Maputo. 55 pp.
- Nhantumbo, I. 2000. *The new resource tenure framework in Mozambique*. Maputo, UEM, FAEF. 17 pp.
- Nhantumbo, I. & Foloma, M. 2004. Benefícios Economicos do MCRN. In I. Nhantumbo, M. Foloma and N. Puná, eds. *Memórias da III Conferência Nacional sobre o manejo Comunitário dos Recursos Naturais*, 21–23 June 2004, pp. 91–93. Maputo.
- Nhantumbo, I., Foloma, M. & Puná, N., eds. 2004. *Memórias da III Conferência Nacional sobre o manejo Comunitário dos Recursos Naturais*, 21–23 June 2004. Maputo. 227 pp.
- Oystein, J.N., Bandiera, R., Helles, F., Kamelarczyk, K., Macucule, A., Mlay, G., Olsen, C.S., Siteo, A.A. & Taquidir, M. 2006. *Forests and livelihoods in Mozambique: a literature review and annotated bibliography*. Maputo and Copenhagen, Eduardo Mondlane University and Danish Centre for Forest, Landscape and Planning, KVL. 233 pp.
- Pereira, C., Brouwer, R., Monjane, M. & Falcão, M. 2001. *CHAPOSA Charcoal Potential in Southern Africa*. Maputo, UEM, FAEF.
- PRB. 2005. *Review of the Economic and Social Plan of 2004*. Maputo.
- Rungo, C. & Taquidir, M. 2002. *Estudo de conflito entre homem e elefantes e a comunidade na Reserva Florestal de Moribane. Relatório de estudos feitos através da carta de acordo com o projecto GCP/MOZ/056/NET*. Manica, Mozambique, CEF-Sussundenga.
- Saket, M. 1994. *Report on the updating of exploratory national forest inventory*. Maputo, National Directorate of Forests and Wildlife. 77 pp.
- Sedano, F. 2004. *Inventário Florestal da Reserva de Derre*. Maputo, NDFW, UIF.
- Seroa da Motta. 2004. *An economic evaluation of the forest regulation in Mozambique (draft)*. Prepared for the World Bank. 31 pp. (mimeograph)
- Siteo, A.A. 2004. *Miombo woodlands and HIV/AIDS interaction: Mozambique country report*. FAO Occasional Paper. Rome, FAO.
- Siteo, A. 2006. *Avaliação rápida e priorização das áreas de conservação em Moçambique*. Maputo, Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental, Ministério do Turismo, and Ministério da Agricultura. 59 pp.
- Siteo, A.A. & Bila, A. in press. *Manual para a elaboração e implementação do plano de manejo da concessão florestal*, Maputo, Ministry of Agriculture, NDLF.
- Siteo, A.A., Bila, A. & Duncan, M. 2003. *Operacionalização das concessões florestais em Moçambique*. Maputo, NDFW. 64 pp.
- Siteo, A.A. & Enosse, C. 2003. *Estratégia para gestão participativa de reservas florestais em Moçambique. Projecto FAO/GCP/ MOZ/ 056 / NET*. Maputo, NDFW, Ministry of Agriculture and Development. 64 pp.
- Tanner, C. 2004. A Relação entre a Posse de Terra e os Recursos Naturais. *Memórias da III Conferência Nacional sobre o manejo Comunitário dos Recursos Naturais*, 21–23 June 2004, pp. 48–61. Maputo.
- Taquidir, M. 2002. *Towards forest certification in Mozambique*. Maputo, Faculty of Agronomy and Forestry, Eduardo Mondlane University. 81 pp.
- Thornton, A. 2005. *Chinese involvement in African illegal logging and timber trade*. Environmental Investigation Agency, Report presented to the United States House of Representatives, Committee on International Relations, Subcommittee on Africa, Global Human Rights and International Operations. 8 pp.

**World Bank.** 2005. *Mozambique country economic memorandum sustaining growth and reducing poverty*. Washington, DC.

**World Bank/WWF Alliance.** 2002. *Forest law assessment in selected African countries*. Final draft. Natural Resource Monitoring Services, Sustainable Forestry Program. Geneva, Switzerland. 147p.



## ANNEX 1. ARTICLES RELATING TO COMMUNITY BENEFITS

Article 7	Allows community declaration of historical and culturally significant forest sites
Article 15	Guarantees community access rights for subsistence use of forest and wildlife resources
Article 18.1 (i)	Simple licence application requirements – employment and other local community benefits
Article 26.2 (e)	Concession approval on favourable outcome of consultation regarding exploitation
Articles 35 & 36	Procedures for community consultation process
Articles 62-64	Guarantees community hunting rights and tax exemption for subsistence or ceremonial hunting practices
Article 68	Procedures on the right to kill wildlife in self-defence (animal-human conflict areas)
Articles 95-99	Establishes community participation in co-management structures
Article 102	Allocates 20% of taxes collected from the exploitation of forestry resources to local communities
Article 112	Allocates up to 50% of the fines paid on transgression of legislation to agents and community members participating in enforcement activities or reporting

Source: Johnstone, Cau and Norfolk, 2004.

## ANNEX 2. ARTICLES RELATING TO COMMUNITIES

Forest and Wildlife Law (September 1999)	Forest and Wildlife Regulation	Diplomas and technical annexes
<p><b>Chapter II.</b> Protection of Forest and Fauna Resources</p> <p><i>Article 13.</i> Areas of use and with cultural and historic importance</p> <p>1. Areas of use and with cultural and historic importance are areas meant for the protection of forests of religious interest and other sites of historical importance and cultural use, in conformity with customary norms and practices of the respective local communities.</p> <p>2. Forest and fauna resources existing in the areas referred to in the previous paragraph may be used according to customary norms and practices of the respective communities.</p>	<p><b>Section II.</b> Zones with historical cultural use or value</p> <p><i>Article 7.</i> Declaration</p> <p>1. The following are considered zones of historical cultural use or value: forests situated in rural cemeteries, cult worship areas, forestry comprising vegetation used by the local community for the extraction of traditional medicine, forests that are home to species of wildlife used in cults, assuming that the exploitation of such species is not prohibited by law.</p> <p>2. It is within the competence of the provincial governor to declare, by dispatch, such zones in terms of the law related to the present article. The provincial governor may declare such zones when they are very well known as such, or by transferring into writing a verbal declaration signed by the representatives laid out in line a) of No. 3 of this article.</p> <p>3. The request for the declaration of a zone as laid out in this article may be made by the local community and should contain: a) a letter of request signed by no fewer than 10 members of the respective community, suitably identified; b) the basis of the request, with an indication of the cultural value, historical and social facts, and other elements that justify the declaration in terms of the law; and c) geographical limits of the area.</p> <p>4. The absence of a declaration does not prejudice the rights defined in the law relative to the use of the area and the forestry and wildlife resources by the local communities for economic, social, cultural and historic ends in accordance with their customary norms and practices.</p>	
<p><b>Chapter VI.</b> Management of Forest and Fauna Resources</p> <p><i>Article 31.</i> Participatory Management</p> <p>1. Local resource management councils, constituted by representatives of the local communities, the private sector, associations and local State authorities, with the aim of protecting, conserving and promoting sustainable use of forest and fauna resources are hereby created.</p> <p>2. The attributions and competencies of the local councils set forth in the previous paragraph are defined by a decree of the Council of Ministers.</p> <p>3. Management shall ensure the participation of local communities in the exploitation of forest and fauna</p>	<p><b>Section III.</b> Participatory Management</p> <p><i>Article 95.</i> Local Councils</p> <p>1. With a view to guaranteeing compliance with Article 31 of Law 10/99 of 7 July, local councils for the management of forestry and wildlife resources will be established, comprising equal numbers of members from the following sectors: a) local community representatives; b) single or collective people with activities linked to forestry and wildlife resources; c) associations, organizations or NGOs linked to forestry and wildlife resources or local community development; and d) the State.</p> <p>2. The local management councils for forestry and wildlife, known by the abbreviation COGEP, are governed by the legislation applicable to associations and association-related activities.</p> <p><i>Article 96.</i> Personality (legal)</p> <p>1. COGEPs are collective people in the eyes of the law with private rights, and their own legal personality, independent of their members.</p> <p>2. In the exercise of their activities, COGEPs are independent and obey the law, and may not allow any</p>	<p>Ministerial Decree 93/2005 on benefit sharing of 20% of the revenues resulting from exploitation</p> <p>Joint ministerial diploma on the mechanisms for channelling and using the 20% earmarked to benefit local communities in the area of forestry and fauna resource exploitation</p> <p>Ministry of Tourism and Ministry of Planning and Finance draft</p>

<p>resources and in the benefits resulting from such use.</p> <p><i>Article 33. Delegation of power</i></p> <p>The State may delegate the power of forest and fauna resources management, including the objectives of restocking fauna and forest species, to the local communities, associations or the private sector, without prejudice to the respective inspection by competent entities.</p> <p><i>Article 35. Fees</i></p> <p>5. A specific diploma establishes the percentages of the values resulting from the fauna and forest exploration fees for the benefit of the resident local communities in the respective exploration areas.</p> <p><i>Article 39. General norms</i></p> <p>4. The values resulting from fines for offences to the forest and fauna law meant to benefit the various stakeholders involved in the inspection and control of the forest and fauna resources are established by a specific diploma.</p>	<p>violation of the law by their associates or by third parties.</p> <p><i>Article 97. Attributes of COGEPs</i></p> <p>1. In the carrying out of its activities, objectives and general procedures, the COGEP in its geographic or administrative area must be involved in the following: a) the procedure for requests to exploit forestry and wildlife resources; b) the development of activities leading to the sustainable use of forestry and wildlife resources, and the way in which these can contribute to raising the lifestyles of members of local communities; c) the mechanisms for resolving conflicts that involve different parties in the sector; d) collaboration with State bodies responsible for the inspection and control of forestry and wildlife resources; e) the improvement of policy and legislation related to the sector; f) the promulgation of activities designed to control fires; and g) the direction of the management plans for resources situated in its geographical area.</p> <p>2. The COGEPs may take part in consultative activities together with the Ministry of Agriculture and the Ministry of Tourism, or together with the provincial governments and other State bodies.</p> <p>3. The COGEPs may propose to whoever has the right to do so, the cancellation or revocation of a specific project when they verify that the same is not in keeping with the realities of rural development and sustainable use of forestry and wildlife resources.</p> <p><i>Article 98. Representation</i></p> <p>The COGEPs, whenever asked to do so, represent the interests of their members, namely the local communities, the private sector, associations and organizations, in dialogue with the State, with a view to defending the interests of these in the management, conservation, exploitation, use and obtaining of any resultant benefits.</p> <p><i>Article 99. Delegation of powers</i></p> <p>1. The ministries of agriculture and of tourism will define by joint ministerial diploma, by means of a technical annex, the terms and conditions for the delegation of management powers to the local communities, the private sector or organizations and associations, or those in partnership with the State, with a view to involving these in the exploitation, use and conservation of forestry and wildlife resources.</p> <p>2. The delegation of management powers referred to in the previous number may be effected when the respective material deals with: a) protected areas; b) buffer zones; c) official hunting areas; d) productive forests; e) multiple-use forests; and f) multiple-use zones.</p> <p><i>Article 102. Benefits for the local communities</i></p> <p>1. 20% of any tax levied for forestry or wildlife exploitation is destined to benefit the local communities in the area where the resources have been extracted, in accordance with the terms of No. 5 of Article 35 of Law 10/99 of 7 July.</p> <p>2. A joint ministerial diploma from the ministries of agriculture, tourism and finance will define the mechanisms for channelling and using the value referred to in the previous number by the communities.</p> <p>Regulation of the distribution of the value of fines among the various parties involved in the process of fiscalization and control of the forestry and wildlife resources.</p>
---	--

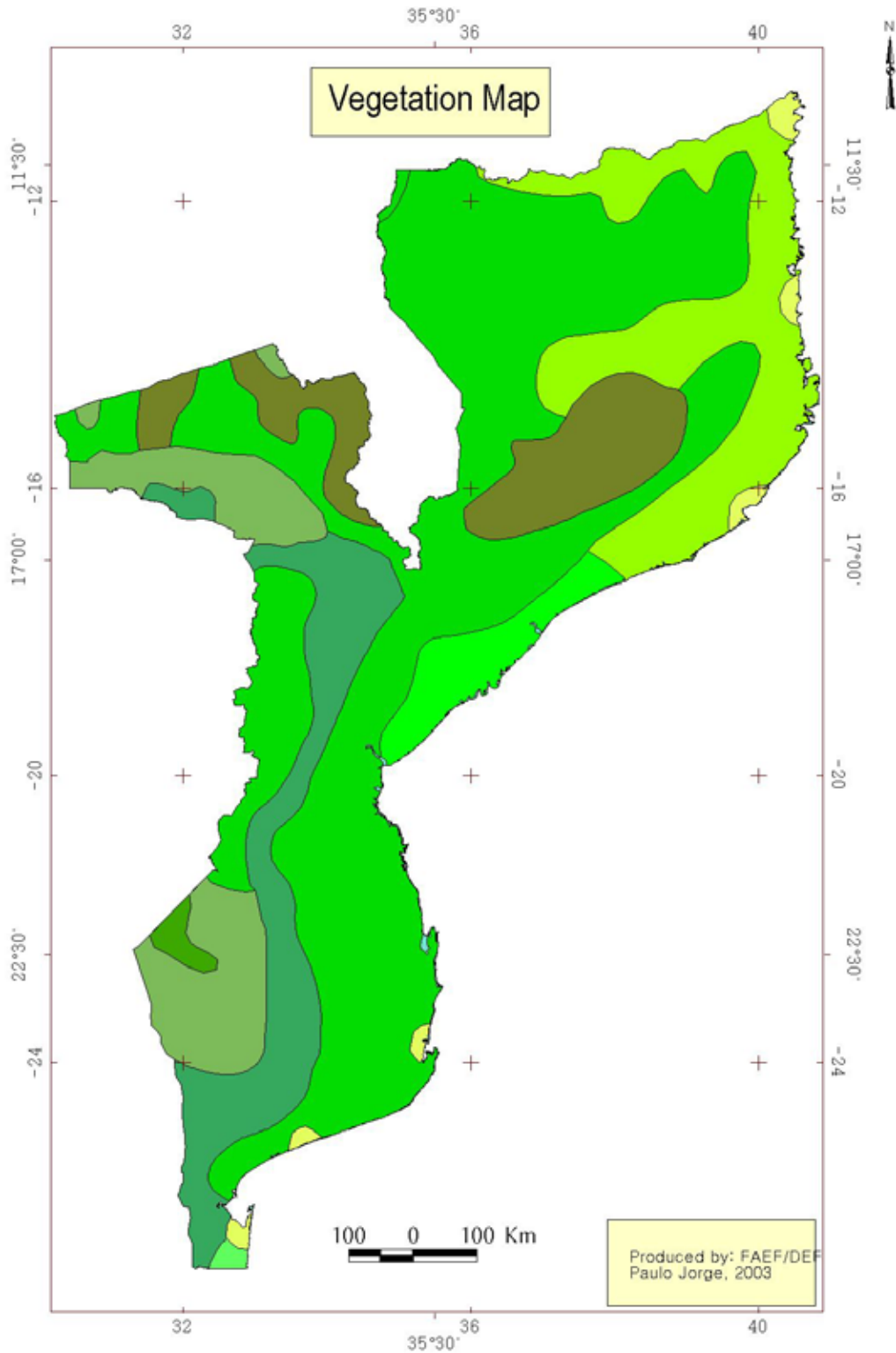
Source: Johnstone, Cau and Norfolk, 2004.

**ANNEX 3. PROTECTED AREAS OF MOZAMBIQUE**

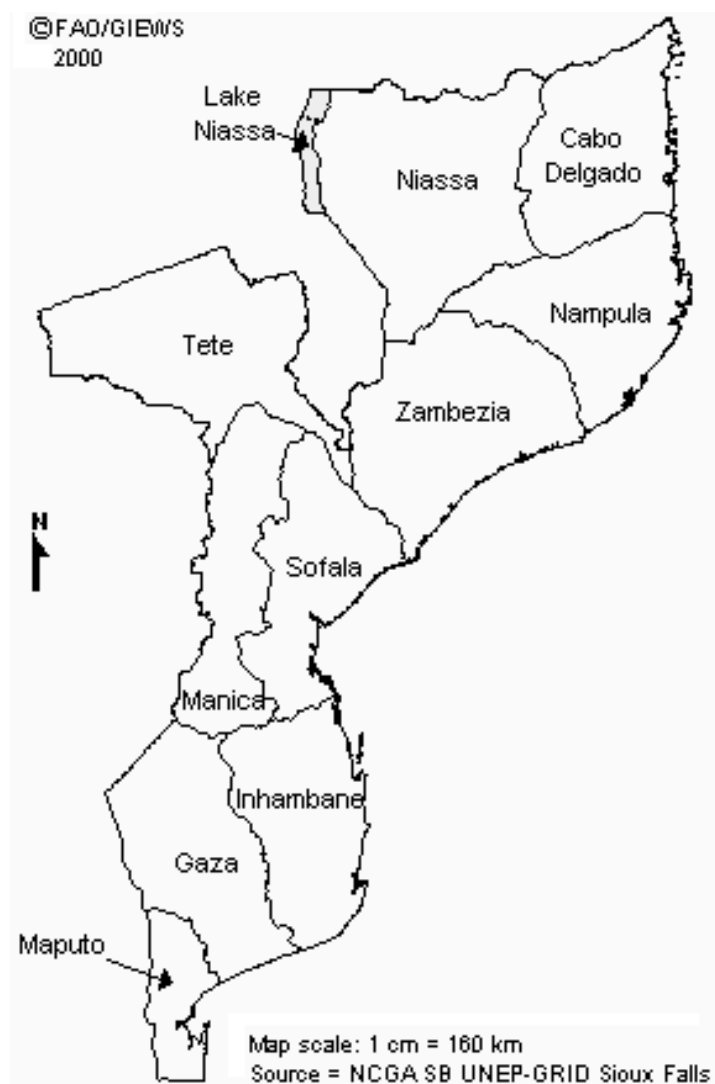
<b>Protected areas</b>	<b>Area (km<sup>2</sup>)</b>
<b>a) National parks</b>	
Quirimbas	7 506
Gorongosa	5 370
Zinave	6 000
Arquipélago do Bazaruto	16 000
Banhine	7 000
Limpopo	10 000
<b>Total national parks</b>	<b>51 876</b>
<b>b) Game reserves</b>	
Reserva de Niassa	42 200
Reserva de Chimanimani	1 000
Reserva de Gilé	2 100
Reserva de Marromeu	1 500
Reserva de Maputo	700
<b>Total game reserves</b>	<b>47 500</b>
<b>c) Hunting areas</b>	
Programa comunitário de Tchuma Tchato	2 500
Fazenda do Bravio Paulo Ubisse	300
Coutada 04	12 300
Coutada 05	6 869
Coutada 06	4 568
Coutada 07	5 408
Coutada 08	310
Coutada 09	4 333
Coutada 10	2 008
Coutada 11	1 928
Coutada 12	2 963
Coutada 13	5 683
Coutada 14	1 353
Coutada 15	2 000
<b>Total hunting areas</b>	<b>52 523</b>
<b>d) Forest reserves</b>	
Baixo Pinda	196
Derre	1 600
Inhamitanga	16
Licuáti	190
M'palue	51
Maronga	83
Matibane	512
Mecuburi	2 300

Moribane	53
Mucheve	91
Nhampacue	170
Ribáuè	52
Zomba	29
<b>Total forest reserves</b>	<b>5 342</b>
<b>Total protected areas</b>	<b>157 241</b>

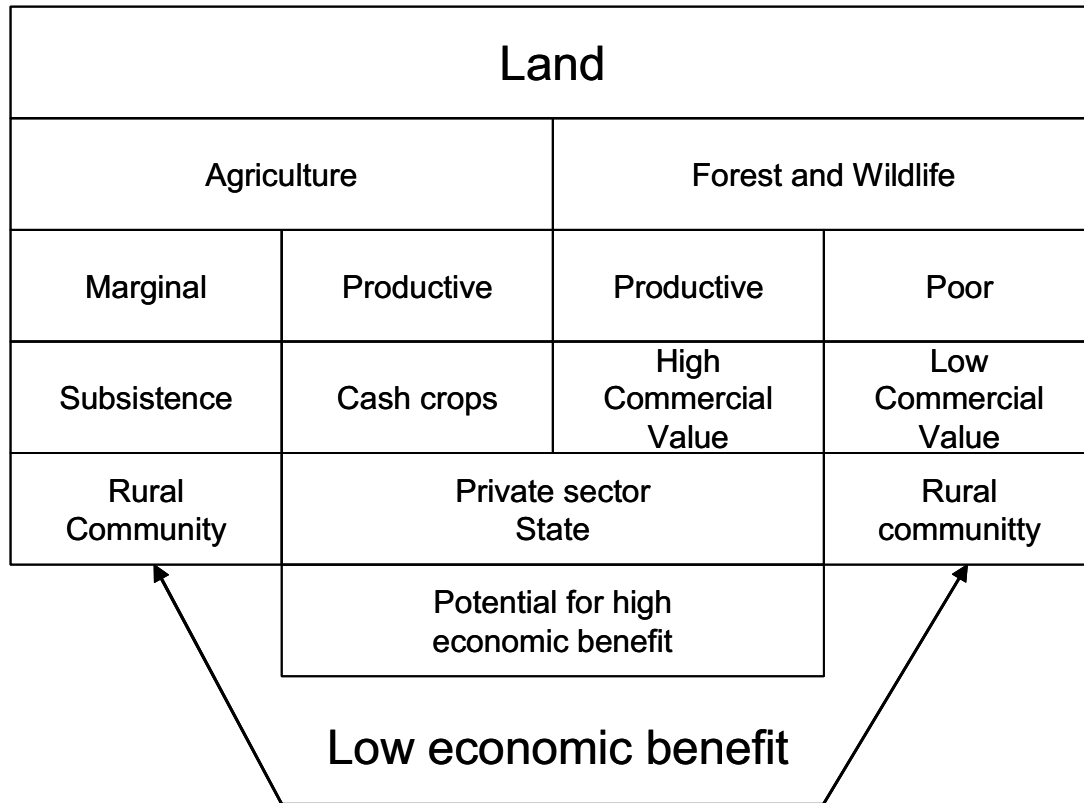
#### ANNEX 4. VEGETATION TYPES OF MOZAMBIQUE



## ANNEX 5. ADMINISTRATIVE MAP OF MOZAMBIQUE



**ANNEX 6. CONCEPTUAL MODEL FOR LAND ACCESS FOR RURAL COMMUNITIES IN MOZAMBIQUE**



Source: Nhantumbo, 2000.





# Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: Are they contributing to better forest management and poverty reduction?

## Case study from South Africa

By  
Jeanette Clarke

### Summary

This South African case study forms part of an Africa-wide comparative review of the relationship between forest tenure and forests' contribution to local livelihoods and poverty alleviation. The aim of the review is to derive lessons about how best to ensure sustainable use and management of forest resources in ways that support the livelihoods of poor people.

In 1994, the first democratic government of South Africa inherited a State deeply divided by the effects of 300 years of colonialism and apartheid. The black majority, forming 80 percent of the population, was effectively excluded from landownership, governance and full participation in the economy. This marginalization had serious consequences on access to and control of forest resources, and posed a threat to the sustainability of forests.

Existing forest ownership and management categories strongly reflect and reinforce patterns of power, wealth and access established during the colonial and apartheid eras. Forest ownership can be grouped into three broad categories: (1) public – State forests and nature reserves/parks; (2) private – forests on land owned by individuals and companies; and (3) communal – forests on trust land, which is owned by the State and held in trust for tribes and other groups. The rural poor were effectively excluded from access to and control over forest resources in any of these categories. Legislation prohibited access to public and privately owned forests, and allowed only limited use of forest produce for subsistence purposes. Access to forest resources on communal lands was reduced by overcrowding and the breakdown of institutions for resource management, and by occupants' limited rights to land and resources in these areas.

The new government embarked on an ambitious programme to redress the wrongs of the past, draw black people into the mainstream economy, and build a functioning democracy. This review focuses on five key national programmes, all with the potential to bring about far-reaching changes to the prevailing patterns of tenure, management and access to land and forest resources.

#### **Land transfer**

Two primary mechanisms have been put in place for land transfer: the *restitution* of land lost through race-based laws and practices; and the *redistribution* of privately owned and public land. The government has pledged to transfer a total of 30 percent of white-owned land to black owners by 2015. An estimated 40 percent of privately owned plantations and 70 percent of State-owned plantations are subject to land claims.

Land transfers have the potential to change patterns of forest resource ownership and management significantly, as well as delivering much-needed income-earning opportunities to the poor. Of particular interest are strategic partnership arrangements that give claimants opportunities to become shareholders in forestry enterprises, while ensuring that forests are retained on the land post-transfer. The land restitution and redistribution programmes both face considerable implementation difficulties, however; the transfer of land is considerably behind target, and land that has been transferred has largely failed to provide adequate livelihoods for beneficiaries.

### **Tenure and governance reform in communal lands**

The tenure reform programme aims to provide security of tenure to those occupying communal lands that are currently owned by the State and administered by State-appointed traditional authorities. The programme to establish structures and systems for democratic local governance is allied to tenure reform. Traditional leadership structures have vigorously campaigned against the government's reform policies, however, resulting in much confusion, failure to implement and back-tracking on the part of government. To date, both programmes have become controversial, and problems of tenure insecurity and undemocratic governance remain.

### **Devolution of public forest resources**

Commitment to the devolution of State and other publicly owned forests in South Africa is limited to the transfer of management responsibilities, which can be revoked if management standards are not upheld. The targets of these transfers are public agencies and commercial forestry, and not communities – devolution of forest ownership to local communities is not envisaged in policy or provided for in law.

### **Privatization of State forests**

In line with recent trends worldwide, South Africa has embarked on a programme to privatize State-owned plantation assets. Four of the five high-potential commercial forestry packages have already been transferred to private sector bidders, under terms that favour equity stakes for local communities and investment in the development of local, black-owned forestry enterprises. Although the process is very new, there are indications that privatization delivers greater benefits to local communities and results in better forest management than occurred under State ownership and management. The State has a very important role in brokering these deals.

### **Broad-Based Black Economic Empowerment**

The national Broad-Based Black Economic Empowerment (BB-BEE) Programme is an innovative and groundbreaking approach to addressing the economic marginalization of previously discriminated against groups. The Forest Sector Transformation Charter, produced to accompany the BB-BEE Act, commits the industry to attaining 30 percent black ownership and to increasing substantially the number of black people, including women, exercising management control by 2015. Targets have been set for business entities' contributions to skills development, preferential procurement, enterprise development and socio-economic development. If met, these targets will have a significant impact on current patterns of forest and forest resource ownership, management and access. The programme is about to be launched, so it will be a while before its effects can be felt and measured.

### **Recommendations**

A number of recommendations arise from this case study:

- Securing individual and group rights to land and resources, and ensuring effective and democratic local governance remain top priorities for communal land.
- The government needs to increase its commitment to devolving the ownership and management of publicly owned forests in communal lands to local communities, within the framework of a national policy review and taking into account the experiences of other countries in Africa and Asia.
- The transfer of forest land to communities through restitution and redistribution needs to be expedited.
- Providing post-settlement support, including for viable forest-based livelihood strategies and the development of resource management institutions, is of critical importance.
- There is need to develop further and promote models for strategic partnership arrangements that give beneficiaries access to profits from the commercial use of forests on their land. Benefit flows from commercial enterprises can contribute to livelihood security and provide incentives for retaining forests on land that might otherwise be cleared for other land uses.
- The privatization of State plantations should be comprehensively evaluated, and recommendations made on how to address key problems and enhance benefit flows to local communities.
- Government and industry undertakings related to the Forest Sector Transformation Charter apply to a number of the challenges identified in this review. There is need to provide resources for the monitoring and support of the charter's implementation, as well as for analysis and documentation of lessons relevant to other sectors and countries.

# Introduction

This study forms part of an Africa-wide comparative review of the relationship between forest tenure and forests' contribution to local livelihoods and poverty alleviation. Country case studies examine recent trends in democratization and decentralization in relation to poor people's access to and control over forest resources. The aim of the review is to derive lessons about how best to ensure sustainable use and management of forest resources in ways that support the livelihoods of the poor.

The case studies start from a series of matrices developed as part of the same FAO programme in each of the countries. These matrices present a summary of the areas of forests under a range of tenure and management categories. Case study authors were requested to describe the information contained in the matrices, and analyse the extent to which different ownership and management regimes contribute to improved forest management and poverty reduction, drawing out conclusions for policy and practice. The South African matrices subdivided forests into three categories, in accordance with the National Forests Act: natural forests, woodlands, and plantations. All three categories are considered in this case study.

The South African case study begins with a description of forest ownership, access and management in South Africa and links this to the legacy of colonial and apartheid government policies and laws. The tenure and governance context inherited by the 1994 democratic government is described, setting the scene for a description of forest ownership and management categories, and how these tend to follow and reinforce patterns of power, wealth and access established during the colonial and apartheid eras.

The second part of the study examines five national government-led programmes to transform the race-based legacies of colonialism and apartheid, which have an impact on patterns of forest ownership, management and access to benefits. The progress made and the problems and difficulties facing these national programmes are explored.

The paper concludes with an overview of key lessons that have emerged from each of the five programmes reviewed, the challenges that remain, and recommendations for the way forward.

# The tenure system

## HISTORIC CONTEXT

The situation inherited by the first democratic Government of South Africa in 1994 called for reforms aimed at ensuring more equal access to resources, and establishing democratic systems of local governance. To a large degree, however, pre-democracy patterns still pertain, so this overview provides a fairly accurate description of the current situation.

The tenure and governance framework inherited by the 1994 government is typical of post-colonial States in Africa, described by Mamdani (quoted in Ntsebeza, 2002) as the “bifurcated State”. In South Africa, the bifurcated State divided the population as follows:

*Citizens* – predominantly whites of European descent – owned private property and voted for representatives. White people comprised 10 percent of the population, and owned 65 percent of the land in South Africa in 1994.

*Subjects* – predominantly black South Africans – had no formal ownership rights to land, but were allocated land to use, and were under the control of traditional leaders who were not elected. Black people comprised nearly 80 percent of the population and occupied 13 percent of the land in 1994.

Land tenure categories and demography also follow the pattern of the bifurcated State. There are three broad categories of land tenure: private property, State or public property, and communal land, which is held in trust for communities by the State and administered by traditional authorities.

TABLE 1  
Tenure and race in South Africa

	% land area	Ownership and occupancy profile
Public property	20%	Protected areas, defence force (SANDF), public works and other land
Private property	65%	Predominantly owned by white farmers and corporations. Home to 3 million black farm workers and tenants with insecure tenure rights
Communal lands	13%	State-owned land officially granted for exclusive use by tribes and other groups. Home to 3.3 million black South Africans

## PUBLIC OWNERSHIP

All public land is registered in the name of the South African government, or a proxy of the State. Officially, therefore, all public land is owned by the national State, and not by provinces or local governments. According to national and provincial legislation, protected areas can be set aside as nature reserves/national parks, world heritage sites, marine protected areas, specially protected forest areas and mountain catchment areas. Nature reserves/national parks and specially protected forests are the categories most relevant to this review.

The Protected Areas Act 57 of 2003 governs the setting aside, management and monitoring of nature reserves and national parks, while the National Forests Act 84 of 1998 does the same for specially protected forest areas. These acts make provisions for the protection of forests and the setting aside of protected areas, and give the State jurisdiction over other tenure categories. In this review, public ownership of forests refers to State land that has been set aside for protected areas. Protected area management is assigned by the responsible minister – the Minister of Environmental Affairs and Tourism for nature reserves and national parks, and the Minister of Water Affairs and Forestry for forestry – to “a suitable person, organization or organ of State” (Protected Areas Act).

There is therefore a distinction between ownership, which is always at the national level, and management responsibility, which can be at the national, provincial or local government level.

### **State-managed forests**

*Natural forests and woodlands within national parks:* Access to and use of forest resources in national parks is managed through a zoning system and is strictly controlled through licensing. Use is restricted to access zones within the parks, and allows the harvesting of resources only for household use and crafts to sell to tourists. Policy and legislation make no provision for devolution or co-management of parks. Not all parks are well protected and managed by the authorities concerned, and illegal harvesting takes place to various extents.

*State forests under the Department of Water Affairs and Forestry (DWAF):* These include areas of natural forest, woodland and plantation. Access to and use of State forests can be authorized through provisions in the National Forests Act 84 of 1998. These include section 24 exemption, which grants local communities access to products for subsistence use without the need for a licence, and other provisions for licences, leases, concessions and community forestry agreements (CFAs). Provision is made for devolving forests through a CFA between the minister and a community, but no CFAs have yet been concluded. Some State forests, especially smaller and geographically dispersed ones, are not effectively managed or protected, and can be subject to high levels of illegal harvesting, or even forms of repossession by local communities.

Forests occur on other forms of State land, including that of the South African National Defence Force (SANDF), which are not set aside as protected areas and are not included in this review.

### **Forests managed by provincial government**

These fall into the following categories:

- *provincial parks* set aside under provincial statutes, in which – as in national parks – there is some access to a limited range of forest products for surrounding communities, but no provision for co-management;
- *protected areas* set aside under national legislation and assigned or delegated to provincial management, such as State forests assigned to provinces;
- *unassigned State forests*, of which a large number are managed by provincial conservation bodies without formal assignment; DWAF is currently engaged in assigning these to appropriate management authorities; as State forests, they fall under the National Forests Act and its provisions regarding access and co-management.

### **Forests managed by municipalities**

These include municipal nature reserves containing woodlands and natural forests, and municipal plantations.

### **Other public land**

Forests, mainly woodlands, also occur on other forms of public land, such as that controlled by SANDF and by public works. No information is available about the extent, status and use of these forests.

## **PRIVATE OWNERSHIP**

Most land in South Africa – 65 percent – is privately held under a well-developed system of freehold tenure. This land was set aside for exclusive ownership by white people during the apartheid and colonial administrations. Since the abolition of discriminatory landholding laws, there has been a gradual shift in the racial profile of landholders, but land remains predominantly in the hands of white individuals/families and large corporations. The current government has pledged to transfer 30 percent of land to black ownership by 2015. Most private land management is exclusive and excluding in nature. Other than through leasing, access rights to forests are not generally allocated to

third parties. Law and practice treat non-owners as trespassers or poachers, and even those who live on the land (such as farm workers and tenants) have very limited – or even no – rights of access to forest resources.

Data on plantation areas are disaggregated according to whether the areas are held by corporations or individual landowners, but those on natural forests and woodlands are not disaggregated in this way. The legal framework conferring rights and responsibilities is the same for both categories.

### **Plantations**

There are 182 830 ha of privately owned plantations outside the corporate sector, and 813 993 ha within it. This includes privatized State-owned plantations.

### **Woodlands**

An estimated 20 million ha of woodland occurs on privately owned land – both individual-/family-owned and that owned by companies/corporations. (This figure includes categories of woodland that are not included in the FAO definition of forests.) Woodlands are categorized according to whether they are on farms, on private nature reserves and conservancies, or on private land managed by the State under agreements.

### **Natural forests**

There is an estimated 115 292 ha of natural forest on privately owned land – both individual-/family-owned and that owned by companies/corporations. Forest categories include those on farms, those on private nature reserves and conservancies, and those on private land managed by the State under agreements.

## **COMMUNITY-/GROUP-MANAGED FORESTS**

The majority of rural black South Africans occupy land under forms of indigenous tenure, based largely on informal landholding rights and customary use practices. Although most of this land is publicly owned, it is officially granted for the exclusive use of tribes and other groups. In KwaZulu Natal province, Zulu people occupy 2.8 million ha, which is owned by the Ingonyama Trust. A board has been set up to administer this land for the material benefit and well-being of individuals in the communities occupying it. Some 13 percent of South Africa's total land area is under a form of trust land, where residents have various rights to occupy and utilize the land and its resources, but not full ownership rights. Such land is referred to as communal land in this case study.

### **Plantations**

In communal lands, extensive areas of plantations have been established by national, provincial and local government agencies and non-governmental organizations (NGOs). In this review, these plantations are considered as publicly owned, even though a proportion of them are on land leased by the State from local chiefs. In some parts of the country, especially KwaZulu Natal and Mpumalanga, individuals and families have established their own plantations with support from extension agencies or under company-supported out-grower schemes. The individual or family concerned owns the plantation, but does not have title to the land.

Contracts oblige out-growers to sell the timber they produce to the company, which deducts any advance it has made to the grower from the purchase price of the timber. However, many out-growers sell to other buyers, to avoid repaying their loans (Clarke and Isaacs, 2005), which suggests that the contracts signed with timber companies do not encumber the growers' ownership of the timber. Many out-growers that honour the terms of their contracts go on to produce second rotation crops, which also suggests that their ownership is secure, despite the contracts. Recently, group schemes to establish medium- to large-scale commercial plantations have been supported in parts of the country that are not suited to household production. In these cases, the group establishes a formal institution – a company or a trust – that owns and operates the forest enterprise. All group members are shareholders of the trust/company and elect a committee to manage day-to-day activities (Howard *et al.*, 2005).

These examples suggest that commercial timber production enables individuals and groups to secure ownership rights to forests in communal lands, despite the lack of formal land rights.

### **Natural forests**

Excluding forests that have been set aside as protected areas by national or provincial legislation (which are considered to be under public ownership), the natural forests occurring on communal lands generally fall under the control of traditional leaders – local chiefs and headmen. The nature of this control varies from area to area, depending on the underlying cultural traditions and their influences over these traditional institutions.

Although not proclaimed as State forests, the State exerts some control over natural forests through the National Forest Act 84 of 1998, which prohibits the cutting or damage of any tree in a natural forest without a licence. This provision undermines the authority of local leaders and weakens local communities' rights of access, and the State can barely manage its own State forests, let alone enforcing the law within unreserved forests. Although the National Forests Act makes provision for the State to enter into forest management agreements with local communities, no such agreements are yet in place.

### **Woodlands**

There is approximately 1.5 million ha of woodland on community land (only a proportion of which falls under the FAO definition of forests). Much of this is on village common land and is managed under common property systems, which have broken down in many areas.

### **Summary**

Unlike commercial plantation owners, individuals and groups have not secured ownership rights to unreserved natural forests and woodland resources on communal land. Underlying land rights rest with the State (or, in KwaZulu Natal, the Ingonyama Trust). Although management authority rests with traditional leaders, the provisions of the National Forest Act and other statutes governing the use of natural resources dilute this authority.



# Changes, trends and impacts

## OVERVIEW

The 1994 government inherited a country strongly divided along racial lines, a long history of land alienation and dispossession, and an economy that effectively excluded black people other than as labourers. The new government embarked on an ambitious programme to redress the wrongs of the past, draw black people into the mainstream economy and build a functioning democracy. This review focuses on five key national programmes, all of which have the potential to bring far-reaching change to the prevailing patterns of tenure, management and access to land and forest resources.

### Land transfer

The 1994 government pledged to transfer 30 percent of white-owned land to black owners within five years; this target date has since been shifted to 2015. Two primary mechanisms for the transfer have been put in place: *restitution* of land lost through race-based laws and practices; and *redistribution* of privately owned and public land.

#### Tenure and governance reform in communal lands

The tenure reform programme aims to provide security of tenure to those occupying communal lands that are currently owned by the State and administered through State-appointed traditional authorities. Tenure reform also aims to secure the rights of those living on other categories of land under different ownership, particularly farm workers on commercial farms and residents of informal settlements in urban and peri-urban areas. Allied to tenure reform is a programme to establish structures and systems for democratic local governance.

### Devolution of forest resources

The devolution of forest resources is not a priority on the national agenda, but it is of direct relevance to this review. Some elements of policy and law imply a commitment to the principles of subsidiarity, but there has been little focus on this, other than a programme to transfer natural State forests to other agencies, for management on behalf of the national forest authority.

### Privatization of State forests

In line with recent trends worldwide, South Africa has embarked on a programme to privatize its State-owned plantation assets. Four of the five high-potential commercial forestry packages have already been transferred to private sector bidders, under terms that favour equity stakes for local communities and investment in the development of local, black-owned forestry enterprises.

### Broad-Based Black Economic Empowerment

The government has put in place a far-reaching programme to redress inequality and boost economic growth through transforming the business ownership profile in the country. The Forest Sector Transformation Charter, produced alongside the Broad-Based Black Economic Empowerment (BB-BEE) Act, is a master plan for transformation of the forest sector, produced during a 24-month consultation process involving all sector stakeholders. The charter provides a framework, targets and undertakings for transforming the forest sector, including a commitment to attaining 30 percent black ownership and to increasing substantially the number of black people – including women – exercising management control by 2015 (DWAF, 2006).

The following sections overview each of these programmes, assess the impacts each has had and may have on patterns of forest resource management and ownership, and summarize the constraints faced. Case studies illustrate lessons learned and key challenges facing the government and society in transforming patterns of forest resource ownership, access and management.

## LAND TRANSFER

### Restitution

**Overview:** Restitution was introduced in 1994 with the intention of redressing past injustices created by race-based legislation and practices. It is one of three programmes within the overall land reform programme, which also includes redistribution of land and tenure reform.

According to the Restitution of Land Rights Act 22 of 1994, victims of forced removals were given the opportunity to lodge restitution claims from 2 December 1994. The original cut-off date for lodging claims was 1 May 1998, but Parliament extended this to 31 December 1998. An estimated 79 696 claims were lodged, of which 68 730 have been settled. The target date for settling all claims is March 2008.

Most of the claims settled to date are urban claims, which have been settled with cash compensation rather than the restoration of land. Only 6 percent of settled claims have involved the transfer of rural land. The bulk of outstanding claims are rural claims, in which claimants are more likely to demand the right to return to their dispossessed land. This is likely to be a complex, costly and lengthy process. It is not yet known how much land – and where – is involved, so the changes in land use that may be brought about are also unknown. The Commission on Restitution of Land Rights (CRLR) estimates that 70 percent of Mpumalanga and Limpopo provinces are subject to claims, including large areas of commercial farmland, mainly under export horticulture, and public forest.

**Restitution and forest land:** An estimated 40 percent of privately owned plantations are subject to land claims, and 70 percent of State-owned plantations are either under claim or have well-established agreements in place that recognize access or ownership rights for local communities. As far as can be ascertained, only one claim to a State forest has been settled.

More progress has been made with settling claims to indigenous forests and woodlands. A number of high-profile restitution cases involving protected areas have been settled, including the Makuleke land claim, which involves a portion of the heavily wooded Kruger National Park, and the Dwesa–Cwebe and Mkambati land claims, which involve large areas of protected coastal indigenous forests.

**Strategic partnerships:** Joint ventures and strategic partnerships are increasingly being adopted and promoted in land claim settlements. The Makuleke land claim was the first and is the best known example, whereby claimants regained rights over the land on condition that it remains under conservation management (Robins, Steenkamp and van der Waal, 2006). In exchange, they are paid compensation for foregoing their rights of occupancy, and receive a once-off lease fee payment. They can leverage additional financial resources through partnership agreements with private sector tourism operators. For example, the Makuleke community has entered into a joint venture with South African National Parks and a private tourism company to establish and run high-end tourist lodges in the Kruger National Park. This is seen as a “win–win” solution, with the community benefiting financially from its shareholding in the tourism venture, and the park retaining control of the conservation area now owned by the Makulekes.

In Dwesa-Cwebe, two local communities lodged a joint claim to 5 278 ha of an extensive marine and forest nature reserve along the Eastern Cape coast (Palmer *et al.*, 2006). The reserve contains an 80-bed guesthouse, which was included in the claim. The claim was settled on the basis of an agreement with the Provincial Department of Economic Affairs, Environment and Tourism, under which the land will remain a nature reserve in perpetuity, the community trust may not alienate the land, and access to and use of the reserve must be in keeping with conservation goals. Lessons and issues emerging from these cases are discussed in the subsection on the Impact of land transfer on forest management and livelihoods of the poor.

### Redistribution

**Overview:** Based on the principle of “willing buyer–willing seller”, the redistribution programme does not face the same pressures as the restitution programme regarding the need to acquire specific land areas. It does have its own challenges and difficulties, however, mainly related to the lack of post-settlement support and the need to ensure that new owners have the means and capacity to run

farms productively. National surveys to evaluate the progress of redistribution projects make depressing reading. Typically, these projects have involved the acquisition of large commercial farming units, which rather than being subdivided have been transferred to groups that hold them jointly under a legal entity, such as a communal property association or trust. The vast majority of projects have collapsed, leaving beneficiaries worse off than before (Andrew, Ainsley and Shackleton, 2003). The government is now making concerted efforts to put in place structures and systems for post-settlement support, including the strategic partnership models described in the previous section.

**Redistribution and forests:** No information is available regarding the extent of forest land within the total area of land transferred under redistribution – which is approximately 3.4 million ha. The most extensive forests in South Africa are woodlands, which occur naturally across much of the northern and western half of the country, and it can be assumed that a significant proportion of the redistributed area has woodland resources on it. No information is available on the area of plantations transferred to black owners through the redistribution programme.

### **Impact of land transfer on forest management and livelihoods of the poor**

Land transfers through restitution and redistribution have the potential to change patterns of forest resources ownership and management significantly, and to deliver much-needed income-earning opportunities to the poor. Of particular interest are the many strategic partnerships that have come into being, which give claimants opportunities to become shareholders in forestry enterprises. In practice, however, considerable difficulties have been encountered during the implementation of both restitution and redistribution. These difficulties influence the extent to which the programmes can deliver benefits to target households, while ensuring sustainable use of the land and resources. The following paragraphs provide a summary of the principle constraints and concerns raised in the literature.

**Significant delays in transfer:** Both programmes have lagged behind their targets, especially regarding rural land. Delays relate to implementing agencies' lack of capacity, poor planning and lack of cohesion among claimants, lack of funds for purchasing land, and the failure of government and current owners to reach agreement on fair property prices (Hall, 2007).

**Lack of post-settlement support for beneficiary communities:** The lack of adequate and ongoing support for new landowners is one of the main causes of project failure. Beneficiary communities are drawn from the least educated and least economically active sectors of society, and they lack experience and skills in technical aspects of production, as well as in business management. In many cases, there are no institutions governing community/group relations, and these need to be set up. Lack of support for building and maintaining effective local institutions is a major factor affecting the groups' ability to manage natural resources, including forests, on their newly acquired land (Andrew, Ainsley and Shackleton, 2003).

**Unequal balance of power and lack of capacity in strategic partnership arrangements:** Where communities have entered into partnership agreements with government departments and/or the private sector, power imbalances are common. Such imbalances can work against community interests, especially where partners lack the skills and/or commitment necessary to manage complex transactions.

**Lack of interdepartmental cooperation and leadership:** Restitution agreements on conservation land involve a number of different national and provincial government departments, including the Department of Land Affairs and its Commission on Restitution of Land Rights, the National Department of Agriculture, the nine provincial departments of agriculture, DWAF, and district and local municipalities. Several different regulatory and policy environments sometimes need to be negotiated and interpreted by each department, leading to a situation in which "everyone and no-one is responsible", so nothing is accomplished, or things happen in a fragmented way. There have been calls to set up interdepartmental task teams to fast-track the settlement of claims on forest and other conservation land. This is a key problem in the Dwesa-Cwebe land claim, which has not yet been transferred to claimants seven years after it was gazetted (Palmer *et al.*, 2006).

**Intra-group conflicts and power struggles:** Land transfers and strategic partnerships bring access to new resources, both land-based and financial. In group schemes, this becomes the basis for resource contestation, with local elite groups attempting – often with success – to take control of resources at

the expense of less powerful groups. In Makuleke, there is an ongoing power struggle between the elected leadership and the local chief, who has resorted to the courts in an attempt to exert his right to control decision-making structures and natural resources (Robins, Steenkamp and van der Waal, 2006).

*Differing priorities and needs among claimants:* Some restitution claims involve very large groups of people, who have a common heritage but now find themselves in widely differing personal circumstances. Some may be successful business people living in cities, while others are subsistence farmers or have become unemployed and landless. A share in an ecotourism or commercial farming enterprise may suit a city-based business person, whereas the priority for a landless and unemployed person may be to return to the land. At present, the emphasis of government has shifted in favour of strategic partnerships. Although these may be financially attractive (and even this is not always certain), claimants are under substantial pressure from the government, particularly CRLR, to forgo the right to return to the land (Derman, Lahiff and Sjaastad, 2006).

## TENURE AND GOVERNANCE REFORM

### Progress and problems

Two separate but interlinked programmes aim to reform tenure and governance in the former “homelands”, where land is held in trust for its occupants by the State. The Department of Land Affairs is implementing a *tenure reform* programme alongside its land restitution and redistribution programmes. The aim of the tenure reform programme is to strengthen the rights of black families, groups and communities occupying land under informal systems of land tenure that have no legal status, or whose legal status is unclear/of an inferior nature.

The government is also implementing a programme to establish structures and systems for *democratic local government* throughout the country. Local government is one of the three spheres of government – national, provincial and local – provided for in the constitution, and South Africa has been divided into district municipalities, each of which is run by an elected district council. Below each district municipality are a number of local municipalities, run by elected local councils. The aim is to create structures for democratic governance at the local level, and to decentralize responsibility for administrative functions and service provision. District and local municipalities are mandated to plan and coordinate development through integrated development planning.

The democratization of local government and the securing of tenure rights are fundamental to ensuring that the poor in rural areas have secure access to forest resources and are able to manage them effectively. From the period leading up to the 1994 elections until 1997, African National Congress (ANC – the ruling party) policies for local government and tenure reform did not envisage a major role for traditional leaders. The Municipal Structures Bill proposed that only 10 percent of council seats be reserved for traditional leaders, and the rest for elected representatives. The Land Rights Bill proposed that land rights be allocated to individuals, groups and communities, and that right holders elect a structure to administer land (Ntsebeza, 2002; 2004). These developments provoked a storm of protest from traditional authorities, who saw that reformed local governance and land administration would strip them of most of their powers and privileges. Traditional authorities remain very powerful in South Africa; their traditional status was considerably augmented by the patronage system developed under colonialism and apartheid. They are also well organized, and have direct links to the highest levels of national government. Vigorous lobbying and opposition from traditional authorities over the past eight years has led to substantial changes in government policy on land and local governance reform, as well as much confusion and delayed implementation (Lahiff, 2006).

Local government policy now provides for the formation of traditional councils, made up mostly of traditional leaders, which will play the role of being “closest to the people” in local development. The Communal Land Rights Act of 2004, aimed at reform and greater security of tenure on trust land, gives these traditional councils the authority to administer and allocate land in communal areas (Ntsebeza, 2004).

## **Impact of tenure and governance reform on forest management and livelihoods of the poor**

The current situation is one of considerable chaos regarding systems for managing and allocating land rights and of conflict between new local government structures and traditional authorities (Lahiff, 2006). New laws and policies are contested by both traditional authorities and progressive land rights movements. The latter have taken the government to court over the constitutional violations inherent in the Communal Land Rights Act of 2004, i.e., its alleged failure to protect citizens' rights to democratic governance and gender equality. Implementation of the act has been delayed and is now not expected to start before late 2007 or 2008. In the meantime, the problems of overlapping and insecure land rights created under apartheid, and which tenure reform was intended to address, remain. Effective local institutions for land and resource management cannot be established in the present climate of conflict and uncertainty over local government structures.

## **DEVOLUTION OF FOREST RESOURCES**

Devolution of forests is taking place through such mechanisms as land restitution and redistribution, privatization and BB-BEE. This section focuses on the devolution policies and practices of the authorities responsible for managing protected areas, including national and provincial nature reserves and State-owned natural forests.

### **Government policy and law**

*State forests:* National government retains the authority and responsibility for managing State forests, but can decentralize this authority through the legal instruments of assignment or delegation. DWAF is committed to a programme for transferring the management of State forests to provincial government departments and other "suitable agencies". Central government will however maintain an oversight and monitoring role, and transfers can be reversed if standards of management are not upheld. A large area of State forests is *de facto* managed by provincial authorities, but has never been legally assigned. A programme is under way to rectify this.

The National Forests Act of 1998 also makes provision for devolving management authority over State forests to user communities, and policy suggests that this option will be considered. To date, however, no such agreements have been proposed or entered into, and it seems unlikely that the will for this exists at present in South Africa. DWAF has a participatory forest management policy, which – in theory – gives local communities a say in the management of State forests. In practice, however, this programme amounts to little more than the setting up of community forestry fora in some forests, and a few forest-based income-generating projects.

A number of State forests are *de facto* under community control, even though they have not been legally assigned. In these areas, DWAF or the responsible department has little or no presence in the area and/or is unable to exert its control, so the forests have effectively become the property of local communities. Limited anecdotal information suggests that these forests are under threat from unsustainable harvesting and clearing for agricultural purposes, which is not surprising given the lack of formal transference of ownership, and the lack of support for sustainable use and management of the forests. Very little information about the current use and management of these forests is available, however, and some may be being managed effectively by the local communities, especially where local authority structures still exist and have local support.

*National and provincial parks and nature reserves:* Policy recognizes the need to grant local communities controlled access to parks and their resources. Concepts of co-management or devolution are not explicitly included in policy, other than in the context of agreements reached with land claimants.

### **Impact of devolution on forest management and livelihoods of the poor**

Unlike many other countries in Africa and Asia, in South Africa, there is little commitment in policy and law to the principle of devolving forest ownership to local communities. Consequently, there is no experience of devolution and its impacts.

## PRIVATIZATION OF STATE FOREST PLANTATIONS

The 1996 forest policy calls on the government to withdraw from ownership and management of State plantations, in order to free State resources for more important needs and improve the overall productivity and efficiency of operations. The government aims to ensure that privatization benefits the previously disadvantaged black population, through increasing its ownership and control of plantations, providing employment opportunities and securing access to forest goods and services for livelihood security.

The government has transferred a total of nearly 250 000 ha of State-owned plantations to the private sector since 2001. This represents nearly 60 percent of the high-potential State plantation area. The remaining 40 percent comprises the most extensive and valuable of the five packages put on the market – the Komatiland forests (KLF) package. A transaction that would have privatized this package was terminated in early 2006 because of concerns about industry structure. The government is currently reviewing privatization policy and plans in the light of emerging trends and concerns, especially those related to the structure of the industry, which is dominated by a small number of very large players. Assets have been transferred through lease agreements, which cede ownership of the plantations to new owners, while the government retains the underlying land rights. This gives the government stronger control over how these forests are used and managed than would be the case if they were sold outright.

Another critical reason for leasing rather than selling outright is the existence of land claims to these State plantation areas. According to the constitution, the government cannot sell State land on which land claims have been lodged. Although there is no accurate information on the extent of State plantations that are subject to land claims, estimates suggest a figure of about 70 percent of the total. The Department of Public Enterprises and DWAF have got around this issue by entering into agreements with leasing companies. If the claims are successful, the land will be returned to the claimants, who will become the official owners of the underlying land rights. Their rights to occupy the land will, however, be encumbered by the 70-year leases the government has signed with the companies leasing the forests. The government is paying all the lease money it receives into trust funds, to be paid out to claimants after settlement of claims. Thereafter, lease fees will be paid directly to community trust funds set up for this purpose.

### Impacts of privatization on forest management and livelihoods of the poor

The State manages the privatization process in ways that favour companies whose bids include a significant black shareholding, such as stakes for neighbouring black communities and/or workers, and commitments to supporting black-owned contracting businesses through outsourcing and training. According to the lease agreements, the new owners are obliged to respect the existing rights and claims of local communities.

### Case study: Singisi Forest Products

The first forestry privatization deal to be concluded in South Africa was for the Eastern cape north package. The bidder selected was Singisi Forest Products, a consortium led by the forestry company, Hans Merensky. The case is interesting because Singisi met and exceeded government targets in terms of black equity stakes, and also invested heavily in social and economic development in the area. The following is a summary of the actual and potential sources of benefits for local communities.

#### *Lease fees*

Singisi pays an annual lease fee of R6 million (US\$850) to the government, which holds this money in trust for the communities that have lodged claims to portions of the plantation. When the claims have been settled, accumulated and future rents will be paid to a community trust. The company is supporting claimants' settling of claims, which is a demanding and lengthy process for which communities often lack the necessary resources.

#### *Equity stakes for the local community*

A local community trust, Singilanga Directorate Trust, has a 10 percent stake in the consortium, which could be increased to 25 percent by adding the 6 percent retained by the State-owned company that previously owned and managed a portion of the plantations, and the 9 percent owned by the National Empowerment Foundation. The money accruing from this stake is paid into a

community trust and used for community development initiatives. Stakeholders are the immediate community adjacent to the forests.

### *Employment*

A major concern regarding privatization was that it would result in jobs being lost. Unions played an important role in the four-year negotiations leading to the first transfer, and were key in securing a government undertaking to protect jobs and maintain existing employment conditions. Despite its initial fears, the local union now welcomes the changes brought by privatization. No jobs have been lost, and employment in the local sawmill has become more secure. (Sawmills belong to Hans Merensky, the main shareholder in Singisi Forest Products.) Through employment, benefits are extended to a wider community outside those with a direct stake in the company.

### *Forestry-based enterprise development*

Support for the development of forestry-based enterprises was part of the Singisi bid, and is included in the lease agreement with the government. Singisi has an active programme to support black-owned forestry enterprises, procurement policies that favour black-owned contractors and service providers, and a preferential procurement target of 25 percent.

### *Access to non-wood forest products (NWFPs) and other forest benefits*

The leases include requirements to respect the existing use and access rights of resident and surrounding communities, especially the right to collect for domestic consumption. Singisi has a support programme for small enterprises using NWFPs, such as for mushroom collecting and selling.

### *Summary*

*Community benefits:* Experience to date suggests that privatization can increase benefit flows to local communities through:

- shareholding by community trusts in the consortia that take over the forests;
- rental income paid into community trusts (although this benefit will not be realized until land claims have been settled and institutions for receiving and managing the funds identified);
- improved opportunities for contracting, as a result of commitments made by the bidders;
- investment in local enterprises and social services.

*Improved forest management:* Prior to privatization, the management of State-owned DWAF plantations cost the government R350 million a year. The plantations that have been privatized no longer cost the government anything, and have instead become productive assets for the leaseholders. The condition of these forests has improved considerably as a result of intensive rehabilitation and improved management. Many have already been certified by the Forestry Stewardship Council (FSC), and the rest are in the process of being certified. Agreements with the government give leaseholders several years to certify the forests.

These positive conclusions should be accompanied by a word of caution, however. The Singisi case is unique. Other packages went to companies that were far less committed to empowering local communities, as evidenced in their bids or by their subsequent actions. In addition, the information on Singisi presented here is based on a qualitative assessment conducted shortly after the deal was struck. There is need for a more detailed and up-to-date investigation of the actual benefits accruing to communities, and an appraisal of the shortcomings and pitfalls. As found in the Makuleke and Dwesa-Cwebe case studies, implementation brings unforeseen difficulties and obstacles, which have to be addressed if the intended benefits are to be achieved.

*Source:* Ashley and Ntshona, 2002.

## BROAD-BASED BLACK ECONOMIC EMPOWERMENT

### Overview

The government's BB-BEE Programme aims to increase black people's participation in the economy. Whereas the earlier definition of BEE focused on ownership and management of businesses by black people, BB-BEE aims to extend economic opportunities to a much wider range of black people, through encouraging changes in:

*ownership and management:* increasing the number of black people who manage, own and control businesses, and providing opportunities for communities, workers and other collective enterprises to own and manage businesses;

*skills development:* supporting investment in skills development among employed and unemployed workers;

*employment equity:* ensuring equitable representation for all categories and all levels of the workforce;

*preferential procurement:* promoting the purchase of goods and services from companies that have a strong BB-BEE profile;

*enterprise development:* encouraging investment in black-owned and -managed enterprises;

*socio-economic development:* social development, and provision of services and amenities to the rural poor.

BEE is implemented through market forces, primarily procurement. Legislation does not force companies to implement BEE, but those that do not do so are likely to lose business. The government spends large amounts on service providers, and will buy from companies with good BEE ratings. Such companies, in turn, must also buy from companies or providers with good BEE ratings. This creates a cascading effect that reaches even those companies that do not supply government directly. A company's BEE rating is calculated using the BEE scorecard, which allocates points against targets for each of the elements outlined above.

### BB-BEE and forests

Section 12 of the BB-BEE Act makes provision for sectors to develop transformation charters. The Forest Sector Transformation Charter is due to be published for public comment in 2007, and is the product of a 24-month multi-stakeholder process focused on setting sector-specific scorecard targets, identifying challenges and obstacles to achieving these, and drawing up a sector-wide agreement for addressing challenges. In the draft charter, the industry commits itself to achieving ambitious targets under each of the BEE scorecard elements, a number of which have a bearing on current patterns of forest and forest resource ownership, management and access. The ownership targets commit the industry to transferring 30 percent of forestry businesses to black people, with a weighting that favours black women, workers and rural communities. A number of worker share-equity programmes are already in place, paying out annual dividends to forest workers. The management element of the scorecard ensures that share ownership implies the power to influence the management of the company, and thereby the forest. Enterprise development and preferential procurement aim to accelerate the growth of black-owned forestry enterprises.

In addition to these targets, the charter commits government, organized labour and the industry to undertakings that address the constraints to meeting sector transformation targets. These undertakings have a bearing on some of the other national programmes reviewed here. For example, industry undertakes to work with the Land Claims Commission in establishing Memoranda of Understanding (MOUs) for the settlement of land claims on private forest land. The MOUs will also provide post-settlement support to restitution beneficiaries. The government has undertaken to conclude similar agreements with the Land Claims Commission regarding the settlement of land claims on State forest land. Government and industry have undertaken to put in place framework agreements to provide finance for the purchase of land and for the capitalization of forestry enterprises on the land.



## Conclusions

In 1994, the new government and society at large faced two key challenges: bringing about democratic decentralization; and shifting the racially skewed patterns of ownership of land and capital in South Africa. Unless these issues were resolved, poor black communities – the majority of the population – would continue to be excluded from access to and control of forests and other key resources, as well as from full participation in the economy. The history and persistence of marginalization of the poor in South Africa pose a threat to the sustainability of forests.

This case study reviews five government programmes to address these challenges. The programmes are sophisticated in their vision, design and ambitions, but far less developed in practice. Very little qualitative or quantitative information is available on the impacts they have had, and in many cases it is still too early to assess progress, let alone measure impacts. The value of these programmes lies in the documentation of processes and outcomes, which can guide discussion of implementation strategies, pitfalls and how to avoid them. Some general observations regarding trends in forest ownership and the impacts on forest management and benefits for the poor can be made from the evidence already available.

The legacy of overcrowded homelands with insecure tenure rights and undemocratic, corrupt and inefficient institutions has proved hard to shift. Programmes aimed at reforming land and governance rights have so far floundered, and in some cases problems have even been exacerbated. As a consequence, the rural poor remain trapped in poverty and unable to capture the benefits that forests offer. Lack of effective protection and management results in growing shortages of forest resources.

Land redistribution and restitution offer means for transferring ownership of private and public land, and thereby forest resources, to the rural and urban poor. This is significant given the almost total lack of access that these communities had to forest resources on State- and privately owned land in the past, and the extreme overcrowding and lack of access to resources in the former homelands. The land restitution and redistribution programmes have, however, lagged considerably behind their targets for land transfer. In most of the transfers that have taken place, the beneficiaries have been unable to establish viable enterprises or even to support themselves on the land. The lack of post-transfer support has been identified as one of the main reasons for the failure of land reform projects. The need to support the development and building of local institutions is also particularly important for the sustainable use of forest resources on the transferred land.

Strategic partnership models in which land claimants join forces with the private sector and/or government to run a forestry, conservation and tourism or agricultural enterprise on their restored land have potential to deliver significant benefits to local communities. Through such partnerships, claimants are able to leverage much-needed financial and technical support. Experience with these models has been mixed, however, and there are still more problems than successes. The model also brings certain costs to communities, and it is too early to say whether the benefits will outweigh these costs and can be sustained. Notwithstanding implementation problems, the restitution and redistribution of land remain among the most powerful tools for devolving forest resources to the poor, as they result in the transfer of ownership of land and forests.

In South Africa, commitment to the devolution of State and other publicly owned forests is limited to the transfer of management responsibilities, which can be revoked if management standards are not upheld. Public agencies are the target beneficiaries of these transfers, however, and not communities. The devolution of forest ownership to local communities is not envisaged in policy or provided for in law.

Shifts in the ownership of State-owned plantations have taken place through privatization, and although the process is still very new there are indications that privatization increases the benefits to local communities, resulting in improved forest management. The State has an important role in brokering these deals.

The Forest Sector Transformation Charter provides a framework, targets and undertakings for transforming the forest sector, and is a powerful tool for bringing much-needed changes in forest ownership, management control and flow of benefits in favour of black people in general, and the rural poor in particular. A number of the undertakings relate directly to the challenges highlighted in this paper. The charter will not come into effect until it is gazetted in 2007, so it will be a while before its effects can be felt and measured, and the nature and extent of its implementation challenges become apparent.

## Proposals for the way forward

Securing individual and group rights to land and resources and ensuring effective and democratic local governance remain top priorities regarding communal land. The government's lack of commitment to devolving ownership and management of State forests and other publicly owned forest land to local communities needs to be examined within the framework of a national policy review, taking into account the experiences of other countries in Africa and Asia. There is need for additional resources to develop participatory forest management models and approaches that work in the South African context.

The transfer of forest land to communities through restitution and redistribution needs to be expedited. Undertakings made by the government and industry under the Forest Sector Charter will contribute to addressing this challenge.

Experience to date has shown that ownership alone is not sufficient to ensure sustainable use and management of forest and other land-based resources. Providing post-settlement support, including for viable forest-based livelihood support strategies and the development of resource management institutions, is of critical importance. Charter undertakings made by the private sector and government to establish financing framework agreements are critical in this regard.

One of the more interesting models emerging from the land reform programme in South Africa is that of strategic partnerships involving beneficiaries, the State and/or the private sector. Although complex to set up and manage, such partnerships offer the potential of significant benefit flows to local communities from the commercial use of resources. The benefit flows from commercial enterprises can also provide incentives for retaining forests on land that might otherwise be cleared for other land uses. There is need to further these models, especially as they relate to land transfers and restitution on forest land. Industry has made undertakings to this effect under the Forest Sector Charter.

Early indications suggested that the privatization of State-owned forests would result in significant flows of benefits to local communities, but the actual outcomes and challenges of privatization have not been sufficiently monitored and documented. This study recommends that a comprehensive, formative evaluation of State plantation privatization be carried out. An important aim of the evaluation would be to recommend how to address key problems and enhance benefit flows to local communities.

The national BB-BEE Programme is an innovative and groundbreaking approach to addressing the economic marginalization of previously discriminated against groups. The Forest Sector Transformation Charter is a comprehensive undertaking by government and the private sector to transform forest ownership and the flow of benefits from forests, including measures to address a number of the challenges highlighted in this paper. Resources should be provided for effective monitoring and support of implementation of the charter, as well as for analysis and documentation of lessons relevant to other sectors and countries.

## REFERENCES

- Andrew, M., Ainsley, A. & Shackleton, C. 2003. *Evaluating land and agrarian reform in South Africa*. Occasional Paper Series: Land Use and Livelihoods No. 8. Cape Town, Programme for Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape. Available at: [www.uwc.ac.za/plaas](http://www.uwc.ac.za/plaas).
- Ashley, C. & Ntshona, Z. 2003. *Transforming roles but not reality? Private sector and community involvement in tourism and forestry development on the wild coast, South Africa*. Research Paper No. 6. Brighton, UK, Sustainable Livelihoods in Southern Africa Programme, Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Clarke, J. & Isaacs, M. 2005. *Forestry contractors in South Africa: what role in reducing poverty?* Cape Town, Programme for Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape and London, International Institute for Environment and Development.
- Derman, B., Lahiff, E. & Sjaastad, E. 2006. Strategic questions for strategic partners: challenges and pitfalls in South Africa's new model of land restitution. Presented at the Conference on Land, Memory, Reconstruction and Justice: Perspectives on Land Restitution in South Africa. 13–15 September 2006, Houw Hoek Inn, South Africa. (proceedings in preparation)
- DWAF. no date. *Draft Policy and Strategy for the Management Devolution of State Natural Forests to other Agents*. Pretoria.
- DWAF. 2006. *Draft Forest Sector Transformation Charter*. Pretoria.
- Hall, R. 2007. The unfinished business of land reform. *The Mail and Guardian*, 23 February–1 March 2007. Available at: [www.mg.co.za](http://www.mg.co.za).
- Howard, M., Matikinca, P., Mitchell, D., Brown, F., Lewis, F., Mahlangu, I., Msimang, A., Nixon, P. & Radebe, T. 2005. *Small-scale timber production in South Africa: What role in reducing poverty?* Pretoria, Fractal Forest Africa, Fakisandla Consulting, Institute of Natural Resources, Rural Forest Management, and London, International Institute for Environment and Development.
- Lahiff, E. 2006. Land tenure data in agriculture and rural development: a critical review of dualism in South Africa. In FAO. *Land reform: land settlement and cooperatives*. Rome, FAO.
- Ntsebeza, L. 2002. *Decentralisation and natural resource management in South Africa: Problems and prospects*. Occasional Paper Series: Land Reform and Agrarian Change in Southern Africa No. 22. Cape Town, Programme for Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape.
- Ntsebeza, L. 2004. Rural governance and citizenship in post 1994 South Africa: democracy compromised? *The State of the Nation*, HSRC press.
- Palmer, R., Kinwell, R., Coleman, M. & Hamer, N. 2006. The Dwesa-Cebe restitution claim: a case study as preparation for field based learning. Unpublished report prepared for the Department of Land Affairs.
- Robins, S., Steenkamp, C. & van der Waal, K. 2006. Land, identity and conservation: tracking the Makuleke land claim. Presented at the Conference on Land, Memory, Reconstruction and Justice: Perspectives on Land Restitution in South Africa. 13–15 September 2006, Houw Hoek Inn, South Africa. (proceedings in preparation)

### **Web sites**

Department of Land Reform: <http://land.pwv.gov.za>.

Statistics on land reform transfers: [www.sagoodnews.co.za/search/agriculture/868105.htm](http://www.sagoodnews.co.za/search/agriculture/868105.htm).

## ANNEX. GLOSSARY

**Communal land:** Not an official term in South Africa, but used in this study to refer to various forms of publicly owned land officially granted for the exclusive use of tribes or other groups.

**Forest:** Includes natural forests, woodlands and plantations. The following definitions are derived from the National Forests Act No. 84 of 1998:

*natural forest:* a group of indigenous trees whose crowns are large and contiguous;

*woodland:* a group of indigenous trees that are not a natural forest, but have more than 5 percent canopy cover;

*plantation:* a group of trees cultivated for the exploitation of their wood, bark, leaves or essential oil. In South Africa, almost all plantations are exotic species, mainly from the genera *Eucalyptus*, *Pinus* and *Acacia*.

**Forest Sector Transformation Charter:** A comprehensive master plan for the transformation of the forest sector, produced alongside the BB-BEE Act.



# Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: Are they contributing to better forest management and poverty reduction?

## Case Study from the United Republic of Tanzania

By  
Amina Akida  
and  
Rosina Blomley

### Summary

Since approval of the revised National Forest Policy in 1998, the legal and policy environment for forestry in the United Republic of Tanzania has undergone a fundamental shift and now recognizes the need for partnerships with a range of stakeholders, while seeing rural communities as a critical partner in forest management. This change in forest practice and enforcement is partly a result of Tanzania's experiments with socialism and "villagization" (*ujamaa*) in the 1970s, which emphasized the role of the village in local administration and governance. The introduction of centralized administration during the colonial era had weakened the traditional land tenure arrangements and practices that defined common property rights.

Before colonialism, most land was common property, and was owned and utilized by members of well-defined groups, such as a tribe, the inhabitants of one village, a family or a clan. Management of these resources was governed by traditional or customary law. The Land Ordinance of 1923 defined and regulated land tenure in Tanganyika, declaring all land – occupied and unoccupied – as public land. The control and adjudication of such land was vested in the Colonial Governor. The Forest Ordinance of 1957 reinforced central government's exclusive control of all forest resources, and did not recognize traditional rights to use forest resource for villagers living around the forest reserves. Village assemblies were not designated as local authorities and were not consulted during the granting of licences to harvest these resources. Consequently, forests and forest resources were regarded as alien and belonging to the government, so local communities had little interest in conserving or managing them.

Perspectives on the role of forest in society have changed and broadened as a consequence of social, economic, environmental, cultural and political changes. Land laws (particularly the Village Land Act) have strengthened and formalized the role of the village council in administering matters relating to land and the management of natural resources at the local level.

The Forest Act, which was gazetted in 2002, allows two different approaches to partnerships and the devolution of rights in forest management. First, it recognizes a range of forest managers, all with full responsibility for forest protection, utilization and conservation. These managers include national, local and village government, groups and private individuals. Second, the law allows partnerships for the co-management of forest resources. Where forest management is shared between the State and local communities, the relationship is formalized through the signing of a joint management agreement (JMA). Where forest management on State-owned forest land is shared with a commercial forest company through a public–private partnership, this agreement is termed a concession. The Forest Act recognizes different kinds of forest tenure categories:

- *national forest reserves (NFRs)*: gazetted forests owned and managed by the central government through the Forestry and Beekeeping Division (FBD) of the Ministry of Natural Resources and Tourism (MNRT);
- *local authority forest reserves (LAFRs)*: gazetted forests managed at the district council level under the local government;



- *village land forest reserves (VLFRs)*: forests owned by villages and managed by committees established under the village councils. This is a new category of forest, which was legalized following approval of the Forest Act.

Because the legal basis for forest law is relatively recent, many experiences regarding participatory forestry or partnerships with the private sector are still emerging, and it is difficult to draw conclusions regarding the viability of these or their contribution to either poverty reduction or forest management. This paper attempts to address these questions with the limited knowledge base that exists at present.

The two main types of participatory forest management that have been practised over the last decade are community-based forest management (CBFM) and joint forest management (JFM). Experience to date suggests that where communities have full title to the land and forests and decision-making power regarding use and management, participatory forest management (PFM) appears to be reaching its twin objectives of improved forest management and improved livelihoods. The law recognizes communities, through their village councils, as the sole managers of VLFRs. Evidence from communities that reserved their own forests in the mid-1990s clearly shows that forests are being restored, unregulated activity is being reduced and encroachment is declining. Forests also continue to provide local subsistence benefits and opportunities for regulated commercial harvesting (where the resource base is sufficient in size and composition).

JFM is proving much more complex, however, as forest management rights and responsibilities are shared between two forest managers. JFM has been heavily promoted by government in forest reserves with high biodiversity, which provide important services to the country in terms of water catchment functions. For local residents, the high conservation status of these reserves means that the legal benefits from them are limited. This has resulted in a number of observers criticizing the approach, as management costs placed on the communities far outweigh any tangible local benefits realized. Where utilization is permitted – such as in productive forests, including plantations, some natural and mangrove forests – the approach has been complicated further by failure to agree on national guidelines/regulations regarding how and what quantities of forest benefits (such as forest royalties) can be shared with local communities.

The act allows private individuals to own forests – usually small plantations, woodlots or forest patches, which are generally managed to provide domestic and commercial produce, such as poles or timber. Forest management and potential income generation are high for individuals who are sole owners and managers. A second form of private forestry is where large-scale investors or forest companies establish forests on village or general land (outside forest reserves). Although not widespread in Tanzania, a few well-known cases exist, such as Kilombero Valley Teak Company (KVTC) and Tanganyika Wattle Company (TANWAT). Although not required by law, most of these companies enter into partnerships with local residents to maintain good relations, and thereby reduce the risk of fires or encroachment. Such partnerships range from providing local employment to more elaborate schemes such as that practised by KVTC, which has established a community fund for supporting local development initiatives.

Forest monitoring for management purposes in national forest reserves is generally rather weak in Tanzania. Most often it is difficult to determine the extent of forest cover under different management regimes. Forests provide revenue from forest royalties, and other important services such as water and biodiversity, but they lack proper management plans. Forest plantations do at least have management plans and minimal monitoring. The lack of proper management plans and monitoring in most State-owned forests is due to the vast areas of forest resources and their limited quantities. As a result, many management actions are not implemented. Local governments also manage forest reserves, but their forest planning, management and monitoring are often non-existent. In many cases, no financial resources are directed towards the management of forest reserves, which are largely viewed as revenue sources for local governments, and lack of proper management has led to encroachment and illegal harvesting. Villages are required to undertake routine patrolling and monitoring of their own forests, and in most cases this has proved an effective way of controlling unregulated forest harvesting. Management plans, also required by law, are enforced through the use of local by-laws. In many cases, the running costs of VLFRs are covered by a portion of the revenue received at the village level. Private forests, particularly those managed by large-scale companies, tend to be very well planned, managed and monitored.

Through the National Forest Programme (NFP), efforts are under way to develop a comprehensive forest sector monitoring system – the National Forestry and Beekeeping Database (NAFOBEDA). This system is expected to provide detailed assessments of forest cover, quality and status, as well as other data regarding forests' contributions to local livelihoods.

The review of forest tenure in Tanzania concludes that when forest management responsibilities are devolved to the community, group or individual levels, the potential for achieving the goals of poverty reduction and sustainable forest management is maximized. Even under JFM arrangements where cost and

benefit sharing is clearly stated, the objectives of forest management are met. This study proposes the following ways forward:

- Elimination of major stumbling blocks for advancing JFM through developing a clear, transparent and nationally agreed framework for sharing the costs and benefits of managing government-owned forest reserves.
- The rapid scale up of support to rural communities that are interested in reserving their own forests on village land, to assist them in establishing VLFRs in ways that comply with the Forest Act.
- Harmonization of laws and regulations that govern community management of forestry and wildlife resources for local benefits.
- Strengthened protection of traditional forests through providing forest managers with legal instruments available under the law.
- Improvement of the quality of forest-level planning and monitoring in all forest reserves under central or local government.

## Introduction

Much of Africa's forest estate is under the jurisdiction of either national or local governments. Excessive deforestation and forest degradation, resulting from population growth, agricultural expansion, escalating demand for wood products, illegal logging, industrial development and rapid economic growth, have triggered a debate on the effectiveness of public sector forest management and the need for changes in forest resource tenure and institutional arrangements. As a result, there is a shift towards decentralizing decision-making to lower levels of government, including districts and villages, and to increasing private sector involvement in forest management. To institutionalize the involvement of other stakeholders in forest management, changes in forest tenure and institutional arrangements for management are inevitable.

Between June and October 2006, FAO commissioned a study based on country-specific case studies from 23 countries in Africa, including the United Republic of Tanzania.<sup>53</sup> The objective of the study is "to achieve a better understanding of the relationship between forest resource tenure and forest management, and in particular of the implications for poverty alleviation". Tanzania was selected because of the advanced degree of community involvement in forest resource management in East African countries. The study is expected to help policy and law development in the respective countries, and will also raise awareness of the linkages between forest ownership, forest management and institutional arrangements and sustainable forest management and poverty alleviation.

The information in this report was collected from a range of literature and data sources, mostly available within the Forestry and Beekeeping Division (FBD) of the Ministry of Natural Resources and Tourism (MNRT), supported by personal interviews and some field visits. Much of the quantitative data regarding forest area and tenure arrangements are based on one-off studies, some of which were carried out a decade ago. At present, there is no apparent system for the regular updating of figures, as monitoring systems are still being developed.

<sup>53</sup> The other countries were Algeria, Angola, Cameroon, the Central African Republic, Côte d'Ivoire, the Democratic Republic of the Congo, Ethiopia, Gabon, the Gambia, Ghana, Kenya, Madagascar, Mali, Morocco, Mozambique, Namibia, the Niger, Senegal, South Africa, Uganda, Zambia and Zimbabwe.

# The formal and legal context

## LAND TENURE SYSTEMS IN TANZANIA

In order fully to understand the forest tenure system in the United Republic of Tanzania, it is important to understand the basic land tenure system. The legal basis for land tenure in Tanzania is derived from two basic laws that were passed in 1999. The Land Act and the Village Land Act state that all land in Tanzania is public land, which the president holds in trust for all citizens. The president delegates the power to designate, adjudicate and modify land tenure status to the Commissioner for Lands. District and village councils play an important role in managing land at the local level. These two laws have the overall objective of formalizing and legalizing traditional and customary land tenure arrangements.

Tanzania recognizes three categories of land:

- *Reserved land*: This is land set aside by central government for purposes such as nature conservation under wildlife or forestry laws. It includes forest reserves, wildlife reserves and national parks. Management of these areas is defined by the parent law (e.g., forest reserves are managed according to the Forest Act).
- *Village land*: This includes all land within the boundaries of registered villages, of which there are more than 10 500. Village councils and assemblies are given power to manage this land. The Village Land Act of 1999 allows village government to enter into agreements and enterprises that provide well-being for villagers. Village councils are required to divide village land into three categories: communal land, which is shared by a large number of individuals within the village and may include grazing, pastures, forests or other areas with natural resources; occupied land, which is used for housing, cultivation, businesses, etc. and managed by individuals or single families; and future land, which is set aside for future use by individuals of the community.
- *General land*: This is land that is neither reserved nor village land. It is managed by the commissioner of lands, on behalf of the central government.

## FOREST TENURE SYSTEMS IN TANZANIA

The total area of land covered by forests in Tanzania is estimated at 34.6 million ha, of which 14.3 million ha is gazetted as forest reserves. The remaining 20.2 million ha of unreserved forest is under heavy pressure from conversion to other land-use systems such as agriculture, wildlife protection, grazing, land settlement, recreation and industrial activities. Table 1 provides an overview of the areas of forest under different ownership or management categories.

TABLE 1  
Forest distribution by ownership and management regime

Ownership	Productive		Protective		Total	
	No.	Area (ha)	No.	Area (ha)	No.	Area (ha)
<b>Declared or gazetted forest reserves</b>						
Local authority forest reserves	95	1 356 204	74	231 470	169	1 587 674
National forest reserves	223	9 292 845	225	2 986 862	448	12 279 707
Private forest reserves (company)	3	47 834	1	13 097	4	60 931
Village land forest reserves	81	136 919	187	319 478	268	456 397
<i>Subtotal reserved forests</i>	402	10 833 802	487	3 550 907	889	14 384 709
<b>Unreserved forests</b>						
Proposed local authority forest reserves	20	64 019	43	102 559	63	166 578
Proposed national forest reserves	15	352 557	50	443 367	65	795 924
Proposed village land forest reserves	442	850 417	392	754 144	834	1 604 561
<i>Subtotal</i>	477	1 266 993	485	1 300 070	962	2 567 063
Forests on general land	n/a	17 704 269				17 704 269
<i>Subtotal unreserved forests</i>						20 271 332
<b>Total</b>						<b>34 656 041</b>

Sources: MNRT, 2000, 2002, 2006a; FBD records and information from Kilombero Valley Teak Company (KVTC).

The Forest Act (2002) recognizes the following categories of forest.

*National forest reserves (NFRs)*: These are gazetted forests owned and managed by central government through FBD. They cover about 12.3 million ha, and constitute approximately 35 percent of the total area under forests. NFRs are either protection forest reserves (managed for conservation purposes such as biodiversity or water catchment) or production forests (including natural and plantation forests, which are harvested for timber, fuelwood and other purposes).

*Local authority forest reserves (LAFRs)*: These are gazetted forests managed at the district council level as production and protection forests. There are 169 gazetted forest reserves under local government control, with a total area of 1.6 million ha and including both productive and protective forest reserves. LAFRs are regarded as a major source of district revenue from charcoal and timber extraction.

*Village land forest reserves (VLFRs)*. These are a new category of forests, which became legalized following approval of Forest Act No. 14 of 2002. VLFRs, as suggested by the name, occur on village land and are owned and managed by the village council, on behalf of the village residents. There are approximately 1 100 VLFRs, either planned or already in existence, covering a total area of slightly more than 2 million ha, which represents approximately 11.5 percent of all unreserved forest land. They are managed for both production and protection purposes, depending on their location, size and composition. Following the legal transfer of rights and responsibilities to village government, through a process known as “declaration” villagers gain the right to harvest timber and forest products, collect and retain forest royalties and undertake patrols (including arresting and fining offenders). They are also exempt from regulations regarding the harvesting of reserved tree species, and are not obliged to share their royalties with either central or local government. One of the underlying goals of the forest policy is progressively to bring large areas of unprotected woodlands and forests under village management and protection. The Forest Act (2002) describes the legal process that enables village governments to reserve and manage their own forests.

*Community forest reserves (CFRs)*: These are found on village land and are similar in all respects to VLFRs, except that the village council delegates their management to a group of people within the community (such as a women’s group or a group of charcoal producers, timber operators or beekeepers). In such cases, the owner/manager is not the whole village but a subgroup or a subvillage.

**Private forests:** These are of two main kinds. The first is small-scale production of trees on private land, usually as part of an agricultural system. These forests may be the result of agroforestry or – more commonly – the establishment of small woodlots from 0.25 to 3 ha in size. Efforts to establish woodlots by individuals are significant, especially in Iringa region, where shortages of wood have encouraged farmers to plant woodlots and establish nurseries. These woodlots consist mainly of pines or eucalyptus, which are sold locally for timber and poles. In Tanga region, Muheza district, small plots of teak (*Tectona grandis*) are a common feature. Unfortunately, there is no information on either the legal state of ownership or the total forest area under individual ownership. The total contributions of individual woodlots, including agroforestry systems, to household income and poverty alleviation are not known.

The second type of private forestry involves large-scale private forestry enterprises obtaining leases on either village or general land for the purpose of planting trees. Within this category, there are three known private forests covering a total of 60 931 ha. Trees are produced for a range of purposes, but mainly for timber, poles or wattle bark. Annex 2 provides details on these three private forests.

**Forests on general land:** General land, formerly known as public forest land, is non-gazetted or non-reserved land, and is managed by the Commissioner of Lands on behalf of the president. Forests on general land (or general land forests) are, however, under the authority and jurisdiction of the Director of Forestry and Beekeeping. These areas constitute 51 percent of all Tanzania's forest land, and cover a total of 17.7 million ha. They have open-access use rights, and are characterized by insecure land tenure, shifting cultivation, and harvesting for fuelwood, poles and timber. They are under heavy pressure from conversion to other competing land uses, such as agriculture, livestock grazing, settlements and industrial development, as well as from wildfires. The rate of deforestation in Tanzania is estimated at 90 000 ha/year, and most of its impact is on public forests (United Republic of Tanzania, 1998).

**Sacred and traditional forests:** Although this forest category is not recognized by law, there are a wide variety of traditional, customary, clan or sacred forests that are managed at the community level for various reasons. Sacred forests are totally protected for burial sites, worship, sacred or religious purposes, while traditional forests are used for local consumption, for example, to provide dry-season grazing areas for pastoralists or local supplies of forest produce. Both these types of forest are usually well protected. Rather than using formal institutions such as village councils, sacred and traditional forests are often governed by clan or village elders, and protected by local beliefs or superstition, as well as more formal law enforcement. They are often very small in size and highly fragmented. A study in the North Pare mountains in northern Tanzania identified 290 clan (sacred) forests, locally called “*mshitu*” or “*mpungi*”, covering a total area of 370 ha.

## FOREST MANAGEMENT SYSTEMS INVOLVING MULTIPLE STAKEHOLDERS

The Forest Act provides two main mechanisms that result in stakeholder partnerships for the management of forest reserves: joint forest management (JFM) and forest concessions.

### Joint forest management

JFM is a collaborative management approach that divides the responsibility and returns of forest management between the forest owner (usually central or local government, but sometimes the private sector) and the forest manager (usually forest-adjacent communities). JFM takes place on land reserved for forest management, such as NFRs (e.g., for catchment, mangrove or production purposes), LAFRs or private forest reserves. It is formalized through the signing of a joint management agreement (JMA) by village representatives and government (either the district council or MNRT). The legal basis for establishing JMAs can be found in Section 16 of the Forest Act (2002). FBD is currently revising the first version of its JFM guidelines, which were published in 2001. A survey by FBD in June 2006 established that JFM is operating or being established on 1.6 million ha of forest, representing approximately 13 percent of all forest reserved by national or local government and involving 719 villages (MNRT, 2006a).

### **Forest concessions**

Section 20 of the Forest Act (2002) describes the process for establishing forest concession arrangements for the management of trees in forest reserves or general land. The law does not define a forest concession clearly, so there is potential for confusion between this section and the one describing JMAs (Section 16). The Forest Policy provides some clarification by describing a concession as:

*“a long-term agreement between the government and a forest industry enterprise, the latter to manage a forest reserve, industrial plantation or part thereof mainly for timber production. The company is responsible for all harvesting and silvicultural activities including road construction and maintenance. The government collects the agreed royalty and concession fees”* (United Republic of Tanzania, 1998)

The general consensus that seems to be emerging is that Section 20 of the law applies to large-scale industrial private forestry enterprises only, while Section 16 refers to any other form of co-management of forest resources. Concession agreements are for extended periods (e.g., 50 years) and are bound by the principles of a management plan agreed between the government and the private company. The process for developing a concession agreement is described in a recent MNRT publication (2006b).

### **FOREST MONITORING**

Through the National Forest Programme (NFP) efforts are being made to develop a monitoring system for the forest sector: the National Forestry and Beekeeping Database (NAFOBEDA). An existing system already tracks all forest reserves and their different characteristics and details, including management regimes, ownership and utilization levels. This system has been piloted in six districts of Tanzania and at the national level within FBD. It will be introduced to other districts, resulting in national coverage within two or three years.

## Changes and trends

As in many African countries, the advent of colonization in the United Republic of Tanzania fundamentally changed land tenure from a traditional and customary system to a centralized formal one. The introduction of centralized administration during this period weakened the traditional land tenure arrangements and practices that defined common property rights. Throughout history, different cultures have used common property to manage resources sustainably; in Tanzania common property was owned and utilized by members of well-defined groups, such as the inhabitants of a village, or the members of a family or clan. Management of common resources was guided by resource use rules under traditional or customary law.

Under the Land Ordinance of 1923 (Cap. 113), all land in Tanganyika, whether occupied or not, was defined as public land. Rights over the land were placed with the State, to be held, used or disposed of as “rights to occupancy” for the benefit of the people. Under the Land Ordinance, the titles to occupy land issued under customary law were recognized as rights of occupancy.

During the village mobilization of 1973 to 1976 (known as “villagization” or by its Kiswahili name *Ujamaa*), village structures assumed an increasingly important role in land tenure. During this period, hundreds of thousands of families were forcibly moved from their ancestral land to sites that were suitable for cultivation in locations where the government could provide much-needed social amenities. The role of the village and the legal basis for the concept of village land were enshrined in law through the approval of the Land and Village Land Acts in 1999.

Village councils were first elected by rural communities in 1975, but not recognized as empowered local government structures until 1981, through the approval of Local Government Act No. 7 of 1982. Villages were formed from combinations of existing hamlets, and in some areas completely new villages were created. Since then, the role of local institutions and traditional values in managing natural resources has declined, and management is increasingly the responsibility of village government structures such as the village council or the village natural resource committee (VNRC). Village government has replaced chiefs and clan elders in land allocation. Local beliefs about the value of protecting forests and traditional property rights, which influenced the use of common resources, have gradually eroded (Monela *et al.*, 2000).

Forest law and policy over the past 100 years have mirrored these shifting trends in rural land tenure. The Forest Ordinance of 1957 (Cap. 389), which governed the conservation and management of forests and forest products, was highly centralized. Part II Sections 5 and 9 of the ordinance provided for the declaration of central government forest reserves and restrictions on the use and/or occupation of such areas. This created conflict when villagers were denied their traditional rights to use resources, resulting in alienation of forest reserves and a subsequent lack of interest in conserving them for future use. Village assemblies were not consulted about the granting of licences to harvest forest resources near or in village lands. This was because these bodies were not designated local authorities and had no legal mandate to assume management responsibilities. The harvesting of forest products on land outside central government forest reserves was vested in central government.

In the early 1990s, with financing from the Swedish International Development Agency (SIDA), pilot forestry activities were established in Arusha region of northern Tanzania in dryland miombo forests that had been subject to encroachment and overharvesting. Activities were implemented through the Land Management Programme (LAMP), which facilitated communities’ protection and management of three forest areas: Duru-Haitemba, Mgori and Suledo. Originally, central government had identified these forests as potential areas for gazettement as forest reserves, under provisions of the forest ordinance. Local opposition to the creation of national forest reserves was high, however, owing to concerns about exclusion from an area that was viewed as traditional village land. In addition, local forest officers were viewed with much suspicion and were widely regarded as corrupt, making local people doubt the potential for success of a reserve managed by government staff. Following consultations with FBD in 1994, it was decided that the villagers in these areas should be allowed to manage the forests themselves, using their own resources and for their own

benefit. Using by-laws that were legislated under the Local Government Act of 1982, villagers were encouraged to take an active role in local forest management through the establishment of village forest committees and patrol teams. Previously, forests had been open-access resources for use by both local and distant forest users, who generated income and short-term benefits from them, but in an unsustainable manner. Following the decision to empower village councils, these forest areas began a remarkable recovery that still continues.

These pilot areas were profiled at the national and international levels. LAMP initiated discussions with FBD in the late 1990s regarding how the forest areas could be formalized within the existing legislation. At the same time, a number of other area-based projects were facilitating the establishment of so-called village forest reserves in areas of forest set-aside, or areas reserved by village councils. A major milestone was reached in 1998 with approval of the revised national forest policy, which completely reframed the centralized and protectionist nature of forest policy in Tanzania. For the first time, forest policy clearly acknowledged forests' contribution to poverty reduction and rural livelihoods. Perhaps most important, however, the revised forest policy recognized the role of communities in the management of forest resources, as demonstrated by the two excerpts in Box 1.

**Box 1. Excerpts from the Forest Policy of 1998**

Policy Statement 5 (p. 19): To enable sustainable management of forests on public lands, clear ownership for all forests and trees on those lands will be defined. The allocation of forests and their management responsibility to villages, private individuals or to the government will be promoted. Central, local and village governments may demarcate and establish new forest reserves.

Policy Statement 6 (p. 21): Village forest reserves will be managed by the village governments or other entities designated by village governments for this purpose. They will be managed for production and/or protection based on sustainable management objectives defined for each forest reserve. The management will be based on forest management plans.

This policy shift paved the way for approval of the Forest Act (2002), which became operational following publication of the Forest Regulations. This act provides for a diversity of management options and expands the range of potential forest managers to include individuals, groups, villages, local and national governments. It also makes possible a range of management options in which roles are shared between forest owners and users. The concept of participatory forest management (PFM), a central strategy of Tanzania's Forest Policy (1998), Forest Act (2002) and NFP (2001), was conceived as a mechanism for transferring forest ownership and management from the central to village government, as illustrated in Box 2.

**Box 2. Major milestones in the policy and legal framework**

**1982: Local Government Act No. 7** spells out the roles of district and village governments, and provides new levels of autonomy and devolution to local councils.

**1998: National Forest Policy** recognizes the roles of a diverse range of stakeholders and partnerships with non-governmental organizations (NGOs), the private sector and local communities for sustainable forest management.

**1999: Village Land Act No. 5** confers responsibility for village land management and adjudication in lands to elected village councils.

**2001: NFP (2001 to 2010)** provides a strategic framework for implementation of forest sector policy, and stresses the roles of stakeholders from the public, private and voluntary sectors.

**2001: Community-Based Forest Management Guidelines** issued by MNRT.

**2002: Forest Act No. 14** passed by parliament.

**2004: Forest Regulations** that operationalize the Forest Act issued by MNRT.



The following are the three broad policy objectives of PFM:

***Rehabilitation and maintenance of forest quality:*** The primary goal of PFM is to restore and/or maintain forest quality and environment and the ecological services that forests offer to local and national stakeholders. It assumes that delegating management responsibilities to the lowest possible level leads to improvement of the forest resources in question.

***Improved livelihoods for forest-dependent communities:*** Through access and user rights to forest resources, rural livelihoods at the village, community and household levels are expected to become more secure and sustainable. Communities will benefit from:

- financial returns, from the sale or lease of forest resource and the collection of fines;
- reduced vulnerability, through a sustainable supply of forest-based goods and services for domestic consumption (water, building materials and energy).

***Improved local governance through more effective local natural resource management institutions:*** Locally elected village institutions provide the institutional basis for forest governance at the community level. PFM aims to strengthen these institutions to manage local resources in more effective, transparent and cost-efficient ways – thereby contributing to improved local governance.

The concept of forest concessions and mutually beneficial relationships between the public and private sectors for the long-term management of forest resources is relatively new in Tanzania, and was included in the Forest Policy of 1998. The Forest Act (2002) provides the legal basis for forest concessions, and MNRT has recently approved guidelines and formats for agreements. Various models of concession arrangements will be piloted.

# Analysis of forest management systems

## FORESTS OWNED BY CENTRAL AND LOCAL GOVERNMENT

In the United Republic of Tanzania, State-owned forest reserves (including national and local authority forest reserves) constitute about 40 percent of the total forest estate and cover about 13.8 million ha. In most cases, the central government has jurisdiction over the administration and protection of State-owned forest reserves, which are classified as NFRs. Central government employees involved in protecting NFRs include district catchment forest officers, zonal mangrove officers and forest managers. A small proportion – approximately 11 percent – of State-owned forest reserves is under the jurisdiction of local governments and supervised by district forest officers. These forests are classified as LAFRs. LAFRs and NFRs can be either production forests with commercial aspects or protection forests managed primarily as catchment areas where no consumptive utilization is permitted.

Owing to the scarce capacity and resources of both central and local government, the management of many government-owned forest reserves is limited. A recent study assessed the available staff and capacity to manage the Eastern Arc mountain forests, and found that the government was providing approximately one-quarter of the resources required to manage these forests adequately. Assuming that 1 km<sup>2</sup> of forest requires about US\$364 per year to manage, there was a shortfall of more than US\$1 million per year, even when donor funding was included (Burgess and Kilahama, 2005). Plantation forests tend to receive more government support because of their high economic value and potential for generating income. Key catchment forests that play vital roles in water conservation or biodiversity conservation, such as the forests in the Eastern Arc mountains, receive special attention and are often well supported by projects or external funding.

LAFRs tend to be poorly managed and many are viewed simply as sources of revenue for local governments, which have limited resources and few opportunities for generating local revenues. Typically, the only resources that local authorities invest in the management of LAFRs are the staff salaries of divisional or ward-level forest staff under the district council.

Where no formal arrangement for PFM exists, local communities have very few legal rights to use forests. Unregulated consumption often takes place, however, particularly in areas close to urban centres where the demand for charcoal, timber or fuelwood is high, such as in Pugu South Forest Reserve, an NFR within an hour's drive from Dar es Salaam. Despite the extremely limited management inputs from government, encroachment into government-owned forest reserves is surprisingly low.

A recent study tracked forest cover changes in the Eastern Arc mountain forests and calculated that approximately 70 percent of the original forest cover has been lost and the remainder is retreating towards the boundaries of NFRs (Mbilinyi and Kashaigili, 2005). The period of greatest forest loss was between the 1970s and the early 1990s; the rate has slowed markedly because there are now very few pockets of forest outside reserve boundaries. The study demonstrated that local communities appeared to know and respect forest reserve boundaries, in spite of central government's negligible efforts to enforce them.

Regular monitoring of government-owned forest is very rare. In 1994/1995, FBD's Forest Resources Management Project, supported by the World Bank, undertook a national forest and land resources assessment to provide an updated picture of the state of forests in Tanzania, but no other national study has been undertaken since then. Specific studies of particular geographical priority areas or themes (biodiversity, stock assessment) have been undertaken, but their limited scope makes long-term monitoring impossible. Current plans under the NFP to develop a forest-based national monitoring facility may lead to organized assessments of forest resources.

## FORESTS OWNED BY VILLAGE GOVERNMENTS

A village council may reserve common land within the village land as a VLFR for purposes of forest management. The village council owns and manages the trees through a VNRC, a group or an individual, and most of the costs and benefits of managing and utilizing forest resources are carried by the owner. Central government has a minimal role in the management of VLFRs, and district councils are responsible for their planning and establishment, as well as for undertaking occasional monitoring. To declare a VLFR, the village prepares a management plan, which must be approved by the village assembly. Villages can make by-laws to support the management plan and provide the legal basis for enforcing forest management rules. Annex 3 provides a sample format for a VLFR management plan, and Box 3 provides a case study of management.

The following are some of the incentives that the Forest Act (2002) provides to encourage local communities to reserve forest resources on general land (see Table 1):

- *Waiving State royalties on forest produce:* This means that the village is not bound by inflexible (and low) royalty rates, and can sell its produce at prevailing market rates.
- *Exemption from local government taxes (“cess”) on forest produce from village forest management:* This means that produce harvested from VLFRs is not liable for local government taxes during transportation.
- *Exemption from the reserved tree species list:* This mechanism under the Forest Act (2002) protects commercially important or endangered tree species on unreserved land, and entrusts their management (and commercial use) to the district forest officer. When under village management, decisions about harvesting are transferred to the village administration.
- *Confiscation and sale of forest produce and equipment harvested illegally:* Any forest produce or equipment used to harvest illegally in a VLFR may be confiscated and sold by the village council, and the proceeds used to benefit the village.

As a result of these incentives, communities’ interest in establishing community-based forest management (CBFM) is increasing. Evidence is mounting that forest condition is significantly improved when it is managed locally by mandated village institutions under CBFM arrangements. A study in Shinyanga region demonstrated that local communities’ restoration of forest patches (known locally as *ngitili*) had resulted in the reintroduction of 152 tree species and 145 bird species, many of which were thought to have disappeared before the forests were restored (MNRT and IUCN, 2005). Mgori forest in Singida district is another example. Covering 44 000 ha divided among five villages, the forest area has been heavily recolonized by game and a range of wildlife such as elephants, monkeys, baboons and leopards.

Despite the positive incentives provided under the law, villagers who have embarked on CBFM have not yet capitalized on the significant economic values within their forest reserves. The following are possible reasons for this:

- *Poor state of forest resources:* Much early CBFM was carried out on degraded forest land that had little merchantable timber left. This meant that utilization opportunities for forest managers were limited and long periods were required before the forests became commercially viable. For example, Duru-Haitemba Forest in Babati district is only now being considered for low-level commercial harvesting after 11 years of community management.
- *Reluctance to use harvesting as a management option:* The initial stages of CBFM are often concerned with reserving, securing, protecting and restoring forests on village land, because CBFM is frequently a response to uncontrolled utilization and severe degradation. Some communities resist harvesting for fear that utilization may lead to uncontrolled use and result in forest destruction. This fear is reinforced by district foresters’ heavy emphasis on conservation, in-line with their mandate to conserve and protect forest resources. A further problem is communities’ lack of knowledge about the availability of profitable timber markets, both locally and internationally.
- *Crop damage from wildlife:* As with JFM, increases in game numbers appear to have a negative effect on local social and economic conditions. In July 2004, an elephant from Mgori VLFR killed two people in Ngimu village and destroyed large amounts of crops –

the first incidence of this type for many years in that village. Increased numbers of monkeys and baboons also pose a problem for farmers with fields close to the forest boundary. Unfortunately, wildlife management and use is regulated by a separate set of legal instruments, such as the Wildlife Management Act and the Wildlife Management Area Regulations (2002). Reserving forests on village land does not grant village governments automatic rights to wildlife. To obtain such rights, villages must follow different steps, leading to the eventual establishment of Wildlife Management Areas (WMAs).

### Box 3. VLFR, case study of Kipangege village, Kibaha district

Kipangege village is located in Kibaha district, Coast region, and borders the NFR of Ruvu South. An adjacent area of land covering 232 ha was originally occupied by Mkubagile village, but this village was removed following the national villagization programme of the mid-1970s. The forced removal of the resident population resulted in rapid recovery of the forest through natural regeneration over 40 years, producing a mature coastal forest. However, proximity to Kipangege village meant that the demand for forest products was high, as was the frequency of forest fires, so degradation of the forest was an increased risk.

In 2001, the *Misitu Yetu* (Our Forest) Project, implemented by a local NGO – the Tanzania Forest Conservation Project – in collaboration with FBD staff based at Kongowe, supported the villagers' reservation of this forest area as the Kipangege VLFR. The forest is totally protected, and the village has set aside an additional area of village land from which villagers can continue to obtain forest products. This area and an area inside Ruvu South NFR are used as burial places. The project facilitated a JMA for the management of the Ruvu South NFR, based on a management plan for a single village forest management area (VFMA).

The Kipangege village forest patrol team conducts patrols once a week. It has 12 members, who are elected every two years on a rotational basis so that every villager has an opportunity to understand the forest through patrolling. When practical work is required for the VLFR, the communal work system is utilized. In this way, the boundary has been cleared and planted with tree seedlings. The households and farmers adjacent to the forest report illegal forest activities. A similar patrol team operates within the Ruvu South NFR, but its activities are complicated by the fact that patrolling is undertaken jointly with FBD forest rangers, who frequently fail to show up for joint patrols. The process for disposing of goods confiscated during joint patrols is also unclear and has created resentment within the village.

Achievements to date include the stabilization and recovery of Kipangege VLFR through community efforts, and the recovery of village water sources within the forest, which were threatened by forest degradation. Local residents are very satisfied with the fruits of their work and have been able to collect limited amounts of non-wood forest products. Conflicts between FBD and the village regarding the shared management of the Ruvu South NFR, however, have resulted in a questionable future for the JMA. Villagers complain that they do not get enough cooperation from FBD and that all management costs have been devolved to the community, while benefits remain with government.

VLFRs can be declared or gazetted. Declaration takes place when the village government formally agrees to set aside or reserve an area of forest within the village land. Once the respective district council endorses this declaration, the villagers are fully empowered to manage the forest using provisions set out in the management plan and by-laws. After three years, villagers may request FBD to gazette the VLFR formally. The differences in terms of legal powers are very unclear, however, and the process is voluntary, so very few village governments have gone through the rather complex steps required to achieve national gazettement. Currently, of 329 declared VLFRs, only 53 are gazetted.

The monitoring process for PFM is being integrated into the wider NFP monitoring system. Monitoring is largely done at the village level, with communities being provided with the skills to conduct participatory forest resources assessment (PFRA) and standardized tools for recording and monitoring financial expenditures, issuing permits, levying fines and undertaking patrols. Six-monthly status reports provide regular monitoring data on PFM.

## PRIVATE FORESTS

Private forests are of two main types: large-scale investors or private companies establish private forests on land leased from villages, or from the government on general land; and, more frequently, individuals or households establish small woodlots or forest patches, either by planting trees or through natural regeneration.

The Commonwealth Development Corporation has financed two plantations in Tanzania: Kilombero Valley Teak Company (KVTC) in Kilombero and Ulanga districts, which has been operating since 1992; and Tanganyika Wattle Company (TANWAT), which plants wattle and has pines and eucalyptus in Njombe district. A third private forest – Farm Forest Company Limited – is financed by Norwegian investors and plants pines and eucalyptus for timber and poles in Mufindi and Kilombero districts. Escarpment Forest Company Limited is about to start generating revenue from trading carbon, having received certification for carbon sequestration in late 2000.

### Box 4. Company private forest, case study of KVTC

In 1993, the Commonwealth Development Corporation established KVTC with a 99-year lease from the Government of the United Republic of Tanzania. The company's mandate is to develop plantation forestry as a means of promoting sustainable economic, social and environmental development in the Kilombero Valley.

KVTC aims to produce 230 000 m<sup>3</sup> of timber per year on a sustainable basis. It has leased 28 131 ha of land in miombo woodland, and proposes to plant teak over 25 percent of this area. The remaining 75 percent has land-use plans for natural areas, with the aim of sustainably managing approximately 8 000 ha of miombo and protecting the remainder of the leased land.

#### Environmental impacts

The importance of evergreen forests as areas of exceptional biodiversity and endemism is understood. The conservation of important ecosystems and areas of high biodiversity is part of KVTC's environmental policy, which is strictly adhered to when natural areas are converted to teak plantations. The formal procedure for converting natural areas to teak plantations provides for the conservation of important ecosystems and areas of high biodiversity.

In early 2004, KVTC carried out remote sensing using satellite images from Spot 4 with a resolution of 10 m. This forest cover mask can be used to compare forest cover changes within and outside the KVTC concession areas and to assess the impacts of KVTC activities on surrounding areas, at the district, regional and country levels. Forest cover changes from May 2002 to July 2004 were compared. An area of 69 488 ha was assessed, comprising 16 388 ha of KVTC-leased area and 53 100 ha of village land. The results showed a forest cover loss of 0.73 percent of the total area within the KVTC concession, compared with a 4.4 percent loss outside the KVTC leased land. The areas that experienced decline and the causes of forest loss are being monitored yearly.

#### Social and economic impacts

KVTC is committed to the socio-economic empowerment of the people, and has embarked on a local economic empowerment programme.

- The company has shifted its employment base to use outsourced employment.
- KVTC contributed US\$800 000 to the local economy in 2005, mainly via its outsourcing programme.
- The local villages received US\$30 000 of village contracts during 2005. The company works with villagers and has established village contracts that educate and heighten the environmental awareness of villagers by financially rewarding them for the reduction of wildfires and poaching in the KVTC area.
- KVTC pays social funds directly into villages' bank accounts, of which the company is a co-signatory. Funds are managed to achieve goals set by the villages.
- KVTC and its contractors employ about 500 labourers a day.
- KVTC has started an outgrowers scheme in which local residents are provided with subsidized seedlings, technical advice and inputs and are guaranteed markets for timber from mature trees of an acceptable size and quality.

Private forests that are established or reserved on private land by households include woodlots, areas of land left to regenerate and recover, and small plantations for commercial production of forest products.

#### Box 5. Household private forests, case study of Mzee Mabula in Maswa district

Mzee Mabula moved to his current home in Wigekelo, Maswa district in 1978. At that time, the land was in very poor condition and had been cleared and heavily overgrazed. Almost all the vegetation had been removed by extensive browsing of goats and cattle from neighbouring villages. Mzee Mabula set about restoring the area, initially by planting sisal around the edge of the farm to keep livestock off his land. He then contacted the *Hifadhi Ardi Shinyanga* (Shinyanga Land Conservation Project – HASHI), which was supporting local communities' restoration of forest lands through the traditional system of *ngitili* – a land management practice developed by the Sukuma pastoralists to provide dry-season grazing for livestock. Mzee Mabula was advised to allow a portion of his farm to regenerate naturally and to start digging a series of water harvesting contours on the most degraded areas, which covered about 20 acres (8 ha). A small pond was dug at the bottom of his farm, which filled up during the heavy rains of 1998 and now provides water for most of the year for domestic and livestock use.

Since he started restoring his land in the mid-1990s, Mzee Mabula has seen a number of significant changes in his local environment. Trees have re-established themselves and many are now old and large enough to be harvested for fuelwood and building poles, while bees – which used not to be found – recolonized the area after Mzee Mabula placed traditional hives in flowering acacia trees. Grass has re-established itself under the regenerating trees and now provides important fodder resources for his cattle and goats. What was previously an eroding piece of land is now a local water catchment area.

The following are some of the benefits that Mzee Mabula has enjoyed since reforesting his farm:

- Sufficient pasture for his 50 cows, goats and sheep, even during the dry season when other areas are exhausted.
- Sufficient fuelwood for domestic use, with some surplus to sell to neighbours.
- Available water for drinking and watering stock. His wife and daughter no longer have to collect drinking-water from wells distant from the farm.
- Sales of pasture and thatching grass to neighbours, at Tsh 500 per bundle (about US\$0.4).
- Sales of poles to neighbours, providing enough cash to buy iron sheet roofing for his new house.
- Increased milk production and honey from beekeeping will soon add extra income.

Source: Adapted from Mlenge, 2004.

## TRADITIONAL FORESTS

Many ethnic groups in Tanzania have collectively or individually conserved forest areas for a range of social, cultural, religious and other traditional purposes. Traditional forests can be thought of as either communal or private forest reserves that have not undergone any official establishment process. Perhaps the most well documented examples of this type of forest are the *ngitili* forests of Shinyanga and Mwanza regions. As a strategy to cope with shortages of fodder during the dry season, the Wasukuma pastoralists developed an indigenous fodder conservation system, called *ngitili*, which protects natural rangelands through controlled and deferred grazing. The final few weeks of the dry season are a critical and vulnerable time for livestock keepers, as all sources of grazing and browse are usually exhausted. *Ngitili* forests provide a reserve of fodder during this critical period. By enclosing a designated area as bush fallow and allowing livestock to use it only during this critical time, traditionally reserved forests are protected, resulting in rapid regeneration and re-establishment of trees. The browse trees play an important role in the nutrition of livestock, particularly as supplements to grasses and crop residues.

## JOINT FOREST MANAGEMENT

JFM is a formalized management arrangement in which two parties have primary interests – the forest manager and the forest owner. The signing of a JMA transfers user and management rights, but maintains ownership. The Forest Act (2002), Section 16 states that a JMA can be made between:

- FBD and “any person or organization in the public or private sector providing for the management within the vicinity of that national forest reserve”, as well as community groups or other groups living adjacent to and “deriving the whole or a part of their livelihood from that national forest reserve”;
- a district council and a village council, a community group or any person or organization in the public or private sector providing management for that village council or community group;
- a village council and a community group providing management of a VLFR;
- the manager of a private forest and community groups or other groups of people living adjacent to and deriving the whole or a part of their livelihoods from or adjacent to the private forest.

The most common JFMs are agreements between central government and village councils, under which the village defines an area within the forest that it will jointly manage with the government. Such areas are called village forest management areas (VFMA). Authority to manage the VFMA is delegated to an elected sub-committee of the village council, which is called the village environment committee, the village natural resource committee or the village forest committee. Box 6 provides a case study of a village working with JFM. To date, 719 villages have or are working towards acquiring approved management plans and JMAs for managing a total of 1.6 million ha (see Table 1). Management plans are developed by the villagers in consultation with district authorities and must include:

- name and description of the forest;
- objectives of the agreement;
- parties to the agreement;
- management activities to be undertaken;
- rules, and penalties for breaking them;
- how funds from forest management (fines, fees) will be managed and spent;
- procedures for resolving disputes that may arise among the parties to the agreement;
- duration of the agreement;
- how the agreement will be revised.

Experience over the last few years confirms the general assumption that JFM, when well facilitated, can lead to recovery and/or maintenance of forest quality. Although empirical evidence is scanty and only limited long-term ecological monitoring has been carried out, many villages responsible for forest management under JFM arrangements are reporting important indicators such as:

- improved water discharge and quality from forest areas managed jointly;
- increasing signs of natural regeneration in formerly degraded areas;
- reduced incidences and spread of fire;
- reduced illegal activities;
- reduced encroachment of agricultural land into forest areas;
- increased game and wildlife numbers and diversity.

It therefore appears that JFM contributes to sustainable forest management, but further research and documentation are required to confirm this.

Evidence of improved livelihoods is less clear, particularly regarding more tangible, economic returns from forest management. A recent assessment of JFM in Iringa district (Topp-Jørgensen *et*

*al.*, 2005) found average annual village incomes of only US\$189 from JFM areas inside NFRs. The following are some of the wide range of reasons for this poor performance:

- National and international interest regarding the protection of critical forest ecosystems has led many early donors to direct funding for PFM towards high biodiversity and protection forests, such as catchment forests. Given the national and global values of these forests, local use options – and corresponding management responsibilities – tend to be minimal.
- Although a significant portion of the forest reserves under central government are productive forests and highly suited for JFM arrangements, progress in this direction has been limited. Two possible causes of this are the lack of a legal basis for sharing the significant revenues obtained from productive forests (planted or natural), which makes binding agreements difficult, and the reluctance from some quarters to share central government revenues with local communities.
- Fines collected by local patrols for illegal activities within the forest represent an important income source for village forest managers, particularly where the forest status precludes economically productive activities such as timber harvesting. As forest areas are brought under effective village control, the incentives for open-access harvesting decline, so illegal activities drop and income from fines tends to decrease. This has often reduced the revenues of village forest management committees to such low levels that even very basic village forest management costs become difficult to meet.
- As forests are managed in more sustainable ways, wildlife populations tend to increase and recolonize from surrounding areas. The ability of villages to cash-in on this new-found resource is limited by the restrictive, bureaucratic rules and regulations regarding community wildlife management in Tanzania. Consequently, increased wildlife numbers in JFM areas often represent an unwanted and growing cost owing to crop raiding and damage to property. This is a particular issue regarding larger mammals, such as elephants and buffaloes, which threaten life and property. Although villages may be granted wildlife management rights and hunting concessions through the establishment of WMAs, this requires complicated institutional arrangements and it is not yet clear whether a single area can be managed simultaneously as a WMA and a VLFR.



### Box 6. JFM, case study of Nyamisati village, Rufiji district

Nyamisati is a small village located on the northern fringes of the Rufiji delta on Tanzania's coastline. The village is remote, isolated and characterized by low levels of literacy and very limited development. In 1998, with support from the Norwegian government, FBD initiated activities in this and another 18 coastal villages in the delta area to develop JFM agreements for the management of important mangrove forests, which were under severe threat from harvesting and other forms of development. The village signed a JMA with the government following extensive negotiation of village by-laws and management plans. The mangrove was divided into productive (utilization) and protective (conservation) zones.

#### Environmental and social impacts

- 140 ha of mangrove forests have been rehabilitated.
- Effective joint patrols and control of the harvesting of mangroves have resulted in the natural regeneration of degraded areas.
- Rice farmers, who had cleared 20 ha in 2004, have moved out of the mangrove following negotiations with the VNRC, indicating a high level of awareness about the importance of the ecosystem.
- Conservation zones have been improved and recovered. Communities have contributed to this by providing labour for replanting and patrolling and by following selective harvesting regulations and by-laws.
- Communities and district staff have been trained in beekeeping, seaweed farming and fish and shrimp farming techniques.

#### Among the remaining challenges are the following:

- *Tenure conflicts*: During the villagization era of 1969 to 1973, villagers were allocated land for farming, some of which was mangrove that they subsequently occupied for rice cultivation. The displacement of many of these farmers to make way for the regeneration of mangrove has created conflicts and deprived the farmers of livelihoods. A second cause of conflict arose over failure to demarcate the boundaries of each village's land and of each VFMA, leading to uncertain roles and overlapping mandates in disputed areas.
- *Cost and benefit sharing*: Failure to agree on equitable cost and benefit sharing continues to undermine JFM arrangements in this and other coastal villages. According to villagers interviewed for the case study, revenue from the utilization zone amounts to just over Tsh 6 million/month (about US\$4 600). Before regulated harvesting was introduced under the JMA, forest products were collected free, and mangrove poles were an important revenue source to villagers (one villager said that he used to earn about Tsh 90 000 a month). The JMA may therefore have resulted in reduced incomes and subsistence benefits, leading many villagers to question the rationale for the project. Together with the delayed finalization of regulations and guidelines for benefit sharing, this will undermine local communities' continued commitment to JFM.

## CONCESSION ARRANGEMENTS IN GOVERNMENT FORESTS

As already discussed, concessions are provided for in both law and policy, and guidelines are currently being formulated for the negotiation of concessions and the preparation of template formats. To date, no concession or lease of government forest land has been negotiated, and the future of concession arrangements is currently unclear.

## Conclusions and the way forward

Forest policy, law and practice have evolved rapidly over the last decade, largely as a result of changes occurring outside the natural resources sector. Since the 1970s, the United Republic of Tanzania has been promoting decentralization through locally elected district and village governments. This has increased, and a range of services and government budgets have been devolved to local government levels over the last ten years. This trend has been accompanied by a focus on participation in the formulation and implementation of policy – local communities are expected to participate directly in planning and achieving their own development. Within macroeconomic policy, the increasing emphasis that Tanzania and its development partners put on poverty reduction has led all government departments to demonstrate a clearer link between their activities and broader poverty reduction goals. The introduction of the land laws in the late 1990s sought to formalize customary land tenure in village areas, devolving land allocation and adjudication matters to village governments.

These trends were sufficient to ensure that when the Forest Act was passed in 2002 it transformed decades of centrally controlled forest management by embracing a range of partnerships among players in the public, private and civil society sectors. The degrees to which these new opportunities have been put to advantage have varied considerably. Progress has been made regarding the implementation of PFM, and currently more than 1 800 villages are involved in some form of PFM on more than 3.6 million ha of forest land. Arrangements for leasing part or all of government forest reserves (termed forest concessions in law) have met with less success.

Annex 4 provides an overview and typology of the different forest tenure types known to exist in mainland Tanzania, and draws general conclusions regarding the degree to which these different tenure arrangements have contributed to poverty reduction, sustainable livelihoods and restoration or maintenance of forest condition. The most State-controlled forms of forest management appear at the top of the table, and the most privatized forms at the bottom. Community-based and communal forms appear in the middle.

Although not perfectly correlated, this analysis suggests that the chances of achieving sustainable forest management and poverty reduction are highest where forest management rights and responsibilities are fully devolved to the community, group or household level. NFRs have been effective in maintaining forest cover, but only where significant investments of funds and staff have been made. The creation of forest reserves without management arrangements results in degradation and loss of forest cover, as shown in the case of LAFRs.

For local governments faced with limited financial resources and pressing development demands, investment in forest management is often limited, and LAFRs are often perceived as more of a source of income than an asset that requires long-term investment and management. Limited transport, access to forest areas and capacity result in inappropriate management practices. For village communities that own, manage and use the forest they live next to, the incentives to invest labour, time and resources in management are greater.

Where government has entered into partnerships with local communities (in JFM), forests seem to be being restored and the management undertaken by communities through local patrols appears to be having a positive impact. In terms of positive and tangible benefits to communities, however, the picture is less clear. The strict protection management regime practised in protection forests, such as catchment forests that are reserved primarily to conserve water and biodiversity, restricts harvestable resources to only low-impact, non-timber forest products, such as medicinal plants, honey, dead fuelwood and, in some cases, limited livestock grazing. The absence of agreed guidelines or regulations regarding the level and mechanisms for sharing forest management benefits (royalties or produce) in production forests has prevented JMAs in such forests from being endorsed, even though they may have passed through long negotiation and discussions at the community level. These two factors have meant that the livelihood benefits of JMAs in government forest reserves have been somewhat limited.

Forest and wildlife resources are governed by parallel sets of legal instruments, which have evolved separately and place quite different requirements on communities with regard to local management. This sectoralization of laws and policies places additional burdens on communities wishing to benefit from the revenues from both commercial wildlife hunting and the sustainable utilization of timber from forests on village lands; currently it is not clear whether a WMA can be established in an area declared as a VLFR (or vice versa).

In general, the monitoring of government-owned forests for management purposes is weak in Tanzania, particularly in LAFRs. At the forest sector level, improvement is currently under way as development partners and government move towards a more harmonized sector-wide approach (SWAP) within the framework of NFP. FBD is establishing and operationalizing a sector-wide monitoring framework that will draw on lower-level monitoring systems operating in villages and districts to provide regular status reports regarding the achievement of sector-level indicators.

Recommendations regarding forest policy, law, forest management and planning issues related to improved livelihoods include the following:

- A clear, transparent and nationally agreed framework for sharing the costs and benefits of managing government-owned forest reserves through JMA needs to be developed. This has been identified as a major stumbling block for advancing JFM in both productive and protective forests. The framework should include simple tools for assessing, negotiating and agreeing forest management costs and benefits with local communities, as well as a mechanism for sharing forest royalties. Regarding protective forest reserves, more imaginative approaches are required, such as developing payments for environmental services – water, power, biodiversity and carbon.
- Laws and regulations governing the community management of forestry and wildlife resources for commercial hunting and forest resource use need to be harmonized to embrace a more broad-based conceptualization of community-based natural resources management and to avoid the potential for conflicts at the local level.
- There is need to scale up the support to rural communities interested in reserving their own forests on village land, to assist their establishment of VLFRs in ways that comply with the Forest Act. Some villages have large areas of unmanaged miombo woodlands, and others have traditional forests that have been managed under customary rules and tenure; both need to be formalized to ensure adequate protection under the law.
- Tanzania has a large number of traditional, sacred and cultural forests that are owned individually or communally and used for a range of purposes, including religious, cultural or social uses, as well as more utilitarian purposes such as dry-season grazing, collection of medicinal herbs or beekeeping. Almost all of these forests have been protected by traditional institutions and sanctions, but this protection now needs to be strengthened by providing forest managers with legal instruments.
- Different models of concession arrangements for managing forest plantations with the private sector need to be piloted and implemented. Agreements must contain clear provisions for working with and supporting community-level social and economic development. This is planned with support from the Tanzania Forest Conservation and Management Project, financed through the World Bank.
- There is a need to improve the quality of forest-level planning and monitoring in all forest reserves under both national and local government. Creative mechanisms will need to be developed at the local government level to ensure that a portion of the revenues received by local governments from forest royalties go towards forest management at this level. This could be through some form of retention mechanism, whereby shares of revenues are retained and earmarked for forest management.

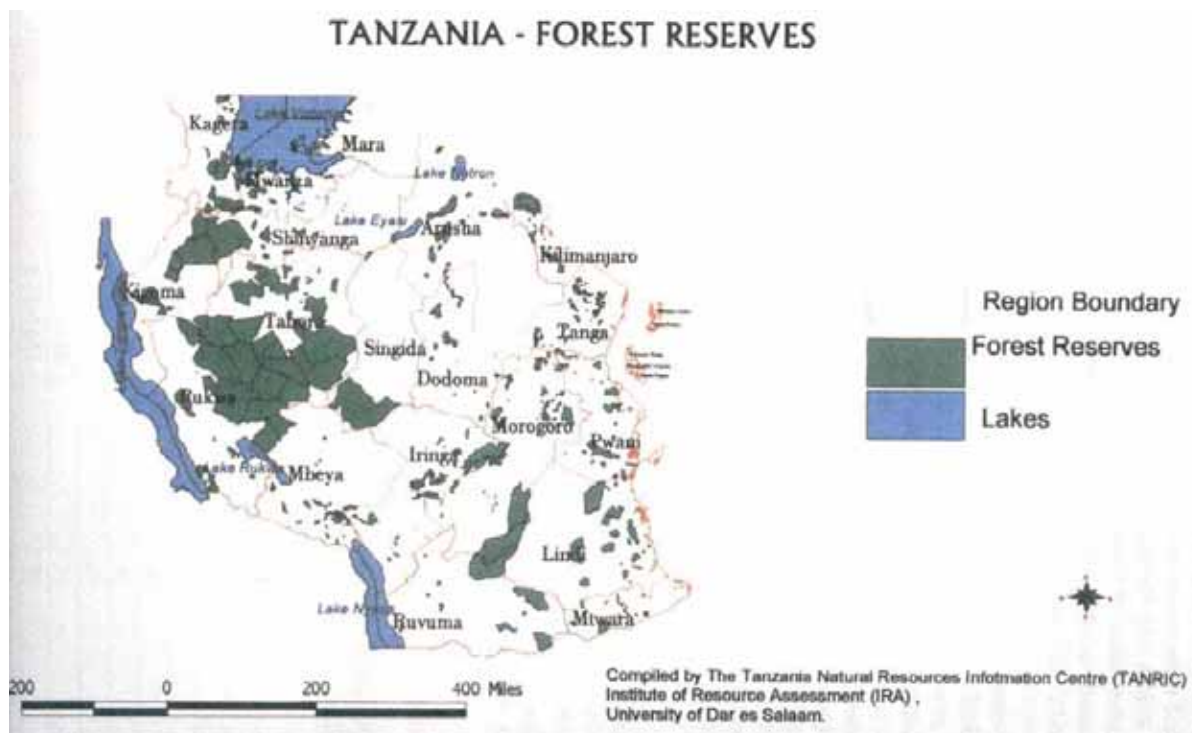
## References

- Blomley, T. & Ramadhani, H. 2006. Going to scale with participatory forest management. Early lessons from Tanzania. *International Forestry Review*, 8(1): 93–100.
- Burgess, N. & Kilahama, F. 2005. How much of the Eastern Arc Mountains is protected and what needs to be done to complete the protected area network? *The Arc Journal*, No. 19. TFCG.
- Iddi, S. 2002. Community participation in forest management in the United Republic of Tanzania. FBD, MNRT. In FAO. *Proceedings of Second International Workshop on Participatory Forestry in Africa*. Rome. 455 pp.
- Kaoneka, A., Monela, G., Kajembe, G. & Turuka, F.M. 2000. *A review of the National Forest Policy of Tanzania*. FBD, MNRT.
- Mbilinyi, B. & Kashaigili, J. 2005. How much forest is there in the Eastern Arc Mountains? *The Arc Journal*, No. 15. TFCG.
- Mlengi, W. 2004. Ngitili. *An indigenous natural resources management system in Shinyanga*. ALIN, East Africa. Ford Foundation. 56 pp.
- MNRT. 2000. *The status of central and local government forest reserves, private sector, or others in Tanzania*. NFP, FBD.
- MNRT. 2001a. *Forestland tenure systems in Tanzania*. Task Force on Forest Land Management, National Forest Programme Formulation in Tanzania.
- MNRT. 2001b. *National Forest Programme 2001–2010*. Dar es Salaam, Tanzania, FBD.
- MNRT. 2002. *Forestry in figures*. FBD.
- MNRT. 2006a. *Participatory forest management in Tanzania. Facts and figures*. FBD.
- MNRT. 2006b. *Framework and guidelines for evaluating and awarding forest concession arrangements in Tanzania*. FBD.
- MNRT & IUCN. 2005. *A study on the social, economic and environmental impacts of forest restoration in Shinyanga region, Tanzania*. 223 pp.
- Monela, G., Kajembe, G., Kaoneka, A. & Kowero, G. 2000. Household livelihood strategies in the miombo woodlands of Tanzania: emerging trends. *Tanzania Journal of Forestry and Nature Conservation*, 73: 17–33.
- Sjoholm, H. & Louno, S. 2002. Traditional pastoral communities securing green pastures through participatory forest management. The case of Kiteto district, United Republic of Tanzania. In FAO. *Proceedings of Second International Workshop on Participatory Forestry in Africa*. Rome. 455 pp .
- Topp-Jørgensen, E., Poulsen, M., Lund, J. & Massao, J. 2005. Community-based monitoring of natural resource use and forest quality in montane forests and miombo woodlands in Iringa district, Tanzania. *Biodiversity and Conservation*, 14: 2653–2677.
- United Republic of Tanzania. 1998. National Forest Policy. Dar es Salaam, Tanzania. 59 pp.
- United Republic of Tanzania. 1999. Village Land Act (and Regulations) No. 5 of 1999. Dar es Salaam, Tanzania, Ministry of Lands and Human Settlements.
- United Republic of Tanzania. 2002. The Forest Act No. 14 of 2002. Dar es Salaam, Tanzania, MNRT, Government Printer.

**Wildlife Working Group.** 2004. *Land and natural resources law and policy syllabus. A plain language guide to United Republic of Tanzania's land, forest and wildlife laws and policies.* Arusha, Tanzania.

**Wily, L.A.** 2003. *Community-based land tenure management. Questions and answers about Tanzania's new Village Land Act, 1999.* London, IIED Drylands Programme.

## ANNEX 1. TANZANIA'S FOREST RESERVES: NATIONAL AND LOCAL AUTHORITY



## ANNEX 2. PRIVATE (COMPANY) FOREST PLANTATIONS IN TANZANIA

Region	District	Name of manager	Area (ha)	Main products
Iringa	Njombe	Tanganyika Wattle Company	17 800*	Wattle bark, fuelwood, charcoal and logs for the factory, power station and sawmill
Iringa	Mufindi and Kilombero	Escarpment Forest Cooperation	15 000**	Timber and poles; carbon trading
Morogoro	Kilombero and Ulanga	Kilombero Valley Teak Company	28 131***	Teak and miombo woodland products
<b>Total</b>			<b>60 931</b>	

\* 2 862 ha planted to date.

\*\* 1 446 ha planted to date.

\*\*\* 6 800 ha planted to date.

## ANNEX 3. FORMAT FOR A VILLAGE LAND FOREST RESERVE MANAGEMENT PLAN

### Part I Background

#### Section 1 General

This sets out:

- who wrote the plan and on behalf of whom;
- how the decision to put the forest under planned management came about;
- what forest the plan refers to;
- the status of the plan – for example, to be adopted, tested and altered as necessary over the coming year, and to be reviewed every year after that.

#### Section 2 Description

A. *The forest:* This describes the proposed VLFR, CFR or VFMA within a government reserve:

- location;
- size (estimate);
- vegetation/forest types;
- boundary, marked or unmarked;
- forest management units (internal boundaries based on management and objective);
- condition of forest;
- problem areas;
- brief history of forest ownership and management.

B. *Forest use:*

- Outline of how the forest was used in the past and how it is used today.
- Short assessment of which uses are causing most damage.
- Short assessment of the importance of the forest to the local community: from water catchment to fuelwood.
- Identification of main user groups (legal and illegal), distinguishing between villagers and outsiders.

C. *The community:* Brief description of the village that will manage the forest:

- name, ward, division, district;
- population and households;
- year registered, history prior to that;
- names of other villages with which it shares boundaries;
- whether the village area boundary is known, marked, titled;
- sources of livelihood for the community, with average farm area, average number of livestock per household, sources of employment outside the village, etc.;
- all sub-villages that directly border the forest.

#### Section 3 Objectives

This lists the purposes of putting the whole forest under community-based management, for example:

- to bring the woodland under a system of accountable management;
- to demarcate the woodland as protected, to prevent further expansion of farming into that area;
- to establish that the forest is owned by all of us as a common resource and will not be available for settlement and allocation but will serve us forever as a source of wood resources;
- to close off the forest from random use to enable it to be restored;
- to protect our water catchment area;
- to regulate the use of the forest so it stays at indefinitely sustainable levels;

to enable us to make better use of the wasteland areas in the forest.

The forest is divided into forest management units (FMUs). For each FMU, a specific objective should be listed.

Each FMU is listed here and the specific management objectives are listed. Where harvesting is permitted, for each FMU the volumes and species should be stated.

## **Part II The plan of action**

### ***Section 4 The manager***

This identifies who will act as manager – usually a VNRC, but may be a Joint Forest Management Committee (JFMC) where the plan is for the community to manage equally with the government forester. This section:

- lists the responsibilities and powers of the committee;
- states how the committee will be appointed – usually through election by the village assembly, with endorsement by the village council;
- states the committee's term of office;
- states its composition – for example, at least one representative from each sub-village, at least three women, a representative from the village council, appointed by the village council;
- states its exact relationship with the village council – usually the committee is approved by the village council and given powers in respect of the management of the forest;
- states specific duties of the committee's chair, secretary and treasurer;
- lists the duties of the patrol supervisor, boundary supervisor, etc., if these are to be appointed;
- states how the committee will operate – for example, meet at least once a month, keep minutes of each meeting, quorum of 50 percent of all members, etc.

If the forest is to be managed by sub-villages, this needs to be set out here. If only some functions, such as protection, are to be handled by sub-villages, this needs to be set out here, and how each sub-village will report to the main committee.

### ***Section 5 Reporting***

- How the committee will inform the village council of its progress and problems.
- How the committee will report to the village assembly.
- If the forest is a VFMA in a government reserve, how the committee will report to the forester.
- If it has been agreed that this VFMA will be just one of several covering a reserve, whether and how the different managers will communicate or meet on matters of mutual interest – for example, through a coordinating committee meeting three times a year.

### ***Section 6 Record-keeping***

This lists all the records that will be kept relating to the forest's management, who will keep these records and how they will be held responsible for them being properly and honestly kept. Likely records include the following.

*A. Minute book:* To record meetings and decisions of the committee. The conduct and results of any forest inspection made by the committee will usually also be recorded here.

*B. Offences and fines book:* To record all offences against the rules, offenders charged, fines levied, date paid (receipt number) and where the fine money has been deposited, the items it has been spent on, etc.



*C. Receipt book:* This will normally be obtainable from a district treasurer who will record the numbers of the books issued to the committee.

*D. Permit book:* To record each permit issued by the committee, for what purpose, to whom, amount of the fee, number of receipt issued, date of expiry, who will supervise or inspect the use, etc. Permits and licences may be handwritten chits signed by the secretary and stamped with the VNRC stamp.

*E. Patrol book:* In which the patrol supervisor records exactly who patrolled where, when, what damage to the forest was seen, etc. If the return of wildlife is an indicator of successful protection, then sightings by patrollers may also be recorded here.

*F. Account book:* Where there is or will be considerable funds from fines and/or fees, the VNRC will create a forest management account, with a minimum of two signatories and one other non-committee member for withdrawals.

*G. Income and expenditure book:* This records all incoming money from fines and fees and all outgoings, with full details and signatures as appropriate – for example, signatures of the patrollers who receive rewards confirming that they have indeed received the reward.

### **Section 7 Money management**

To avoid CBFM faltering because money is poorly managed, it is critical for the plan of action to set out clearly how it expects any funds relating to forest management to be handled. This is so even when very little money is expected.

*A. Responsible people:* Who will receive, receipt and hold money from fines and fees. Where that money will be kept safely. Usually this is the function of the treasurer.

*B. Accountability:* How often and to whom funds received are reported, and who has access to records relating to payment of fines, expenditure, etc. – for example, the village assembly should receive regular reports, and any village member should be able to see the record books on request. How will the treasurer be punished if she/he is found to be misusing funds?

*C. Permitted expenditure:* This lists the items on which money from forest management may be spent. Usually it is best to restrict this to items directly needed for forest management, and prioritized.

### **Section 8 Boundaries**

*A. Perimeter boundary:* This describes the existing or proposed perimeter boundary of the VLFR, CFR or VFMA. It notes the other villages or VFMA's the boundary is shared with. The plan of action for agreeing and/or marking the boundary is set out clearly here.

*B. FMUs and boundaries:* This describes the subdivisions inside the forest – the FMUs.

*C. Special sites:* Sometimes a forest contains special sites that need special management – for example, springs. Set out how the site will be marked, managed and maintained, and any other actions that need to be taken.

### **Section 9 Protection**

This is usually the main task of CBFM, and this section sets out how protection will be carried out.

*A. Patrollers:* How they will be elected, for how long, and reporting to whom.

*B. Operations:* The basis on which protection will be organized, area by area, the size of patrols, how often, where to, how they will apprehend offenders, report damage, who they will report to at the end of each patrol.

*C. Accountability:* Who is responsible for organizing patrols, checking on their performance, how patrollers who abuse their role will be dealt with.

*D. Rewards:* How patrollers will be rewarded if they apprehend offenders or succeed in protecting an area from damage for an agreed period (often one year).

### **Section 10 Rules**

*A. Access rules:* These usually define who may use the forest. It is usual for non-members of the forest managing community to have limited use or be banned entirely from entering the forest if it is degraded or under threat, with minor uses reserved for the members of the main village.

Where the forest is being managed on the basis of sub-villages, it may be planned that each sub-village may use only its own designated part of the forest, unless the committee gives special permission.

*B. Uses:* This sets out exactly how the forest may and may not be used. For example:

- uses that are forbidden now and in the future;
- uses that are permitted only on issue of licences with payment of fees;
- uses that are permitted on issue of domestic user permits;
- uses that are freely permitted to village members.

Each use must be covered, no matter how small, as well as details about the method of extraction permitted – for example, if the community decides to allow a certain quantity of poles to be cut annually, the plan will need to specify the species, the zone, the tools for cutting the poles, the months, whether stems or only branches may be cut for poles, and so on.

*C. Other rules:* For example:

- To reduce the risk of fire in the forest, no burning may take place on fields that border the forest.
- All villagers are bound to report illegal users; any person failing to do so will be fined.
- No charcoal may be produced on farms until further notice.

### **Section 11 Punishments**

This sets out what punishments will be placed on those found to be destroying the forest or damaging community-based management in any way. The main punishment is usually fines, but where a person has no funds, alternative punishments may be ordered.

*A. Procedures for handling offences:* For example, patrollers may not fine offenders or levy fines.

*B. Fine rates for each offence:* For example, these could be doubled for second offences.

*C. Responsibility fines:* These are instituted when the community wants to ensure leaders or when members of the committee want to make themselves more accountable than ordinary villagers by charging a second fine when the offender is a member of the village council or any of its committees. Where a patroller or VNRC member is found to have committed an offence, the plan will normally state that the village assembly may remove him/her from that position.

*D. Other punishments:* For example, the offender could be required to fill gullies with stones, repair a road, or help burn bricks for the school, if he/she is unable to pay a fine by the scheduled date.

*E. Failure to acknowledge an offence or pay a fine:* For example, if a person refuses to acknowledge that she/he broke a rule, the plan should set out how to deal with this. This will normally involve a hearing by the village council, and if the matter is still not resolved, the committee may determine to send the case to the ward tribunal, primary court or district court for action.

### **Section 12 Improvement**

This lists any actions planned to rehabilitate the forest or develop its potential. Describe how, who and when each will be undertaken.

*A. Rehabilitation:* For example, to plant seedlings around a degraded spring to encourage the return of water; to fill gullies with stones and cut and plant suckers in an area that has been so severely burned that no regeneration of useful species is occurring.

*B. Development:* For example, to permit villagers to use a bare area for private plantations on payment of a fee; to discourage certain species by permitting free thinning of that species, or to encourage growth of a specific tree by permitting it to be pruned in a certain month; to permit harvesting of a certain species or area on a strict rotational basis; and to plan entering into agreement with a commercial harvesting operation to use a specified area/species.

### **Section 13 Utilization**

This section describes how, if at all, the forest will be harvested and utilized. This may not be needed if, for example, the forest is protecting a water catchment or sacred site. However, based on the participatory forest resources appraisal, some FMUs may be suitable for harvesting and utilization. This section describes the types of harvesting allowed, where they will take place, which species, and levels of offtake.

The section will also describe how harvesting will be controlled, monitored and regulated.

### **Section 14 Monitoring**

This sets out the practical ways in which the community and forester will be able to check whether their management of the forest is working or not.

*A. Indicators:* These list practical measures of success, for example:

- declining number of fires;
- increasing occupancy of beehives;
- undergrowth appearing in previously bare areas;

increased new tree seedlings;  
decreased cases of illegal felling;  
forest dwellers have left the forest;  
perimeter boundary visible and known.

*B. Monitors:* This lists who will be responsible for collecting the information, making the assessment and making the results known to the village assembly, village council, forester, etc.

*C. Timing:* This sets dates for the first monitoring, when the results will be discussed and action agreed, and when and how this plan will be amended on the basis of findings.

### *Section 15 Timetable*

This brings together a list of the main tasks and sets target dates for action.

*A. Immediate actions:* For example, VNRC and patrol team to be elected at x meeting of village assembly, to have held first meeting by x date, to have procured record books, met with district treasurer to register the receipt book, etc.

#### Annex 4. Forest tenure arrangements in Tanzania and their contributions to poverty alleviation

Forest type/tenure category	Estimated area (ha)	Contribution to local livelihoods	Contribution to improved forest condition	Management and monitoring capacity
National Forest Reserves (with no JFM)	10 810 716	Very limited other than illegal use and subsistence-level collection of non-timber forest products	Moderate levels of protection in strategically valuable forest reserves maintain forest quality, but many areas declining	Limited capacity to manage other than high-value forests (catchment, mangrove and plantations)
Local Authority Forest Reserves (with no JFM)	1 444 419	Very limited legal use, but heavy local use (illegal)	Generally in poor condition. Heavy harvesting and low management inputs. High levels of illegal use and often encroached	Almost no investment at all. Very poor management capacity
JFM in protective forest reserves (both LAFRs and NFRs)	1 284 314	Very limited allowable use owing to protection status of forests	Evidence from montane and mangrove forests that recovery and stabilization are taking place	Heavy emphasis on planning of JFM agreements at the village level, but limited follow-up
JFM in productive forest reserves (either LAFRs or NFRs)	333 662	Great potential, but absence of benefit sharing modalities prevents local impact	Generally good, especially where levels of illegal harvesting are not prohibitively high (e.g., close to urban centres)	Heavy emphasis on planning of JFM agreements at the village level, but limited follow-up
Concession arrangements in government forest reserves	Not existing as yet	No experience, but if well managed have potential to contribute locally	Unknown, but have potential to re-establish trees on vacant land in forest plantation reserves	Unknown, but could be included in terms of concession agreements to ensure solid management
General land forests	17 704 269	Important safety net function for the poor, but harvesting levels are unsustainable	Heavy and uncontrolled use and lack of management lead to rapid deforestation, particularly close to urban centres	Almost no management or investment. Seen largely as a resource for extraction only
Village Land Forest Reserves (CBFM)	2 047 000	High potential, increasingly being realized. All revenues remain at the village level	Strong evidence from many sites that forest condition improves rapidly	High levels of management. Regular patrols, strong planning and routine monitoring
Community Forest Reserves (including traditional or clan forests)	31 800	High potential. All revenues remain with group, although not usually harvested commercially	Strong evidence from many sites that forest condition improves	High levels of management. Regular patrols, strong planning and routine monitoring
Small-scale private forest reserves (household)	Unknown	High potential. All revenues and benefits retained by owner	Good. Private tenure encourages investment and long-term perspective	High
Private forest reserves (company)	60 931	Depends on company. If well managed, good potential	High. Profit motive leads to strong forest establishment and management	High, as revenue streams depend on it

\* Sources: MNRT and FBD records.

# Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction?

## Case study from Uganda

By  
Frederick William Kigenyi

### Summary

Uganda's forest cover is estimated to be 4.9 million ha, plus on-farm forest resources. This area is being rapidly degraded and deforested, however, mainly through conversion to agriculture to meet the growing demand for food for an expanding population, which is reported to be increasing at 3.6 percent per year.

Forests are held under different tenure systems and encompass a wide variety of vegetation types and several ecological communities. The country is recognized as one of the most species-rich in the world, with about 315 species of mammals and more than 1 000 birds in an area the size of the United Kingdom.

There have been a number of changes in forest ownership and related forest management agreements in Uganda. These changes have been critically examined and can be traced from the pre-colonial era to the post-independence period. The main changes have been directed towards recovering tenure ownership and rights to resources for individuals and communities who had been alienated from forest resources even after independence, when the government continued its exclusion policy of command and control. Forest management and policies have oscillated between decentralization and central control. Recent changes in policy, law and institutional arrangements have improved sustainable forest management (SFM), involving all stakeholders and promoting benefit sharing.

Legal, policy and institutional arrangements have established privatization, decentralization and devolution. It is hoped that these initiatives will lead to SFM and poverty alleviation as more people manage and obtain access to forest resources and benefits. Components of forest tenure systems have been analysed, covering factors that include livelihoods, capacities, policy and legislation, security of tenure rights, and access. This study recognizes government institutions and the private sector as being the two main actors in forest management.

The contributions of different tenure and forest ownership systems to SFM and poverty alleviation vary according to ownership category and management skills. Although favourable national policies exist, support systems for SFM have not yet been developed and put in place; SFM is a long-term undertaking requiring much investment and the protection of forest resources. This requires legal tenure and user rights arrangements that have functional management institutions, protection and law enforcement, conform to existing policies and legislation, and have management and work plans with budgetary provisions for management activities that contribute to communities' livelihoods.

Given the changing trends in forest resource management in Uganda over the last two decades, and based on comparative analysis of forest management under different tenure and institutional arrangements by different owner groups, the way forward should include greater involvement of local people in forest resource management. A number of recommendations to promote and strengthen SFM for the various tenure systems are made in this case study.

## Introduction

This case study is one of a series of reviews commissioned by FAO to produce a comprehensive profile of tenure systems for forest management in 20 African countries. It addresses the function of tenure rights in sustainable forest management (SFM) and their contributions to poverty alleviation.

The study aims to expand and strengthen understanding of the types of forest tenure and their impacts on resource ownership and access, management and institutional arrangements in Uganda. The objective of the study is to achieve a better understanding of the relationships between forest resource tenure and forest management, and the implications on poverty alleviation and SFM.

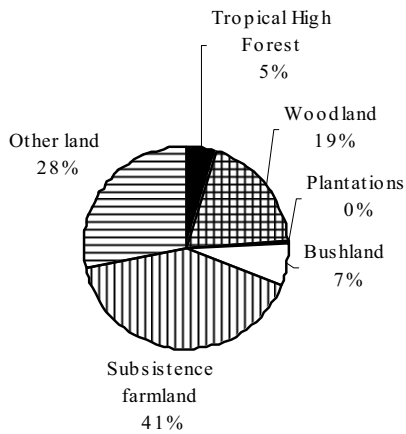
The study is based on in-depth analysis, personal contacts, secondary information, and a review of management policies, legislation and relevant documents.

# Forest resources and tenure

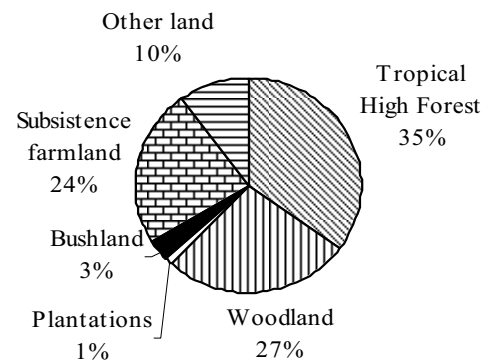
## FOREST ESTATE AND DISTRIBUTION

Forests and woodlands cover about 4.9 million ha of Uganda and include exotic species plantations, which are significant in some parts of the country. This represents approximately 24 percent of the total land area (see Figure 1). The vast majority of this forest area – 81 percent – is woodland, 19 percent is tropical high forest (THF) and less than 1 percent is forest plantation, excluding new plantations.

**Figure 1. Land cover in Uganda**



**Figure 2. Biomass in Uganda**



Source: MWLE, 2002a.



In addition to the 4.9 million ha of forest, there are also substantial on-farm forest resources. More than 40 percent of Uganda's land area is under subsistence agriculture, and contains 24 percent of national biomass in the form of scattered trees, forest patches and agroforestry crops included within farming systems (see Figure 2). These supply diverse needs of the population but, despite their importance, very little information is available on the extent of these resources.

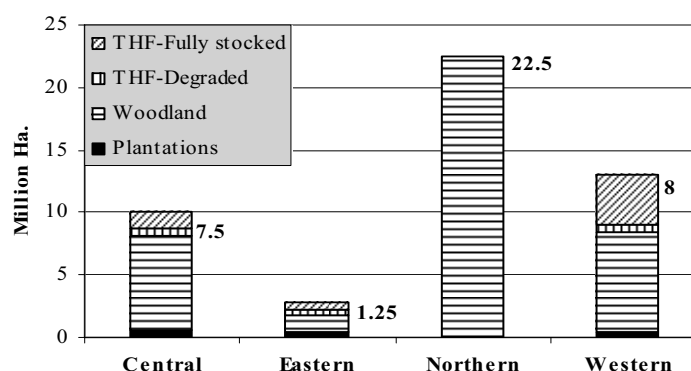
TABLE 1  
Areas of forest land, by ownership and management category

Land cover	Government land		Private land	Total
	Forest reserves (NFA and local government)	National parks (UWA)	Private and customary land	
THF	306 000	267 000	351 000	924 000
Woodlands	411 000	462 000	3 102 000	3 975 000
Plantations	20 000	2 000	11 000	33 000
<b>Total forest</b>	<b>737 000</b>	<b>731 000</b>	<b>3 464 000</b>	<b>4 932 000</b>
Other cover types	414 000	1 167 000	13 901 000	15 482 000
<b>Total land</b>	<b>1 151 000</b>	<b>1 898 000</b>	<b>17 365 000</b>	<b>20 414 000</b>

Source: MWLE, 1999.

An important feature of Uganda's forests and woodlands is their uneven distribution, which varies greatly by region. Most THF is found in the west of the country, around the shores and islands of Lake Victoria, and in the east, around Mount Elgon. Woodlands occupy drier areas, mainly in central and northern regions. The regional distribution of forests and woodlands is shown in Figure 3.

FIGURE 3  
Distribution of forest area, by region



Source: MWLE, 1999.

## FOREST CONDITION

A key issue for forests and forestry in Uganda is the rapid decline in forest cover and the degradation of what remains. Uganda forest loss has been estimated at about 50 000 ha/year (FAO, 2001) based on the areas of bush- and woodland cleared from 1990 to 1995. Other official estimates of the rate of forest clearance range from 70 000 to 200 000 ha/year (MWLE, 2000). These figures imply annual deforestation rates of between 0.10 and 3.15 percent, the highest among the three East African countries. Most deforestation is the result of an inability to take steps to prevent forest encroachments. Laws to protect forests are in place but are not effectively implemented. Several studies of the causes and consequences of deforestation in Uganda have identified population increase and agricultural expansion as the most significant causes (Hamilton, 1984; Howard, 1991).

Between 1948 and 2004, Uganda's population grew from 5 to 24.4 million people, most of whom depend on agriculture (Government of Uganda, 2005). Continued dependence on agriculture with limited improved technology has led to the horizontal expansion of farming to meet growing food demand (Naur and Tieguleng, 2004). Other factors contributing to forest degradation include logging, local grazing and fires. Since 1990, the area of all categories of forests has declined by an estimated 2 percent per year, with a total loss of 374 161 ha between 1990 and 2005 (MWLE, 2005). Forest resources are disappearing, but Uganda has no accurate data on the loss (Kigenyi, 2001). Quality and quantity have also declined in the remaining estate, with the loss of valuable flora and fauna recorded by Howard (1995), Pomeroy (1993) and Plumptre (2002).

## FOREST TYPES

The forest estate encompasses a wide variety of types and ecological communities, including several closed THF types, mountain communities of bamboo, heaths and moorlands, swamps, wetlands, and vegetation that ranges from moist woodlands to dry bushland and thickets (Langdale-Brown, Osmaston and Wilson, 1964). Communities exist from altitudes of less than 600 m, at the bottom of the Rift Valley, to more than 5 000 m, at the top of the Rwenzori mountains. Rainfall ranges from more than 2 000 mm in Sese islands, to less than 600 mm in parts of northeastern Uganda. Uganda's forest estate encompasses a broad spectrum of the country's biodiversity, at least at the community level (MWLE, 2002a). The country is recognized as one of the most species-rich in the world, with about 315 species of mammals, more than 1 000 birds and 1 200 butterflies in an area of 240 000 km<sup>2</sup>. A high proportion of these species are included in the forest estate (MWLE, 2002a).

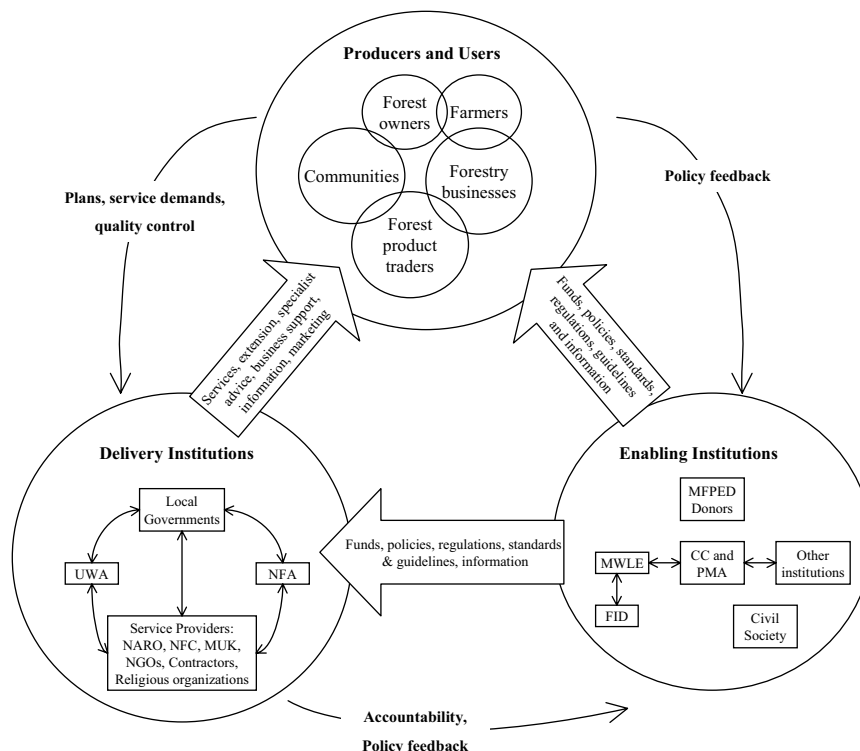
## FOREST RESOURCE STAKEHOLDERS

The following are stakeholders in the forestry sector:

- *Delivery institutions:* Local governments, the Uganda Wildlife Authority (UWA), the National Forest Authority (NFA), and service providers such as the National Agricultural Research Organisation of Uganda (NARO), non-governmental organizations (NGOs), contractors and religious organizations.
- *Enabling institutions:* donors, the Ministry of Water, Lands and Environment (MWLE) and its Forest Inspection Division (FID), and civil society.
- *Producers and users:* Forest owners, communities, farmers, forest product dealers and forestry businesses.

Figure 4 shows the institutional arrangements for these stakeholders.

FIGURE 4  
**Institutional arrangements for stakeholders in the forestry sector**



Source: MWLE, 2002b.

### OWNERSHIP OF FORESTS

According to the Land Act of 1998, ownership of land is legally guaranteed under government, private, customary, freehold, mailo and leasehold systems. Ownership of forests is based on two broad systems of tenure: (1) government forests, which are either forest reserves managed by NFA and local governments or national parks and wildlife reserves managed by UWA, and which are held as permanent forest estate (PFE) in trust for the citizens of Uganda; and (2) private forests, which are managed by the owners of land held as private registered or customary property. PFE is also referred to as the protected area system. Tenure categories and corresponding responsibilities are detailed in Table 2.

TABLE 2  
Land tenure categories and responsibilities

Category	Type	Owner	Owner rights/responsibilities
Private	Customary	Individual – Ankole, Bugisu, Kigezi, Busoga, etc. Clans, families – Teso, Acholi, Lango, etc.	Vested in individuals or communities (clans, families) who own trees and regulate tree resource use. Use subject to local and national policy and legal framework
	Mailo	Landowner – in Buganda, parts of Bunyoro and Alurland	Property of landowner, who has absolute rights to tree and forest resources. Tenants on land lack security of tenure over tree and forest resources, subject to local and national policy and legal framework
	Freehold	Private landowner – individual or institution	Individual or institution has absolute rights to tree and forest resources, with regulation from government, subject to local and national policy and legal framework
	Leasehold	Lessee owns land through a contractual agreement with leaser	Agreement vests rights to tree and forest resources in the lessee, for the duration of the contract, subject to local and national policy and legal framework
State	CFRs LFRs National parks and wildlife reserves	NFA Local government UWA	Property is held in trust for the people of Uganda. Planning and management by the responsible body, subject to local and national policy and legal framework

CFR = central forest reserve.

LFR = local forest reserve.

## MANAGEMENT OF GOVERNMENT FOREST

The government established PFE for two main objectives (Makumbi, 2004):

- to safeguard supplies of timber and other forest products;
- to protect fragile mountain catchment areas and the environment services they provide.

Over the years, these objectives have been expanded to include nature conservation, recreation, ecotourism, education and poverty eradication, as reflected in the 1988 and 2001 forestry policies.

The management of protected areas is guided by management plans that clearly state the purpose, objectives and methods of forest management over a specified period. Planned management in Uganda dates back to 1934, when the first working plan was prepared for Budongo CFR. By the early 1970s, Uganda had developed an excellent record in the field of THF management (Webster and Osmaston, 2004). For a long time, the management of protected areas was top-down, bureaucratic and centrally controlled, but recent changes are including consultation with all relevant stakeholders. This is demonstrated by the public consultations that NFA and UWA are carrying out as part of the process of developing management plans for forests, national parks and wildlife reserves. As a result, there is increased participation in the management of protected areas, and the management plans being developed are both holistic and people-centred. The responsible body also prepares and implements operational and annual works plans, monitors the forest estate, enforces laws, conducts research, recruits staff and manages income and expenditure.

## PRIVATE FOREST TENURE, OWNERSHIP AND MANAGEMENT

Private forests include natural or plantation forests and areas dedicated to forestry, for which ownership rights are registered with the District Land Board and licences are granted in accordance with Sections 21 and 22 of the National Forestry and Tree Planting Act (NFTPA). Although ownership rights should be legally registered, most owners have not yet fulfilled this requirement because they lack information on practice and law. According to the act, all produce from registered forests belongs to the owner of the forest and may be used in any manner that the owner determines,

as long as it is harvested in accordance with the management plan and NFTP regulations. Forest owners are also free to enter into any contractual or other arrangement for the right to harvest, purchase or sell produce from their private forests. Forest may be privately owned by individuals or institutions (e.g., businesses, churches and traditional institutions). Landowners may be present or absent; when they are absent there may be tenants or squatters on the land. Ownership may be informal (based on traditional systems of demarcation) or surveyed and legally registered in accordance with the Land Act of 1998. It is the responsibility of forest owners to register their rights, prepare management plans and pay for technical services.

In registered and licensed forestry on private land, both land and forest/tree tenure are privately owned, giving the owner rights of access and security of tenure. Government imposes a few regulations to protect the public interest; for example, owners have access to the reserved trees on their land only with FID's permission. Some of the regulations that limit owners' access to the resources on their land restrict the adoption of sustainable forest management (SFM). Forests on private land are disappearing rapidly as a result of poor management practices, encroachment by landless people and conversion to agriculture.

The Forest Policy (2001) is concerned with the good use and management of private and customary forests. It recognizes that these are best achieved through the provision of incentives and the development of an institutional framework that enables private and customary forest owners to respond. Few private forest owners or customary forest users have management plans or the knowledge and skills necessary to manage their forests productively and sustainably. Management plans require skills, time and money to prepare and use, and are only enforced when private owners seek funding from the Sawlog Production Grant Scheme (SPGS) to establish plantations on their own land or on land rented from NFA. No technical support is provided for preparing management plans, and advisory and extension services for tree farmers and forest owners are very limited.

Forests can also be under customary ownership, where members of the community have traditionally managed and protected the forests communally, according to principles and rules agreed either among themselves or in accordance with tradition. Traditional management and regulation systems, however simple, have generally broken down as a result of population increase and migration, when user rights become increasingly unclear. The situation of communally owned forests is worsened by a lack of district registrars of titles as per the 1998 Land Act. Such registrars are supposed to incorporate and register communal land associations (CLAs) as legal institutions that own land and forests. The situation is complicated by the lack of guidelines on how the minister declares a community forest.

Legal frameworks have had little impact in fostering SFM, so other more positive approaches have been identified and are already being implemented. The National Forest Plan (MWLE, 2002b) outlines the strategies being followed for the sustainable management of private forests. Private owners often lack information on markets for timber and non-timber products, so market information needs to be provided. Incentives to encourage forest owners to maintain forests as part of land use should also be developed. Assistance with making simple, user-friendly management plans, and advice on their implementation are needed. Guidelines should be put in place to define clearly the roles and responsibilities in private forest management. The promotion of SFM in private forests requires awareness raising on rights to and ownership of land and trees, targeting private owners, customary users, local leaders, local government and civil society organizations through mass communication.

## **PLANNING AND MONITORING SYSTEMS**

Planning and monitoring systems are better applied in government gazetted public forests managed by NFA, UWA and local governments. Forest management plans are mandatory, and the management institutions are responsible for planning the management of gazetted public forests. NFA is in charge of planning and monitoring for CFRs, and UWA for all forests protected as national parks and wildlife reserves. The district forest services are responsible for LFRs and the provision of advisory services for private and customary forest owners. The planning system in State-owned forests is largely top-down. It is guided by a management plan, which is led by the input of government technical officers, and recently the government has started to involve local people in the planning process through consultative workshops. Very few forest reserves, national parks and wildlife reserves have operational management plans, as most expired during the 1970s.

NFA and UWA have recently started to draw up management plans. Most reserves have no guidelines for addressing threats to PFE and promoting SFM; the ministry has not yet developed regulations and guidelines. Inventory information on the condition of forest resources is very scarce, and there is uncertainty about existing forest cover, volumes and growth rates of timber and other products in natural forests. There is little integration of forestry into district development plans, and limited budgetary allocation and regulatory measures where such integration exists.

The monitoring system is out-of-date in that it relies predominantly on field reports from technical officers, who do not include the omissions and failures of their own management style. The scarcity of financial resources allocated to the forestry subsector by government planners, who attach low importance to the environment and forestry's contribution to gross domestic product, limit the effectiveness of field inspections by supervisors from ministry headquarters. The planning and monitoring of forest management is far from what the regulatory framework requires. Usually, only a fraction of the requirements are actually carried out, and private forests are excluded from monitoring. This failure is the result of budgetary constraints and poor prioritization within government budgeting functions.

Forest monitoring is the responsibility of FID under MWLE. FID is supposed to monitor and evaluate all forest activities and changes in both government and private forests, and present annual reports to the Cabinet. Although FID faces challenges of low staff, poor facilities and limited finances, it has set planning and monitoring responsibilities for each type of ownership (see Annex 3).

## Changes and trends

Changes in forest tenure, ownership and management in Uganda have occurred in two distinct phases: before and after independence. This study found that the changes before independence had major effects on tenure, ownership and management. This period witnessed a policy of alienating land and forest resources from communities through agreements signed by the colonial government and the local leadership (see Annex 4). Alienation continued until just before independence. The policy was for forest reservation, creating PFE under government management and focusing on protection and production under sustainable yield management systems. Resource exploitation creamed forests of prime timber for export to European markets. This caused forest degradation through bad logging methods. Legislation restricted communities' access to resources for all but domestic use. Other uses required permits. This legislation's main effect on communities was to deprive them of access to the resources on which their livelihoods were based.

### EARLY DECENTRALIZATION

The Forest Act of 1932 devolved some authority to local governments, which were made responsible for managing forest reserves as native local reserves to meet community requirements. The act allowed local government to use local forests to establish adequate forest estate for each district, but the creation of local forests alienated more communal land and resources from communities. The positive aspect of this was the incentive it provided to districts for creating LFRs – 50 percent of the revenues from CFRs within districts were returned to them for management and development programmes.

### Changes after independence

There were no major changes in policy after independence, but the study found a trend for moving from exploitation to protection and afforestation. The period just before independence witnessed massive exploitation of natural forest, but also the establishment of trial plots and fast-growing softwood plantations.

The major change in policy to affect the management of State forests occurred in 1967, with the Republican Constitution. For forestry, among the most important of the changes was the transfer of forests under district councils and their integration with central government, making them all CFRs. These changes did not affect private land and forest ownership, access and management, and the trend for protection and reforestation continued. The effect on resources was degradation, however, as central government could not manage small local forests effectively, leading to the loss of these forests. Attention to local forestry issues declined in the districts, resulting in open access to forests.

### INTERNAL ADMINISTRATIVE ARRANGEMENTS

There were no major legislative or policy changes between 1970 and 1995. Administrative directives were issued by the Forest Department and the government, and these were taken as legal pronouncements. This had a negative impact on the resources, because most administrative directives were not implemented. Resources suffered massive degradation through encroachment and illegal timber exploitation. The boundaries of forest reserves were violated and lost, as some community members became the *de facto* owners of government forest land. Illegal activities spread to community land, resulting in lost livelihood assets for some people.

Some legislative changes arose from the Constitution (1995) and the Local Government Act of 1997, which provided for the ownership and management of land and resources by communities and local governments. This resulted in the unofficial decentralization of some forests that had formerly been local, with disastrous consequences because local government focused on monetary gains, leasing and tendering forests for timber exploitation and charcoal burning. An unrecorded area of forest was lost. Ownership of land and resources was strengthened by these acts, but it took time for the forestry sector to embrace these changes as the Forest Act remained unaltered. Massive

degradation was registered during this period. Observing the damage that forests were suffering, the administrative pronouncement decentralizing forests was revoked in 1998, when an official act providing a legal framework was put in place.

### **DECENTRALIZATION**

A major change occurred with the Declaration Order of 1998, which legally decentralized former local forest resources. Management of LFRs was devolved to district governments.

The decentralization policy was good, but transferred responsibilities to local government without providing the necessary financial or human resources. The forests transferred were tiny, less than 100 ha each and totalling about 5 000 ha. They tended to be degraded and devoid of marketable resources, except for in a few districts of central and western Uganda, such as Mpigi, Mukono, Bushenyi, Kyenjojo, Kabalore, Hoima and Masindi.

The positive side of the policy is that it allows districts to integrate forestry plans into district development plans, to the benefit of local communities. Where resources are available, decentralization can improve forests, by reducing the degradation and open-access syndrome that affect local and private forests. Decentralization can promote SFM and raise stakeholders' awareness of the opportunities in forestry.

The trend towards decentralization is in line with the government's policy of bringing services closer to the people, which applies to most public bodies. Donors and NGOs also promote decentralization as a way of ensuring local people's involvement in the management of their resources.

### **ENLARGING STAKEHOLDER INVOLVEMENT**

The major change came with the new forestry policy of 2001 and NFTP (2003), which promoted the recognition of private forest tenure and customary ownership, devolution and decentralization. This change broadens stakeholder participation in management by promoting participatory arrangements for policy, legislation and planning as the basis for SFM.

Recent policy and legislation are important innovations for forest management because they specify tenure, forest ownership, institutions and management responsibilities. To varying degrees, the reforms have all loosened the conventional command-and-control strategies of the last century. Older models of forest management in which government decision-making was dominated by the State are no longer acceptable. It is now widely recognized that broadening stakeholder involvement promotes SFM and poverty alleviation.



# Analysis of tenure systems

## MANAGEMENT OF GOVERNMENT FOREST RESERVES

### Context

On behalf of the people of Uganda, the government manages forests on government land protected as PFE, which has been set aside for forestry activities in perpetuity. Historically, forest management in Uganda has concentrated on reserving forest resources for central government purposes, often limiting the access and benefits of local people neighbouring the forest. This has resulted in weak skills, governance structures and programmes to alleviate poverty through sustainable forestry development.

Generally, different types of forest have not had specific management arrangements. Areas are set aside permanently for the conservation of biodiversity, the protection of environmental services and the sustainable production of domestic and commercial forest produce. The new Forestry Policy (2001) is committed to maintaining these forested areas for social, economic and environmental reasons. PFE is currently managed by different institutions, and influenced by a wide range of stakeholders. Traditional and cultural institutions are also interested in managing PFE (Bunyoro Kingdom, 1993). Regardless of this, however, the Constitution (1995) and the Land Act (1998) hold that central and local governments hold forest reserves in trust for the people. Government can grant concessions, licences and permits to any person or body investing in forest reserves for forestry purposes, in accordance with the management plans for the forest reserve concerned.

### Cross-border natural resource management

Opportunities for regional cooperation in natural resources management have been pursued through the East African Community and other structures for conserving biodiversity in cross-border initiatives. Recently, the East African Cross-Border Biodiversity Conservation and other regional programmes, such as the Albertine Rift initiatives, have enhanced institutional collaboration. The provisions of cross-border natural resource management agreements include coordinating policies, developing and adopting common protocols, regulations, standards and incentives, adopting common collaborative forest management (CFM) guidelines, and harmonizing forest management plans for cross-border ecosystems.

### Situation analysis

Laws, regulations and management plans guide forest management by State agencies, but the system is not working effectively because of constraints – budgetary limitations, workforce shortages, poor incentives for staff, political interference, poor planning, and low prioritization when funds are scarce. Three core problems challenge the implementation of SFM and threaten the permanence of the forest estate: loss of forest cover, degradation of the forest resource base, and underlying institutional factors. These are causing decreases in biodiversity, forest estate productivity and environmental services. At the same time, PFE's contribution to the national economy is decreasing, which increases poverty among the communities that depend most on the resource for their livelihoods. The main challenge is the forest sector's failure to convince policy-makers about the economic contribution and value of forests in the national economy. The forest sector is not considered a priority in national planning and resource allocation.

### Underlying institutional factors

Low institutional capacity is a major cause of decline, and results from weak institutional structures, underfunding and inadequate human resources. Forestry activities are poorly controlled and monitored because of lacking capacity to control illegal activities and implement the law, insufficient labour force and inadequate supervision. Institutions (UWA, NFA and local governments) face serious financial constraints and generally depend heavily on outside donor support for managing

PFE. Institutions have limited capacity to operate efficiently or generate funds that cover both the operational and the development costs of maintaining PFE.

### **Strategies for government forest reserves**

To enhance the efficiency, transparency, accountability and professionalism of PFE management, leading forest sector institutions have been undergoing reforms to strengthen and redefine their roles and responsibilities. These reforms started in 1996, with the establishment of UWA for the management of national parks, wildlife reserves and sanctuaries. The following section on the reforms of PFE management therefore focuses on the management of forest reserves, which has required changed responsibilities for MWLE, the establishment of NFA, and greater roles for local governments, communities and the private sector. Strategies have been instituted for the sustainable management of government forests (see Annex 5).

## **MANAGEMENT OF FORESTS ON PRIVATE LAND**

### **Context**

Private forests include both natural forests and plantations on private and customary land. They cover a total of approximately 3 464 000 ha, equivalent to 70 percent of all the land in Uganda. Private and customary forests are managed for commercial purposes, particularly charcoal, timber, fuelwood and pole production, and provide various quantities of non-wood forest products (NWFPs). Natural forests are also of vital subsistence and commercial value to local communities, and are very important in maintaining environmental services and providing employment. For most households, woodlands are a main source of energy and habitat for wildlife grazing, and contribute greatly to poverty alleviation through the informal sector.

By law, private forest management rights have to be registered with the district land board, and licences are granted in accordance with the Land Act. Forest produce must be harvested in accordance with a management plan and the act's regulations. In addition, the district forest officer (DFO) must issue directions to the owners of private forests, whether registered or not, requiring them to manage their forests professionally and sustainably. However, private forest owners have not registered for tenure certificates, lack forest management plans, do not follow harvesting regulations, and are generally not managing their forests as stipulated. Little planning and monitoring are carried out in private forests. Very few private forest owners draw up management plans to guide their forestry activities, because many do not know how to make such plans, which are expensive and complicated to implement. As a result, most private owners manage their forests intuitively. The main causes of this situation are ignorance, weak advisory services, and inadequate resources. The exceptions are the few forests managed by industries that have the capacity to produce management plans, have reasonable budgetary provisions and can protect their forests against illegal activities; currently such forests cover only about 41 000 ha of the 3 464 000 ha total.

Four prime factors have been identified as affecting SFM on private and customary forests: open-access use, low value, owners' limited capacity, and conflicting government plans and policies. Some government agricultural development programmes conflict with forestry plans, such as the clearing of forests in Kalangala district for oil-palm. The double production campaign of the 1970s led to indiscriminate forest clearance, with clearing machinery provided free of charge by the agricultural department. Industrialization and infrastructure development may require forest clearance – for example, more than 4 000 ha of forest in Wabisi Wajala forest reserve, and 1 000 ha in Namanve forest reserve were allocated to industry in 1998.

To enhance the management of private forests, new strategies have been put in place addressing the factors that undermine the sustainable management of these forests. Unfortunately, neither government institutions nor civil society have generated lessons that can be used to support the management of forests on private and communal land. There is a need to initiate and support such interventions.

### **Traditional forests**

A number of communities, especially in central and eastern Uganda (Buganda and Busoga), have collectively or individually conserved forest areas for a range of social, religious and traditional

purposes. These forests are referred to as sacred groves. As development progresses and population increases, most of these forests have disappeared, and the only survivors are a few single trees and small groups of trees in Buganda. There is no literature about surviving sacred forests in Uganda.

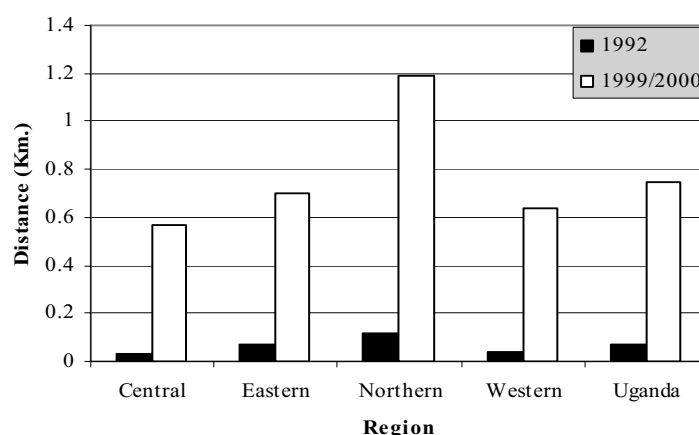
### Livelihoods

Forests on both private and government land are a key component of many rural livelihoods, for both subsistence and commerce. Forests are crucial to the lives of millions of Ugandans, especially the poorest sections of society. However, poor people's dependence on forest resources, and their ability to improve their livelihoods through forestry have only recently been recognized in Uganda. Forests provide wood, NWFPs and services to the people who produce and consume forest products, and local people play a major role in the management of forest resources. Access to forests therefore has a critical effect on people's survival and well-being, and plays an important part in livelihood strategies.

Many people depend on forestry for all or part of their livelihoods. It is often the poor who depend most critically on forest resources for their well-being and survival in the absence of other livelihood assets and opportunities. In 2001, a survey by the International Food Policy Research Institute (IFPRI) found that 76 percent of villages throughout Uganda were involved in selling tree products in 1999. Products included mainly poles, timber, fuelwood and charcoal, and were marketed on-farm rather than in town markets. Forestry contributes to livelihoods mainly through the informal economy, which is not recorded in official statistics. The direct benefits that people derive from the forests and trees on private and government land are energy, food, employment, income, quality of life and reduced vulnerability to shocks and stresses (see Annex 6). Communities would benefit more if they were aware of market opportunities. They need market information and training to produce for markets. NGOs and community-based organizations (CBOs) are well-placed to provide this training, which would enable communities to increase their production, improve their incomes and escape poverty.

With increasing deforestation, forest benefits are rapidly being lost, which reduces the opportunities for alleviating poverty. The burden forest degradation imposes on people's livelihoods, especially women and children, is exemplified by a sharp increase in the distance people have to travel to collect fuelwood. According to the Uganda Bureau of Statistics (UBOS, 2001), the average distance travelled to collect household fuelwood increased dramatically from 0.06 km in 1992 to 0.73 km in 2000 (see Figure 5). The distance travelled for fuelwood is inversely related to the time that household members can dedicate to other productive activities, and thus has a major impact on poverty.

FIGURE 5  
Average distances travelled to collect household fuelwood



Source: UBOS, 2001.

The environmental services and agricultural support provided by forests and trees on government and private land are sometimes taken for granted or poorly understood. A diverse

environment provides a range of services, from soil and water conservation to pollination and pest control. Major services provided include a regular supply of clean water and soil fertilization, which are especially important to the poor, who cannot afford alternatives such as piped water and fertilizers. Because these services are “free”, they are undervalued, lack investment and protection, and are disappearing as forest land is converted to agriculture and grazing. Annex 7 lists some of the many environmental values that the people of Uganda – especially poorer people – derive from forests. Elite groups, who are aware and have financial capacity, have greater access to the more tangible benefits, however. For example, they obtain licences and permits, which are too expensive for poor people, who may not even be aware of how to obtain them. Given poor people’s multiple dependence on forest resources, it is clear that forest development has much opportunity for poverty alleviation, and public investment in forestry would promote this.

The National Environment Management Authority’s (NEMA) Environment Act stipulates that people who commercially exploit environmental resources should pay an environment tax, but this has not yet been implemented. In the meantime, the rich are degrading forests without paying taxes to repair their damage of the environment on which most poor people depend.

### Capacities

Human and financial capacity for the management of State forests is reasonable but not optimal. Human capacity is better developed than financial capacity, which is dominated by donor funding. Forestry is a long-term industry that cannot be managed in a purely business fashion without innovations. Most forest owners (more than 95 percent), especially local communities, lack sufficient capacities to manage their forests in accordance with the rules of the tenure system. The less than 5 percent of forest owners who do have the requisite technical capacity and experience are mainly large investors with reasonable capital, technical skills and capacity to employ skilled labour to manage their forests properly. A major bottleneck is that the legal instruments and service providers that support and manage private sector investments in forest-based enterprises are inadequate and poorly organized.

Licensed tree farmers operating on forest reserve land (CFRs) have received some financial support from the European Union’s (EU) SPGS (see Annex 8), which meets part of the cost to farmers of establishing sawlog plantations of approved species and encourages them to develop and use management plans. Participants in SPGS are trained in good management practices and standards, which they must follow through management plans. People planting small areas, especially small farmers, do not qualify for this support, however, so most forest owners lack management skills. Nyabyeya Forestry College, the Faculty of Forestry and Nature Conservation at Makerere University and NFA have facilities to train forest owners and their agents, for a fee and on prior arrangement.

Capacity building is probably the most important factor that will enable various tenure systems to produce benefits. Tenure holders’ capacity to exercise their rights and manage their forests sustainably must be enhanced. The assuming of responsibilities requires the capacity to fulfil those responsibilities, and the granting of tenure rights should be accompanied by capacity building in exercising the rights and responsibilities acquired. Capacity building needs include:

- stakeholders’ awareness about the rights that they can exercise and retain; some local communities are dominated by their richer and more educated members;
- management capacities, including financial, technical and organizational systems;
- strengthened capacity in central and local government administrations;
- provision of funds for the development and implementation of management plans, especially in State-controlled forests, and simplified management planning requirements for private stakeholders.

Under any institutional arrangement, tenure without management capacity is likely to lead to unsustainable management of forests. Management capacity can be built through extension, coupled with assistance from investment funds, probably through micro-finance institutions.

## **EXTENSION**

It is widely recognized that forestry extension in Uganda has had limited impacts on poor people's lives, the sustainable management of existing forest resources and the establishment of new plantations and on-farm trees. The extension service has been underfunded and understaffed, with a top-down approach to extension rather than a holistic farmer-driven one. Experience has shown that on-farm tree growing works only when it is relevant to local farming systems and livelihoods, there is a market for products, and land and tree tenure are secure. NFA is not responsible for delivering free forest extension, and charges very high fees, which most farmers cannot afford to pay.

A new approach to the delivery of extension and advisory services has been developed in the Plan for Modernization of Agriculture and the National Agricultural Advisory Services (NAADS). This has changed government staff's involvement in extension work, and puts rural people – especially poor and marginalized groups – at the centre of decision-making about the kinds of services and support they require for development. The Forestry Policy (2001) supports an innovative, decentralized and privatized service delivery approach.

## **FORESTRY POLICY AND LEGISLATION**

The basic instrument of authority over forests is the Forest Act. Forest acts have existed since 1947, providing for the declaration and revocation of reserves, and supplying the legal foundations for their control by the State. As in all sectors, forest acts alone do not regulate the existence and management of forests. Although the Constitution rarely addresses forests directly, it lays the foundation for declaring forests the property of the State.

### **Forestry policy**

Forestry policy in Uganda has a long history. Policies are established to keep management in line with the State's long-term objectives. According to Kamugisha (1993), a policy is a general statement of aims or desirable goals in relation to given circumstances. It is drawn up and approved by the government to guide the activities of the relevant government institutions. Forestry is a long-term activity, so has a particularly great need for policy. Government objectives change over time, however, necessitating periodic revisions of policy to bring management in line with new objectives. There have been four revisions to Uganda's original forestry policy of 1929.

The different policies reflect changes in the role of forestry as Uganda develops. These changes have important implications on the forestry sector. The forestry policy was revised in 1948, 1971 and 1988, and has alternated between strict conservation and more liberal economic use of forest resources. However, the policy has provided little guidance on principles and strategies for managing forests outside the gazetted reserves, and on setting the balance between production and conservation. It also contains nothing on the roles of government, the private sector and rural communities in forestry, and on linkages with other sectors and land uses.

The new Forestry Policy (2001) addresses the issues of poverty eradication, prosperity, harmony and beauty, in-line with Uganda's Vision 2025 for Prosperous People, Harmonious Nation and Beautiful Country. It provides for a wide range of types of tenure, ownership, access to and management of forest resources. In response to concerns about the importance of forestry, the policy provides new directions for the sustainable development of the forest sector. Major interest groups and their needs are addressed, and a clear definition of the forest sector is provided – making it an all-inclusive and sector-wide policy. Other sectoral policy changes that are relevant to and reinforce the current Forestry Policy include the National Environment Management Policy (1994), the National Policy for the Conservation and Management of Wetland Resources (1995), the Gender Policy (1997), the Wildlife Policy (1999) and the National Water Policy (1999). These policies have a strong bearing on the forest sector, both directly and indirectly.

Strategic reforms are being formulated in new national policies, old practices are being rapidly refined and entrenched in the law, and law-making has become more democratic, with greater public consultation and a bottom-up participation process. Laws pertaining to forest and land focus on tenure issues for tree and forest management, and link to local government and community development.

Old laws did not consider communities as partners in management and paid little attention to forests on private land, other than to collect revenues from extraction licences and royalties on trees. Communities were only allowed to take “reasonable quantities of tree products” for domestic use, which led to the large-scale degradation of forests adjacent to settled areas. Laws also ignored the integration between communities and natural resources, such as for the protection of water catchments and wildlife habitats.

### **People’s perceptions of the law**

Many stakeholders do not fully understand the application and aims of legal instruments. The underlying causes of this include language barriers and poor publicity of the instruments. There is little awareness of related policies, laws and regulations, as demonstrated by the following:

Private forest owners have limited information on the market prices of their forest products and tend to sell their timber and other forest products cheaply.

Most forest owners do not recognize forests as having any value other than providing monetary returns and resources for domestic use.

Lack of information deprives the communities and individuals adjacent to forests of opportunities to participate in informed decision-making and contribute to policy and other processes.

Limited or lacking access to forestry policy information restricts people’s awareness of their legal rights, and leads to the denial of forest access rights.

Awareness can be raised through the press, workshops, radio, TV and consultative planning meetings. There is no established, formal channel for informing stakeholders about policy and legal changes, so information tends to trickle down informally. This state of affairs needs to be redressed as it curtails forestry sector development, because most stakeholders remain ignorant about their rights and responsibilities.

### **Decentralization, devolution and CFM**

Among the most important structural changes introduced by the new law is institutional decentralization and devolution. Central government has decentralized the management of local and private forests, forest services, management decision-making and advisory services to local government (Forestry Policy 2001, NFTP 2003, Land Act 1998 and Declaration of LFR Statutory Instrument 1998). Decentralization has the potential to promote SFM by devolving the various responsibilities from the centre. However, the following are some of the factors that make it difficult to implement the new responsibilities:

- The forests transferred to local governments are small and degraded.
- Financial and human capacity is lacking.
- Revenues from private and degraded local forest reserves are not secure, as most operations in these areas are illegal and local government has no capacity for policing.
- The tree fund that was promised five years ago has not been put in place, and there have been insufficient funds through NAADS and NEMA.
- Small, degraded forests are devoid of biodiversity, so do not attract international donor funding, which is instead directed to areas rich in biodiversity.
- Political interference makes implementation difficult.

These points show that decentralized forest management is failing, and forests are being turned into open-access resources.

Management is also being devolved to communities and private sector stakeholders, with permits being granted to individuals and private companies for managing forest – especially plantations – for one or more rotations of the species concerned. The trees belong to the permit holder, but not the land. Management of natural forests has not been devolved, probably because individuals and the private sector cannot satisfy the long and complicated technical requirements.

CFM provides for the negotiation of access to resources in return for local stakeholders’ acceptance of responsibilities in forest management. The benefits that communities can derive from these arrangements include:

- access agreements, negotiated in exchange for maintaining boundaries, deterring illegal activities, monitoring beneficiaries' access to resources, controlling forest fires, ensuring proper methods for collecting resources, and reporting illegal activities;
- awareness of and sensitivity to forestry policy;
- permits for access to various forest resources;
- resource user groups linked to other stakeholders;
- other rural development options, such as alternative income-earning activities;
- shared revenues with NFA and UWA;
- community team building, which improves social cohesiveness;
- transparent negotiations, which build trust among the parties through mutually agreed rights and responsibilities;
- human and financial capacity building and poverty alleviation.

When properly implemented, this approach can turn local communities into responsible forest managers with a role in forest management and benefits from that role (Forest Department, 1996). CFM is expected to contribute to SFM and poverty alleviation. NFA and UWA report on numerous examples from Budongo CFR, Bwindi, Mount Elgon and Kibaale national parks, but although both civil society and government see CFM as the breakthrough management option, its impact on SFM has yet to be demonstrated and documented. This forest management approach is new – barely ten years old – and only seven CFM agreements have been signed so far between NFA and local communities. The rate of CFM adoption in Uganda is slow.

The following are some of the key challenges facing CFM:

- CFM agreements are designed to favour NFA and UWA, and place many responsibilities on the communities while giving them few or no tangible returns.
- There are uncertainties about the benefits and benefit sharing of CFM arrangements.
- The procedures for signing CFM agreements are long and difficult.
- Forest communities have little awareness of the Forestry Policy (2001) and NFTP (2003).
- NFA's failure to recognize forest-based enterprises in CFM management plans has a negative effect on the morale of poor communities.

In CFM, the law recognizes rights to use forests only, and does not indicate that a community has ownership rights to the forest it has been allocated.

### **Tenure rights, security and access**

Property and tenure rights are bundles of entitlements defining their holders' rights and duties in using particular resources. They operate alongside property and tenure rules. Property rules regulate how property rights and duties are exercised. Property rights in forest management apply to different forms of ownership, rules of use and methods of control. Two categories of property rights apply to SFM: ownership rights, particularly on land for planting trees; and the rights provided to individuals and investors through, for example, licences, concessions and permits. For example, permits allowing tree planting in government-owned forests provide rights through licences.

For stakeholders to benefit from forest resources, they need to have rights and access to those resources. Stakeholders with such rights and access can earn income from the resources, improve their livelihoods and alleviate poverty. Rights and access to forest resources are useful to stakeholders with sufficient productive resources, particularly capital, labour and knowledge, but stakeholders with limited capacity receive only limited benefits. To receive sustained benefit from forest resources, stakeholders must have the legal right of access to those resources. Benefits from resources that are obtained illegally are not sustainable, because the illegal actions used will be prevented by the resource owners, be they government or private. Legal rights assure continued benefits, thereby encouraging rural people to invest in the forest for long-term benefit.

The reformed laws and policies confer legal rights to forest owners, while informal rights are recognized locally. Under both private and communal property regimes, local forest owners' tenure rights are more secure when they are legally realized and allow owners to benefit from their forests

according to traditional rights. The study found that the livelihoods of local forest owners are improved when there is adequate legal back-up for owners to realize their new rights, and those rights are secure. Box 1 describes an example from Budongo, where community members invested their labour and resources in protecting the forest, through boundary opening and prevention of illegal activities, when they were assured of their rights and benefits. A civil society organization and NFA helped the community to realize its rights as provided by law. The extent to which State regulation conforms to local forest management institutions influences the security of rights in State property.

#### **Box 1. Initiating community-based natural resource management**

Budongo Forest Conservation and Development Organization (BUCODO) is an association of 41 CBOs and business associations located around the southern part of Budongo Forest Reserve in Masindi. Its member organizations have diverse interests, ranging from the purely commercial, such as the Budongo Pitsawyers' Association, to socially oriented CBOs working on community health and education. BUCODO is owned by its member organizations, from which its board and executive are elected. The organization has become so large that it has been subdivided into seven sectors, based on specific interests such as beekeeping, pitsawing, medicinal plant production and essential oil extraction, crafts, and advisory services to farmers, communities and private forest owners.

Among the results that BUCODO has achieved for its members are:

- mobilizing resources from donor and government funds;
- raising key issues related to forest administration for presentation to government by the BUCODO executive;
- capacity building in a wide range of skills;
- networking among different sectors of the organization;
- creating a strong sense of ownership among community members;
- introducing new income-generating activities, such as medicinal plant cultivation and extraction of essential oils, and supporting members of the Budongo Pitsawyers' Association in acquiring licences.

Increasingly, the role of former pitsawyers' associations is being integrated into CFM associations such as BUCODO, with the objective of helping local community members to obtain licences for harvesting timber and other forest products as part of a broader negotiated agreement on community-supported forest management. NFA has shown some willingness to give local community members preferential treatment in obtaining such licences, rather than adhering to the competitive bidding process it applies for other more commercial timber harvesters.

Despite the legal provisions, however, the study found that forests on private land – especially communal land – are not managed to the required standards. The main reason for this is that communities do not know their legal rights; the intervention of NFA (State) and civil society is therefore needed to help communities to understand their rights and how to use them to obtain benefits from their resources. This will encourage communities to manage resources sustainably. Tenure rights and access to forest are provided in various ways, as detailed in the following subsection.

#### **Access to forest resources**

Access and rights to forest resources are vested in private owners (private forests), communities (community /customary forests), NFA (CFRs), local governments (LFRs) and UWA (national parks and game reserves). They are obtained through licences, permits and agreements, which specify the conditions and duration of use, the area and the product(s) to be extracted. Laws and regulations



govern access to forest resources on private and communal land, but these resources have been illegally obtained and exploited for a long time because the State has limited capacity to enforce the laws and regulations. As a result, people – especially the rural poor – carry out forestry businesses on private and communal land without licences and permits. Although poverty has been reduced in some areas, lack of control and regulation of access is a serious threat to the sustainability of forest resources.

Access to protected areas is controlled by NFA, local governments and UWA, which issue licences and permits for activities ranging from timber harvesting and charcoal burning to research and ecotourism. UWA does not issue licences for exploitation in national parks and game reserves. Licences for timber harvesting in CFRs are issued after an open bidding process and licence holders are expected to adhere to certain standards, such as minimizing waste and damage to the forest ecosystem. In 2005 to 2006, eight licences and permits were issued for 153 ha in CFRs, three permits for 40 ha in LFRs, and only 230 licenses for 3 837 447 ha on private land.

CFM initiatives are considered a panacea for reversing forest degradation in protected areas because they encourage local communities to participate in forestry management, through providing benefits for such participation. CFM agreements empower local communities to manage forestry resources sustainably, obtaining such benefits as timber and fuelwood in return. In 2005 to 2006, seven agreements covering 5 800 ha in CFRs were signed for periods of five to 20 years, with 5 412 people participating. Other agreements cover 120 ha of LFRs for periods of five years, with 20 people involved.

Permits for tree planting in CFRs and LFRs by private contractors are issued by NFA and local governments. The price of these ranges from 6 000 shillings (U Sh) to U Sh 25 000, depending on the distance from the capital. So far, 101 176 ha has been allocated for 20 to 50 years, with 2 580 individuals and companies participating. Because of the high charges and stringent conditions, powerful and rich people have secured most of these permits. The rural poor benefit only through employment with private contractors. Annex 1 lists the different types of access, permit, licence and agreement. It is worth noting that contractors must produce a forest management plan and carry out an environmental impact assessment before they plant trees in a protected area. These are expensive undertakings, which poor local communities can ill afford to carry out.

# Forest tenure, sustainable forest management and poverty alleviation

## INTRODUCTION

The contribution of different tenure and forest ownership categories to SFM and poverty alleviation varies. Although favourable national policies exist, support systems for achieving SFM have not been developed and put in place. In Uganda, tenure follows two main systems: State and private. Private tenure includes four categories, with different contributions to SFM and poverty alleviation. Clear differences are observable among these categories: leasehold and freehold tenure includes registered ownership and is secure, while customary ownership is unregistered and does not provide secure tenure.

SFM is a long-term undertaking, requiring much investment and protection of forest resources. This means that it is most likely to be undertaken in areas where there are long-term legal tenure and use rights. Land tenure and rights are defined by various ownership documents – concession agreements, cutting permits and proof of customary rights. Several factors ensure SFM that contributes to poverty alleviation. These factors were considered for each of the tenure types whose contributions to SFM and poverty alleviation were assessed. They include presence of a functional management institution, protection and law enforcement, conformity with policies and legislation, presence of management and work plans, budgetary provision for management activities, and contribution to communities' livelihoods.

## GOVERNMENT TENURE

There is a management structure in place for forests under State tenure. Government officials manage the forest and are accountable and responsible for ensuring the effectiveness and efficiency of forest management. At the national level, forest tenure types are clearly defined in the forest and land acts and the Constitution. National forestry policies covering several State forests are more stable than those affecting other tenure types. Areas established for strict biodiversity conservation, such as NFA's nature reserves (Howard, Davenport and Kigenyi, 1991) and UWA's national parks, are efficiently protected and contribute to SFM. They also contribute to poverty alleviation in a few communities, through employment and a share in the benefits accruing. For example, until recently, earnings from protected areas were shared with communities according to agreed ratios of 40 percent to the district for development activities and 25 percent to neighbouring villages for such activities as school and clinic construction and micro-finance initiatives. However, the projects supported did not contribute directly to SFM.

UWA has a policy of sharing its revenues with districts in the hope that the money goes to the communities around national parks to improve their well-being. It is assumed that when a community shares the benefits, it will contribute to SFM activities, reduce illegal activities, regard the forest as its own and protect it, as occurred in Bwindi National Park. The major problem is that district authorities do not usually consider local community needs, nor do they pass money on to villages. Government tenure is established through creating PFE by law, managing it through management plans and – to some extent – monitoring it. The establishment of PFE through the law has ensured the permanence of resources, but some areas are affected by several different rights and ownership claims. Most forest reserves are managed for multiple uses, with limited access for communities. The contribution to poverty alleviation varies, depending on the degree of access to resources. In some areas, crop cultivation, light grazing and licences for timber cutting are permitted, which helps to improve people's livelihoods and reduces poverty. Some products are used for food, shelter or to generate money through marketing, and also provide employment. When properly supervised, PFE contributes to SFM (because the forest is maintained), livelihoods and poverty alleviation.

Under State tenure, some degraded areas have been restored, ensuring a healthy, productive and biologically rich forest estate for the long term. This supports SFM and guarantees that resources will be available to communities to help poverty alleviation and improve livelihoods. Innovative activities, such as ecotourism, have been introduced to ensure SFM, and these provide significant benefits to local people and the nation. Ecotourism has proved very successful in the forests of Budongo, Mabira, Bwindi, Kibaale and Mpanga, among others. By involving local communities, ecotourism creates employment and guarantees income to communities with very few alternative livelihood opportunities. This provides an incentive to protect forest and wildlife without extracting resources.

The State is now allocating forest areas and transferring natural resource assets to marginalized groups, to promote social justice and poverty alleviation, but this aim has yet to be achieved. CFM addresses equity issues (Fisher, 1995), and was conceived to benefit communities through the management of production forests and forest land, and the protection and management of protected areas and multiple-use forests. The government seeks to promote SFM, democratic access to forest resources, and improved social economic conditions in the communities neighbouring forests. It also seeks to decentralize and devolve forest management, conserve biodiversity and maintain environmental services.

It is hoped that this will promote SFM and poverty alleviation through creating employment and ensuring a continuous flow of the goods on which local people depend. However, early experiences of CFM in pilot areas reveal that the transfer of assets to communities has been more of a “paper transfer”. Transfer can be effective only if it is accompanied by the provision of financial and other support from government, civil society and the private sector. Without support to improve their social infrastructure, develop their capabilities to manage forests, and use land for productive household enterprises, it is unlikely that communities will be able to achieve the objectives of SFM. At present, the extent and nature of forest land under community responsibility exceeds communities’ forest management capacity.

There is a need for NFA to develop consensus regarding the provision of forest resource rights to communities. Government should not expect communities to protect forests without benefiting from them, otherwise CFM will become a government tool for carrying out protection work, condemning poor communities to further poverty. Although State regulation of access to forest resources promotes SFM, it can also increase poverty and vulnerability among those whose livelihoods depend on the resources. Conversely, unlimited access results in degradation, so NFA must find a balance that enables communities to attain full control and management over the areas allocated to them through resource management agreements, rather than the resource access agreements that are currently applied.

Having been alienated from their resources, local people are now claiming those resources back, and population increases around protected areas have exacerbated this problem. For example, some villages neighbouring Mount Elgon National Park have population densities ranging from 500 to 1 000 people/km<sup>2</sup>, resulting in felling of the forest up to 4 km from the forest boundary. The US\$3 million invested by the Forests Absorbing Carbon-dioxide Emissions (FACE) Project and the ten years of investment from the World Conservation Union’s (IUCN) Integrated Development through Conservation Project have been wasted. The boundary markers and indigenous trees planted by FACE and covering 300 ha have all been cut, mainly by communities looking for additional land. Management agencies have found it difficult to resolve conflicts. The policies of some government agencies have restricted people’s access to livelihood resources; for example, the change of management regime from forestry to national park has deprived Batwa people in Semliki and Bwindi of access to the forest, because national park law prohibits all access to park resources. This has affected the livelihoods of Batwa people, who are threatened with extinction or have to adopt alien practices.

In focusing on forestry to reduce poverty, the government has changed the law so that NFA and local governments can issue licences to private tree planters for growing trees and managing forest land. These changes in the law have triggered massive investments in tree planting. Secure land tenure for the period of rotation, and rights to the trees planted have contributed to employment creation and the adoption of SFM. NFA’s imposition of conditions on large-scale tree planters, such as the use of good seed and the development of management and work plans, has helped increase the forest area under sustainable management.

Promotion of SFM has suffered because government requires a huge budget to implement its work plan. The decline of available financial support has reduced the resources for forest management, and the cost of managing the forest estate sustainably is too great for current budgets. A number of species in protected areas are therefore threatened by the inability to control illegal activities such as logging and agricultural encroachment. In other cases, the strategy to alleviate poverty and broaden communities' livelihood opportunities has been rendered ineffective by excessive restrictions and regulation. There are now signs that the State is moving away from its "protect and punish" approach to a "protect, participate and benefit" system (Larsen 2000), as shown in the development of CFM.

The shift in management to achieve SFM objectives of biodiversity conservation, environmental services, poverty alleviation and decentralization started in the mid-1980s, but has not been fully embraced by institutions and stakeholders. Some government agencies are currently making efforts to direct their budgets, institutional structures and capacities to improving the elements that promote SFM and poverty reduction.

### **Local governments**

Local governments have been made responsible for establishing district forest services, which are charged with issuing permits and licences, collecting fees and taxes for forest produce, and developing and enforcing laws. They are also responsible for managing LFRs, in partnership with communities, the private sector and forest land administration bodies, approving community forests, producing management plans, and monitoring implementation of the Forestry Policy (2001). If these activities were carried out properly, they would contribute greatly to both SFM and poverty reduction, but because of their limited human and financial capacity, districts have failed to collect revenues, partner local communities and the private sector, and produce management and work plans. This management failure has led to LFRs becoming open-access resources, and most have been encroached on. The Biomass Study Report (MWLE, 2005) estimates the area of LFR forest cover at 1 214 ha, but this case study found far less cover of only about 780 ha. Annual district forestry plans are not properly integrated into lower-level work plans and budgets, so local agencies receive very few finances with which to provide forestry services and contribute to poverty alleviation.

The problems facing SFM implementation include the poverty, degradation and small size of the forest patches allocated to districts. Suspension of the sharing of revenue from the CFRs within districts' boundaries, limited financial resources and lack of staff have worsened the situation. Local politicians often encourage local people to commit illegal activities and to encroach on LFRs and CFRs, such as in south Busoga (Mayuge district) and Namatale (Mbale district). The study also noted, however, that in districts with reasonable areas of LFR – such as Mpigi, Mukono, Masindi, Hoima, Kibaale and Kyenjojo – where revenue is earned, efforts are made to implement SFM and poverty alleviation activities. Stakeholders in Mpigi district raised and planted more than 5 million seedlings in 2004 to 2005. Districts are also running awareness campaigns, providing training in forest management practices and recruiting.

Only a few district governments have started to collaborate with local communities and the private sector to manage forests. In other districts, this opportunity for improving local people's livelihoods through employment and healthier forest resources has been lost. Healthy forest resources would guarantee revenue now and in the future, but the study found that local leaders tend to promote political agendas only to earn votes. The gestation period of trees is long, so politicians see little benefit in forestry investment because their periods in political office usually end before forestry efforts have borne fruit and can earn votes. Political motives have caused the loss of about 6 000 ha of natural forest in south Busoga, and 8 000 ha in Kalangala.

This study found evidence of LFRs being managed sustainably and contributing to poverty alleviation in only six out of 39 districts.

### **FREEHOLD AND LEASEHOLD TENURE**

These tenure types require money to obtain ownership titles. Freeholders and leaseholders hold large areas of land and are usually in the private sector, including industries and institutions. They have secure tenure and ownership rights to property over long periods. The study found that secure

tenure encourages the private sector to invest in forest management, which is usually efficient and effective, especially in the tea estates of Igara, Rwenzori, Kabarole and Kyenjojo. Some free- and leaseholders have invested in SFM by putting in place management structures, budgets and qualified staff to prepare work plans, enforce regulations and control illegal activities, as well as by providing employment to local communities. Such tenure holders ensure compliance with legal requirements, and most estates do not have encroachment or illegal resource access. Some have contributed to poverty alleviation and improved community livelihoods by allowing crop cultivation in areas opened for tree planting, thereby helping communities to obtain food. Large forest estates are associated with tea, tobacco, sugar cane, cement and lime factories.

Some institutions, mainly churches, allow underprivileged groups, especially women, to establish and manage woodlots from which to earn income. The most significant contributions to SFM and poverty alleviation occur when private landowners increase the area of healthy forest estate, thereby ensuring resources for the long term. This improves livelihoods, alleviates poverty – mainly through providing employment and tradable forest resources – and protects the environment.

### **CUSTOMARY TENURE**

Since time immemorial, communities have used traditional and customary practices to manage community resources for the good of the community. In areas under customary tenure, the access to and use of many resources are not properly controlled, however, resulting in misuse and abuse. Increasing population and the breakdown of communal control have led to high rates of degradation, deforestation and conflict over resource use and ownership. The law provides for ownership rights and security of tenure, but very few communities are aware of these rights, and traditional rules and regulations persist. Although these protect some trees and forests, communal grazing and the use of fire discourage tree planting and forest management. Customary inheritance laws also lead to land fragmentation, which is not conducive to SFM and normally discriminates against women. These attributes of community tenure do not support SFM.

The Land Act (1998) makes provisions that enable communities to own land legally by forming CLAs, which own the land in their own right. This is expected to promote the responsible management of natural assets on the land, reduce degradation, promote SFM and help communities to alleviate poverty. Unfortunately, no applications have been made to obtain registered landownership certificates, and the study found bottlenecks in the implementation of registration, partly owing to discouragement from politicians and partly to an absence of proper guidelines. Under section 19 of NFTP (2003), any revenue derived from the management of community forest belongs to the responsible body and is to be used for sustainable management of the community. One aspect of CLAs that ensures sustainable resource use is their closing of access to resources for non-members, ensuring that only the communal owners benefit.

Nomination of the responsible agency by the minister and registration of the CLA are designed to enable the community to own, control access to, manage sustainably and conserve its forests for its own good and that of future generations. Community forests exist – especially in sparsely populated districts of Kyenjojo, Hoima, Masindi, Mubende and Mityana – but although associations have been formed, they have not yet been registered, and certificates of title signifying landownership have not been acquired. Customary areas are prone to open access and there is no practice of SFM. Poverty is being alleviated because people have access to resources without hindrance, but this situation is not sustainable.

Indigenous and tribal people, such as the Batwa, have no recognized land rights. They have been marginalized and have lost the use and control of their traditional resources, especially in places where protected areas have been created. The study found that the changes in forest law and policy that ensure secure landownership in private tenure have not yet contributed convincingly to SFM. Instead, forests are rapidly being converted to other land uses that bring quick benefits. The area for tree planting has increased, especially in small woodlots, but less than the area converted to other economic activities, such as agriculture. Monocultures, especially of Eucalyptus, seem to predominate.

# Conclusions and the way forward

## CONCLUSIONS

There is evidence that SFM in Uganda has been tried on the 30 percent of total forests that are under State ownership, but the remaining 70 percent, which are in private ownership, need to be brought under sustainable management to ensure a secure forest estate. The State recognizes its own lack of ability to manage its estate, and is starting to forge partnerships with individuals, communities and the private sector. The government is now giving long leases and entering into collaborative agreements for managing parts of its estate, which has helped the private sector, communities, NGOs and individuals to establish plantations and to reforest. There are opportunities for promoting SFM in all forest ownership categories, and NFA has stated to implement strategies for this.

The new forestry and land policies provide a great opportunity for recognizing various types of land tenure, especially private and communal ownership, but despite good experiences – from Uganda and elsewhere – of the impact of tenure and user rights on SFM and poverty alleviation, much still has to be done. State management remains the best option in some circumstances, especially for national parks and the protection of forest reserves. State-owned forests are probably the best-managed of the various tenure systems, when budget and staff are available. Areas under CFM, where the State and communities control activities and share benefits, provide a successful example of SFM, especially when management is devolved and funds and capacities are available.

The study found that changes in all types of forest under different tenure systems are not tracked, and the few records that are kept are not properly stored. There are no data on the forest cover under different tenure types, and although data on forest land under State ownership are available, they do not reflect the real extent of forest cover. Further research is needed to establish the extent of forest change – positive or negative – in each tenure system. The private sector is showing increased interest in forest management, especially of plantations, but the management of private forests leaves much to be desired, and the ownership of these forests needs to be registered with the district land boards so that they are included in PFE and can benefit from government programmes. It has been noted that the emergence of new legal mechanisms to support greater forest tenure rights has not always resulted in robust rights; political, socio-economic and ecological conditions sometimes fail to motivate and sustain local management, and even the establishment of a responsive legal framework might not make any difference (FAO, 2005)

Given the changing trends in forest management in Uganda over the last two decades, and based on comparative analysis of forest management under different tenure and institutional arrangements involving different owner groups, the way forward for forest management should include greater involvement of local people in managing forest resources.

To facilitate the changing trends in forest management and improve forest management's contribution to poverty alleviation, recommendations have been made and are outlined in the following sections. These recommendations recognize constraints as well as opportunities.

## RECOMMENDATIONS FOR MONITORING AND PLANNING

The sector investment plan should be linked to district development planning to facilitate the allocation of resources to local governments for the management of natural resources – including forestry-based ones – that target poor rural communities.

There is a need to build the institutional capacity to develop and implement, in a participatory manner, forest plans that are coordinated with other sectors and integrated into district development plans.

Monitoring guidelines should be developed for use at the central and local forest levels, and the sector's performance should be monitored in terms of:

- percentage of land under forest cover;
- increase of land under forest cover;
- distances travelled by local people to collect resources, especially fuelwood.

NFA should be monitored regularly. It is now four years since NFA was approved, but its implementation has not been monitored or evaluated. The sector must improve data collection, storage and reporting.

Performance indicators should be put in place to assess improvements or declines in the biodiversity resources of protected areas. Key performance indicators for determining baselines against which to measure periodic improvements – including changes in forest cover – should be identified. Local government officials should be supported and facilitated in carrying out regular forest inspections and producing inspection reports that highlight areas where improvement is needed. Routine reports on the condition of forest resources, forest products and conservation issues should also be produced at regular intervals.

Private forest owners should be supported in surveying and mapping their forests and obtaining standard forestry information, such as maps, resource volumes, management plans and other inventory data. Efforts should be made to survey the 70 percent of forests in private estates.

## **RECOMMENDATIONS FOR LAW AND POLICY**

Forest rules and regulations should be instituted with a view to favouring long-term interest and investments in the forest sector and to promoting SFM.

Forest law and policy should provide well-specified incentives and disincentives to deal with existing excesses in the forest sector, especially the ownership of reserved tree species on private land. Incentives could include grants and tax subsidies for people who protect and manage forests on their land, sharing of the revenue from reserved species, compensation for carbon storage via forest conservation, and simplification of the land registration process.

Legal documents are too complex. Many of the policies made at the national level are incomprehensible to the local officials implementing them, not to mention local people. Even the district staff who implement forest policy are not clear about the rights of land users. The language used in policy documents contributes to their complexity.

Because the poor are often unable to use the opportunities the law gives them to achieve the economic benefits of devolution, strengthening poor people's capacity to benefit from forest devolution and decentralization will help them to emerge from poverty.

## REFERENCES

- Bunyoro Kingdom.** 1993. *In the matter of the return of properties to the traditional ruler (restitution of assets and properties).*
- FAO.** 2005. *Best practices for improving law compliance in the forest sector.* FAO Forestry Paper No. 145. Rome, ITTO and FAO.
- FAO.** 2001. *Forest Resources Assessment 2000.* FAO Forestry Paper No. 140. Rome
- FAO.** 2006. *Global Forest Resources Assessment 2005.* FAO Forestry Paper No. 147. Rome.
- Fisher, R.J.** 1995. *Collaborative management of forests for conservation and development.* Gland, IUCN/WWF.
- Forest Department.** 1996. *An assessment of opportunities and constraints for collaborative management in operation of the Forest Department in Uganda.* Kampala.
- Government of Uganda.** 1964. *The Forest Act.* Kampala.
- Government of Uganda.** 1995. *Constitution of the Republic of Uganda.* Kampala.
- Government of Uganda.** 1997. *The Local Government Act.* Kampala.
- Government of Uganda.** 1998. *The Forest Reserves (Declaration) Order. S. 1 No. 63 of 1998.* Supplement No. 23. Kampala.
- Government of Uganda.** 2005. *The Population and Housing Census (2002).* Kampala.
- Hamilton, A.C.** 1984. *Deforestation in Uganda.* EAWLS.
- Howard, P.C.** 1991. *Nature conservation in Uganda's tropical forest reserves.* Gland, IUCN.
- Howard, P.C.** 1995. *Biodiversity Reports Series, A33 Volume.* Kampala, Forest Department.
- Howard, P.C., Davenport, T. & Kigenyi, F.W.** 1991. Planning conservation areas in Uganda's natural forests. *Oryx*, 31(4).
- IFPRI.** 2001. *The commercialization of forestry in Uganda: survey of village-level data.* Washington, DC. Environmental Production.
- Jacovelli, P. & Carvalho, J.** 1999. *The private forestry sector in Uganda – opportunities for greater involvement. A study carried out as part of the Forestry Sector Review.* Kampala, UFSCS/MWLE.
- Kamugisha, J.R.** 1993. *Management of natural resources and environment in Uganda: policy and legislation landmarks, 1890–1990.* Regional Soil Conservation Unit, Swedish International Development Authority, Nairobi, Kenya.
- Kigenyi, F.W.** 2001. The conservation of natural ecosystems in Uganda with particular reference to endemic species. Paper presented at UFA workshop at Makerere University.
- Kigenyi, F.W., Gondo, P. & Mugabe, J.** 2001. *Community involvement in forest management in Eastern and Southern Africa: analysis of policies and institutions.* Nairobi, IUCN.
- Langdale-Brown, I., Osmaston, H.A. & Wilson, J.G.** 1964. *The vegetation of Uganda and its bearing on land-use.* Entebbe, Uganda Government Printer.
- Larsen, T.S.** 2000. *Thematic evaluation of the World Bank's biodiversity-related activities. Some preliminary observations from CPPAP.* Quezan City, Philippines, World Bank.
- Lendell-Mills, N. & Ford, J.** 1999. *Privatizing sustainable forestry. A global review of trends and challenges.* London, IIED.



- Makumbi, I.** 2004. Challenges to forestry management and low PFE can be maintained and expanded. In *Maintaining and expanding the PFE in East Africa. Workshop 23 June 2005*, pp. 28–29, Mombassa, Kenya.
- Ministry of Natural Resources.** 1996. *Final report (1988–95) of the EC-financed Natural Forest Management and Conservation Project*. Project 6100.37.42.05.
- MWLE.** 1999. *National Biomass Report*. Kampala.
- MWLE.** 2000. *Forestry Nature Conservation Master Plan*. Kampala.
- MWLE.** 2001a. *Uganda Forestry Sector Review*. Kampala.
- MWLE.** 2001b. *Uganda Forestry Policy (2001)*. Kampala.
- MWLE.** 2002a. *National Biomass Report*. Kampala.
- MWLE.** 2002b. *National Forest Plan*. Kampala.
- MWLE.** 2003. *National Forestry and Tree Planting Act*. Kampala.
- MWLE.** 2005. *National Biomass Report*. Kampala.
- Naur, C.T.S. & Tieguleng, J.** 2004. *African forests and forestry. An overview*. Rome, FAO and CIFOR.
- Nsiita, S.** 2004. Overview of management, law and policy in Uganda. In *Expanding the Permanent Forest Estate in East Africa*. EAWLS Workshop.
- Plumptre, A.** 2002. *Extent and status of forests of Uganda*. Albertine Rift Report to GEF, PDF, Albertine Rift Forest.
- Pomeroy, D.** 1993. Centres of high biodiversity in Africa. *Conservation Biology*, 7: 901–907.
- UBOS.** 2000. *Highlights of the 1992/2000 National Household Survey*. Kampala.
- UNDP/UNEP/World Bank/WRI.** 2005. *The wealth of the poor. Managing ecosystems to fight poverty*. Washington, DC, World Resources Institute.
- Webster, G. & Osmaston, H.A.** 2004. *A history of the Uganda Forest Department 1951–1965*. London, Commonwealth Secretariat. 169 pp.
- World Bank.** 2002. *A revised forest strategy of the World Bank Group*. Washington, DC.

## **ANNEX 1. LICENCES, PERMITS AND AGREEMENTS ISSUED BY NFA**

**Performance contract:** This is signed between NFA and the Ministry of Forestry on behalf of the Government of Uganda. Because NFA is a government parastatal, it is 100 percent owned by the government. The performance contract ensures the government that the parastatal acts entirely on the government's behalf. The greatest responsibility is managing CFRs, which are held in trust by the government for the citizens of Uganda. NFA should be working to make profit and should become self-sustaining in the long term. The government has a significant stake in this profit, and NFA has to spend it in agreement with the Ministry of Forestry.

**Harvesting licences:** These vary but are mainly for roundwood, which is auctioned as standing volumes in plantations and logs in natural forests. Licences can also be for poles – construction, fuelwood and transmission – and for harvesting NWFPs, which may include plants, sand and stones, but not animals; licences for animals are issued by UWA.

**Research licences:** NFA issues these on receipt of payment, or through acceptance permits when issued to sister organizations such as NARO, universities or people carrying out studies.

**Land licences:** NFA issues these to people acquiring land on CFRs for small- or large-scale tree growing. Licences are granted for five to 50 years.

**Telecommunication masts:** Many hilly areas fall in CFRs and have been attracting investors from TV, radio and telecommunications businesses. Agreements are signed with NFA for using small areas for masts.

**Other government ministries and parastatals:** NFA assigns areas for such uses as landing sites, UFA checkpoints and local government roads on the basis of Memoranda of Understanding, with compensation being paid for the damage caused by tree felling.

**Old encroachments with permanent structures:** These require the payment of ground rent.

**Grazing permits:** NFA issues these for grasslands that have been earmarked for future planting but are not yet ready to be planted.

**Ecotourism sites:** These include picnic sites and more significant interventions involving the construction of ecotourism accommodation and other facilities on NFA land, such as in Kalangala and Mabira.

**CFM agreements:** These are signed for the management of CFRs by NFA and neighbouring communities, for mutual benefits.

**Sugar cane and farming permits:** These are not common, but some CFR land acquired through high-level government intervention is licensed for non-tree crops – for example, in Butamira. NGOs, CBOs, stakeholders and individuals are strongly opposing a proposed new licensing system for change of land use.

## **ANNEX 2. STRATEGIES FOR THE SUSTAINABLE MANAGEMENT OF PRIVATE FORESTS**

Deepening understanding of the complexities of private and customary forest management.  
Developing guidelines for the management of private and customary forests.  
Creating awareness of ownership rights, opportunities and obligations for the owners and users of private- and customary-managed forest.  
Developing incentives to encourage private and customary forest owners and users to set aside natural forest as permanent forest land.  
Securing tenure for private and customary forests.  
Developing the capacity of forest owners and users to manage their forests effectively.  
Developing the capacity of government institutions and service providers to supply extension support and advice.  
Monitoring the ownership and management of private and customary forests.

*Source:* MWLE, 2002b.

**ANNEX 3. PLANNING AND MONITORING RESPONSIBILITIES IN EACH TYPE OF OWNERSHIP**

Land tenure type	Features	Ownership of trees	Control and regulation	Planning and monitoring system
1. Customary land tenure	Individual settled holdings Communal areas with no permanent individual holdings	Trees owned by individuals – e.g., west and southwestern Uganda, Busoga and Bugisu Trees owned by clans and families, especially in Teso, northern Uganda.	Individuals own trees Regulation by government, but proceeds to owner Trees owned by community Regulation by government for harvesting and transport	Guided by NFTP 2003 DFO and land board control where trees are communally owned Individuals guided in management and harvesting FID monitors in field
2. Mailo land tenure	Land registered as private property, mainly in Buganda and Bunyoro Land owned by Kabaka and former chiefs Land with legally settled tenants	Valuable trees belong to landowner, not tenant Tree planting by tenants discouraged Trees usually private property of landowner Many absentee landowners know little about their own forests	Landowner has much say in use of trees Absentee landowners lose control of management; trees stolen and land degraded Regulation by government and DFO for harvesting and movement	DFO guides planning and management DFO supervises harvesting licences and transportation Government compensates absentee landlords in Kibaale, Bunyoro FID monitors in field
3. Freehold land tenure	Land is private property Mainly missionaries and big planters	Owner of title owns trees Some subleasing and trees owned by lessee Most secure tenure type in Uganda	FID for guidelines DFO for regulation, licences for harvesting and transport	Within general FID planning structure DFO monitors performance and harvesting Individual management plans approved by DFO/FID NEMA regulations
4. Leasehold land tenure	Contractual arrangement between leaser and lessee Condition of lease given Tree planting allowed for period of lease Can be on mailo, freehold or land controlled by Uganda Land Commission or district land board	Trees on unleased land are under customary tenure Trees belong to mailo or freehold owner, unless leased Trees paid for before leasing on mailo and freehold Trees owned under lease agreement	FID for guidelines Leaser insists on lease agreement DFO for licences, harvesting and transport. May discourage planting of trees that grow beyond time of lease	Planning and monitoring according to NEMA regulations Owners have interest in monitoring throughout period of lease Leaser may follow up what is grown to promote conservation NEMA regulations
5 State and government land, usually Uganda Land Commission and district/city land boards				
a) LFRs	Reserved for forestry, but fall under districts Held in trust for people of Uganda by government	Trees owned by respective local government, especially district	Under DFO, with management plans approved by district and Ministry of Forestry Regulated by NFTP, and other regulations through FID	Fall in both ministry and district plans District and DFO monitor performance Central government may intervene when management by the district is poor NEMA regulations
b) CFR	Reserved for forestry under NFA management Held in trust for people of Uganda by	Trees owned by government for people of Uganda Managed by NFA as a government parastatal. Used by NFA under	NFA management plan approved by ministry Overall control by government NFA board	Performance contracts between NFA and government Oversight by minister and NFA board

	government	performance contract	Change of use approved by Parliament	NFA controls fieldwork and licence holders NFA staff use NFTP 2003 NEMA regulations
c) Forests in wildlife protection areas	Forests in national parks and game reserves	Trees owned by government for people of Uganda Managed by UWA as a government parastatal Generally protected from harvesting	UWA uses overall plan for flora and fauna Control by UWA board Change of use approved by Parliament	Performance contracts between UWA and government Oversight by board/minister UWA for all fieldwork Wildlife Act guidelines NEMA regulations
d) Forests in wetlands (excluding forest and wildlife reserves)	Forests in wetlands formerly not gazetted but soon to be gazetted	Trees owned by government for people of Uganda Managed by wetland section of MWLE, in collaboration with district governments Limited regulated harvesting	Controlled by National Environment Statute with powers to responsible ministry, NEMA and districts	Oversight by ministry, NEMA and districts Wetland for all fieldwork planning and oversight Environment Statute guidelines NEMA regulations
e) Urban forest and trees	NFA and districts manage CFRs and LFRs Urban acts guide planting of other trees	Trees owned by institutions and individual compounds, but regulated Trees in streets and parks owned by urban council	Town planning regulations and guidelines Health regulations Road reserve regulations NFTP 2003 rules	Mainly urban planning rules NFTP 2003 guidelines Town council rules Health regulations NEMA regulations
f) Trees on other government land (excluding protected areas)	In government institutions, schools, hospitals Road reserves Prison lands, military bases, farms, ranches Other State land vested in Uganda Land Commission, district/city land boards, and earmarked for future use	Uganda Land Commission District/city land boards Central and local government Delegated autonomous institutions	NFTP 2003 FID, DFO, management boards of institutions with regulations	Government, district governments, DFO FID, delegated management boards Civil society pressure groups NEMA regulations

## **ANNEX 4. HISTORIC AGREEMENTS BETWEEN PROTECTORATE GOVERNMENT AND NATIVE AUTHORITIES**

### **Annex 4a. Native Agreements (Buganda): The Uganda Agreement (1900)**

The Land of the Kingdom of Buganda shall be dealt with in the following manner.

Assuming the area of the Kingdom of Uganda, as comprised within the limits cited in this agreement, to amount to 19 600 square miles, it shall be divided in the following proportions:

Forests to be brought under control of the Uganda administration.

Waste and uncultivated land to be vested in Her Majesty's Government, and to be controlled by the Uganda Administration, 1 500 square miles.

The aforesaid 9 000 square miles of waste or cultivated, or uncultivated, land or land occupied without prior gift of the Kabaka or chiefs by bakopi or strangers, are hereby vested in Her Majesty the Queen of Great Britain and Ireland, empress of India, and Protectorate of Uganda, on the understanding that the revenue derived from such lands shall form part of the general revenue of the Uganda Protectorate, 9 000 square miles.

The forests, which will be reserved for government control, will be, as a rule, those forests over which no private claim can be raised justifiably, and will be forests of some continuity, which should be maintained as woodland in the general interests of the country.

Until Her Majesty's Government has seen fit to devise and promulgate forestry regulations, it is not possible in this agreement to define such forest rights as may be given to the natives of Uganda; but it is agreed, on behalf of Her Majesty's Government, that in arranging these forestry regulations, the claims of the Baganda people to obtain timber for building purposes, firewood, and other products of the forests or uncultivated lands, shall be taken into account, and arrangements made by which under due safeguards against abuse these rights may be exercised gratis.

H.H. Johnston, Her Majesty's Special Commissioner, Commander-in-Chief and Consul-General, on behalf of Her Majesty the Queen of Great Britain and Ireland, Empress of India.

Apollo Kagwa (Prime Minister), on behalf of the King of Buganda and Baganda County Chiefs

1. The demarcations of estates provisionally made as recited shall not be altered by anyone except the government surveyor on survey.

2. Isolated pieces of forest land which do not exceed half a square mile in area may be included in native estates. Pieces of forest land, not being strips of forest land as hereinafter described, which exceed half a square mile in area may not be included in native estates, but are absolutely vested in the government as government forest land. Provided that the Baganda people may obtain from government forests timber for building purposes, firewood and other products of the forests for their individual domestic use only, or timber for the erection of the buildings to be used by the Baganda for religious or educational purposes, such buildings and purposes to be approved by the Commissioner. Subject always to such regulations, restrictions or reservations as the government may think fit from time to time to make or impose either generally or in respect to any particular forest. For the purpose of this agreement an isolated piece of forest land shall be taken to include:

A piece of forest land not exceeding the area of half a square mile which is completely isolated.

A piece of forest land not exceeding in area half a square mile which is connected with a piece or pieces of forest land, either less than or exceeding half a square mile, by a strip or strips of forest land not exceeding 300 yards in width.

3. Strips of forest land not exceeding 300 yards in width may be included in native estates, provided that such strips do not join two pieces of forest each exceeding half a square mile in area.

For the purpose of this agreement a strip of forest land shall be taken to mean forest land not exceeding 300 yards in width, and any forest land exceeding 300 yards in width shall not be deemed to be a strip of forest land, save as is provided in clause 5 hereof.

4. In the case where forest land is intersected by streams or swamps.

Where such stream or swamp is less than 200 yards in width, such forest land shall be deemed to be joined together and form one piece of forest land for the purposes of the measurements aforesaid, in the same way as if such stream or swamp did not exist, and in reckoning such measurements as aforesaid, the width of the stream or swamp shall be excluded. Provided always that instead of the width of a strip of forest land being 300 yards the width of such strip shall be 400 yards.

5. As regards forest land on some of the islands, it may be essential, owing to the geological formation, that a certain proportion of forest shall be reserved to the claimant of cultivated land to allow for part of such land to lie fallow; such claimant may, on proof being given to the satisfaction of the Commissioner of the necessity as aforesaid, include forest land in his private estate not exceeding one-half of the actual area under cultivation at the date of this agreement.

6. All forest land shall be subject to such regulations and rules as may be instituted by the government for the regulation, safety, and good and wise use of forests in the protectorate generally, and the regents and chiefs undertake properly to enforce those regulations and rules.

7. Certain forests have already been declared by the Lukiiko to be government forests. The names of such forests so declared government forests up to date are for the purpose of record stated in the schedule hereto and are government forests.

8 This Memorandum of Agreement is made subject to the approval of His Majesty's Secretary of State for the Colonies.

9. This Memorandum of Agreement may be cited as "The Uganda Memorandum of Agreement (Forest), 1907". It has been done in English and Luganda, and in the construction thereof the English version shall prevail.

#### **Annex 4b. Native Agreements (Toro): The Toro Agreement, 1900**

Between Sir Henry Hamilton Johnston, KCB, Her Majesty's Special Commissioner and Commander-in-Chief for the Uganda Protectorate and the adjoining territories representing the Government of Her Britannic Majesty the Queen of Great Britain and Ireland and Empress of India on the one part, and the Kabaka and chiefs of the district of Toro on the other part.

All the waste and uncultivated land which is waste and uncultivated at the date of this agreement; all forests, mines, minerals, and salt deposits in the Toro district shall be considered to be the property of Her Majesty's Government, the revenue derived there from being included within the general revenue of the Uganda Protectorate; but the natives of the Toro district shall have the same privileges with regard to the forests as have been laid down and formulated in the aforesaid regulations in force in the Uganda Protectorate as are applicable to the natives of each province or other administrative division of the protectorate within such province or administrative division. Her Majesty's Government shall have the right of enforcing on the natives of the Toro district, as elsewhere in the Uganda Protectorate, the protection of game; and in this particular it is hereby agreed that within the Toro district the elephant shall be strictly protected, and that the killing or the capture of elephants on the part of the natives of the Toro district shall be regulated by the principal European official placed in civil charge of this district.

Signed by the within-named Sir Henry Hamilton Johnston and the Kabaka and chiefs of Toro at Fort Portal on the 26 June 1900.

#### **Annex 4c. The Bunyoro Agreement, 1933**

An agreement made this twenty-third day of October 1933, between His Excellency Sir Bernard Henry Bourdillon, Knight Commander of the Most Excellent Order of the British Empire, Companion of the Most Distinguished Order of Saint Michael and Saint George, Governor and Commander-in-Chief of the Uganda Protectorate (hereinafter called the Governor) for and on

behalf of the Government of the said Protectorate of the one part and Tito Gafabusa Winyi II, Mukama of Bunyoro (hereinafter called the Mukama) by and with the advice and consent of the Rukurato for himself and his successors in office for and on behalf of the native inhabitants (hereinafter called the people) of the district of Bunyoro in the Uganda Protectorate of the other part.

Whereas it is expedient to define the rights and privileges of the Mukama and relations which shall exist between the Governor and the Mukama and the people, during the currency of this agreement.

Now, therefore, it is agreed as follows:

1. The control of all existing forests and all areas hereinafter declared to be forests shall vest in the Governor subject to the right of the natives to take forest produce in accordance with the procedure laid down from time to time by protectorate laws. If, however, the native government desire to exploit any forest, which is not being developed or exploited by direction of the Governor, and the exploitation or development of which does not form part of any general plan approved of by the Governor, then their wishes will receive the sympathetic consideration of the Governor.
2. The property in all minerals and all mining rights in the Obukama bwa Bunyoro-Kitara are vested in the Governor on behalf of His Majesty's Government. The Governor may grant to the Mukama or to the people the right to work the salt deposits at Kibiro and the graphite deposits at Kigorobya and any other mineral deposits which are required to meet the normal domestic or agricultural needs of the people, on such terms and conditions as may be agreed upon.
3. In the event of any considerable mineral development taking place the Governor will consider what share, if any, of the royalties collected shall be paid to the native government.
4. All natives shall have the right of fishing in all public waters subject to the provisions of the sleeping sickness rules and all other protectorate legislation from time to time in force.
5. No game reserve shall be proclaimed in the Obukama bwa Bunyoro-Kitara, nor shall any alteration be made in the boundaries of the existing game reserve unless the Governor shall first have consulted the Mukama and given full consideration to his wishes. In deciding upon the policy to be adopted in regard to the preservation of game, the Governor shall give full consideration to the agricultural needs of the people. So long as in the opinion of the Governor elephants are not unduly depleted the Mukama shall be granted annually a free licence for two elephants.
6. This agreement may be cited as the Bunyoro Agreement 1933. It has been done in English and Lunyoro and in the construction thereof the English version shall prevail.

#### **Annex 4d. Native Agreements (Ankole): Volume VI: The Ankole Agreement, 1901**

Agreement between Frederick J. Jackson, Esq., CB, His Majesty's Acting Commissioner and Consul-General for the Uganda Protectorate and the Adjoining Territories, representing the Government of His Britannic Majesty the King of Great Britain and Ireland, and Emperor of India, on the one part, and the Kabaka and chiefs of the district of Ankole, on the other part.

All the waste and uncultivated land which is waste and uncultivated at the date of this agreement, all forests, mines, minerals, and salt deposits in the Ankole district shall be considered to be the property of His Majesty's Government, the revenue derived there from being included within the general revenue of the Uganda Protectorate; but the natives of the Ankole district shall have the same privileges with regard to the forests as have been laid down and formulated in the regulations in force in the Uganda Protectorate as are applicable to the natives of each province or other administrative division of the protectorate within such province or administrative division.

His Majesty's Government shall have the right of enforcing on the natives of the Ankole district, as elsewhere in the Uganda Protectorate, the protection of game and in this particular it is hereby agreed that within the Ankole district the elephant shall be strictly protected, and that the killing or capture of elephants on the part of the natives of the Ankole district shall be regulated by the Sub-Commissioner of the Western Province.



## ANNEX 5. STRATEGIES FOR SFM ON GOVERNMENT LAND

*Urban CFRs:* Inevitably, urban areas occupied by CFRs may be needed for town expansion and many fall in urban planning areas. The policy is for urban authorities to apply to the government for land to be taken from CFRs; land of a similar area is then provided by the urban authority in exchange. The agreement is concretized after Parliament has approved the proposal, the new land has been gazetted, and the former CFR area has been degazetted.

Strengthening MWLE structures, capacity and processes.

Establishing NFA for the improved management of CFRs.

Managing LFRs in partnership with local communities and the private sector.

Improving institutional collaboration in the management of PFE.

Improving protection of boundaries, forest resources and watersheds in PFE.

Improving management planning for PFE.

Developing collaborative forest management partnerships with local communities.

Promoting private sector enterprises that deal in forest products and services from PFE.

Conserving forest biodiversity.

Source: MWLE, 2002b.

## ANNEX 6. EXAMPLES OF DIRECT BENEFITS FROM FORESTS AND TREES

*Forests provide income through employment or the sale of forest products.* It is estimated that forestry creates about 850 000 jobs in Uganda. The majority of these are informal, related to the collection of domestic fuelwood, but as many as 100 000 people are employed full-time and earning wages in more formal sectors, such as charcoal production, plantation management, forest industries and institutions. Incomes derived from the sale of NWFPs, such as bushmeat, medicines, rattan and bamboo, craft materials and food, are estimated to be about U Sh 66 billion/year. Some studies show that poor households in forested areas earn up to U Sh 130 000/year from the sale of such products at times when there are gaps in alternative income sources, such as wage labour or the sale of farm products.

*Fuelwood is the main source of energy for domestic cooking, heating and lighting.* More than 90 percent of Ugandans use fuelwood as their main or only source of energy, consuming 16 million tonnes each year as domestic fuelwood, and 4 million tonnes as charcoal. Fuelwood shortages are increasing in many districts, and women and children are especially affected, as they must walk further and further to collect fuelwood.

*Forest products are among the most important free goods produced in nature, and are critical to poor subsistence households.* Shelter and food security are overriding priorities for poor people, and products such as materials for housing and farm implements, animal and vegetable forest foods that enhance nutritional status, and herbal medicines for a variety of illnesses are harvested free from natural forests. More than 75 percent of the world's population depends on traditional medicines, many of which are harvested from the wild. Women, children and the elderly are particularly dependent on these wild resources.

*Forests provide safety nets against shortages of food, fuel and income and against ill health.* These are especially important at times of natural or economic shocks, which perpetuate vulnerability and poverty. The natural diversity found in forests helps to protect rural families from drought, floods, drastic market fluctuations that affect the prices of the commodities they grow and sell, and insecurity resulting from war and displacement.

*Cultural and spiritual values of forests enhance social capital and the sense of well-being.* Forests and natural diversity hold special significance for many communities, providing the basis for religious beliefs and traditional knowledge. Through ecotourism, which can provide sources of income and development for poor people, outsiders are increasingly recognizing these values.

Source: MWLE, 2002b.

## ANNEX 7. EXAMPLES OF ENVIRONMENTAL AND AGRICULTURAL BENEFITS OF FORESTS AND TREES

*Forests protect watersheds.* Uganda has many major watersheds where forests are crucial for maintaining constant water supply and supporting productive agriculture and fisheries. The Rwenzori mountains and Mount Elgon represent the primary water source for 3.2 million people, but forest destruction over the last decade has led to decreased water flows in main streams from the mountains.

*Forests and trees protect and improve soils and substantially increase crop yields.* Forests and trees in and around agricultural systems reduce topsoil erosion and water runoff, increase water infiltration, and improve soil fertility and crop yields. For example, in hilly areas of Kigezi, seven out of ten farms with contour hedgerows have an average of 14 cm more topsoil than those without hedgerows after three to six years of growth. This represents 79 tonnes of soil conserved for every 100 m of hedgerow, or US\$700 000 worth of available nutrients (at market prices) for every 1 million trees and shrubs planted. Crop and tree fallow rotations can add 100 to 150 kg/ha of nitrogen, and enough fuelwood for seven families for a year. In contrast, farms with poor tree and soil management are losing soil nutrients at a rate that is seven times that of fertilizer imports into Africa. These recent findings from the International Center for Research in Agroforestry (ICRAF) demonstrate the substantial impact of tree management in farming systems.

*Forests improve local, regional and global climates.* They influence micro-climates and, possibly, local rainfall patterns, and thus support agriculture. Forests absorb carbon, and there is growing interest in the role that Uganda's forests can play in helping the carbon balance of the atmosphere.

*Forests contain rich biodiversity of national and international importance.* Because of its wide range of ecosystems, Uganda contains internationally significant biodiversity. It is one of the most species-rich countries in the world for its size, with about 315 species of mammals, more than 1 000 species of birds and 1 200 species of butterflies. In only 0.02 percent of the world's land area, Uganda contains 11 percent of its bird species and 7 percent of its mammals. As well as the tourism potential of this biodiversity, there is considerable economic value from plant and animal genetic resources that provide medicines and agricultural crops.

Source: MWLE, 2002b.

### **ANNEX 8. AN INITIATIVE TO ESTABLISH SAWLOG PLANTATIONS: SPGS**

Because of the long-term engagement required, coupled with the high investment costs, timber growing remains an unattractive investment area for the private sector, hence the establishment of this special fund. The fund is managed by NFA to encourage the private sector to establish commercial timber plantation in Uganda.

The purpose of the fund is to subsidize tree growers establishing good-quality timber. Plantation establishment requires high financial investments, especially in the initial years, and revenue starts to be generated only after many years. Money from the fund is available over a three-year period as non-refundable grants to individuals and corporate entities investing in tree plantations of at least 25 ha for timber and large poles. NFA has strict standards that have to be complied with before the money is disbursed. The full payment is U Sh 600 000/ha, which is 50 percent of the average establishment costs. Funds are disbursed in two or three instalments, depending on the species; the first instalment is paid during the first six months, and the second and third instalments in the second and third years, respectively.

# Trends in forest ownership, institutional arrangements and the impact on forest management and poverty reduction

## Case study from Zimbabwe

By

Frank Matose

### Summary

Zimbabwe is a tropical, land-locked country in southern Africa. Of its total land area, 53 percent is classified as forest and woodland, 13 percent is bushland, and 0.4 percent – 156 000 ha – is forest plantation. Of the forests and woodlands, 26 percent are in protected areas, comprising State forests, national parks, wildlife safari areas, sanctuaries and botanic reserves and constituting 15 percent of the country's total land area; 43 percent are in communal areas, mostly in agriculturally marginal zones in the west, south and north of the country (the Zambezi River valley); and the remaining 31 percent are in what remains of the former commercial farms and resettlement areas. Woodlands and forests in communal and resettlement areas are heavily fragmented and degraded owing to clearance for agriculture and the harvesting of various wood and non-wood products. Those in the commercial and recently resettled areas are being depleted rapidly following reorganization of the agriculture sector under the Fast-Track Land Reform Programme (FTLRP), which started in 2000.

FTLRP is the largest driver of changes regarding forest tenure, sustainable management and forest-based livelihoods. The overall political economy also has an impact on forest tenure and livelihoods in general, by increasing the dependence on forest-based livelihoods in the absence of alternatives in a shrinking economy. FTLRP has shifted more than 31 percent of the country's woodlands from private tenure to State control, with usufruct rights for communities and individuals, following the A1 and A2 models of resettlement, respectively. A second major driver of new forest management arrangements and associated tenure shifts is the commercialization of forest products resulting from national economic hardship. This has led to the privatization of commonly held forest resources in many communal areas. Commercialization and the associated access to world markets have galvanized private commercial forest plantation owners to develop sustainable forest management (SFM) systems that incorporate self-monitoring mechanisms and standards appropriate to the tenure category. The political climate makes it difficult for forest authorities to plan and monitor woodland use, especially in the new resettlement areas where many woodland resources are being removed and sold.

Given the highly insecure tenure associated with resettlement since it started in 2000, FTLRP should be brought to closure so that beneficiaries can manage forest resources more sustainably and derive greater benefits from them. There is urgent need to secure tenure in the new resettlements, and a more entrenched need – which has been debated for many years – for country-wide tenure reform to secure the rights of communal area residents to the tree resources in their villages and adjacent to State protected areas, such as forests and national parks. Another very important need is for increased access to more lucrative markets for forest products, in order to provide incentives, especially for communally owned woodlands.

# Introduction

The overall objective of this study is to establish an understanding of the relationships among property rights, forest management and livelihoods/poverty alleviation in forestry in Zimbabwe. Emphasis is placed on exploring the links among forest tenure, institutional arrangements and impacts on the poverty/livelihoods nexus, and investigating the potential for sustainable forest management (SFM) in different tenure categories. Forests and woodlands are directly and indirectly linked to rural livelihood and production systems in Zimbabwe. Rural poor people are highly dependent on forests and forest products and services for subsistence. Forest-based micro-enterprises using both wood and non-wood forest products (NWFPs) are very important in diversifying the income sources and increasing the disposable incomes of many rural poor people. There is strong evidence that value addition and commercialization of NWFPs significantly increase incomes for rural communities and have the potential to bring the people involved out of poverty. These benefits could be increased substantially for communities living around protected forests and national parks if they were granted increased access to NWFPs for use within the framework of parks' conservation objectives.

The potential for increasing the plantation sector's contribution to poverty alleviation is limited by the lack of areas suitable for plantation. The contribution of natural hardwoods could be significantly improved in the long term through improved resources management to increase the supply in areas that are heavily logged. Decentralization of management and use control to local communities could significantly increase the incomes of the rural communities concerned.

This case study focuses on the changes and trends that have taken place since colonization at the beginning of the twentieth century, the factors that drive tenure changes, and the impacts of those changes. The last section assesses the effectiveness of the different tenure systems in relation to SFM and contributing to livelihoods, and proposes ways of securing tenure to improve management and the livelihoods of poor people.

## **METHODOLOGY**

The materials in this case study were gathered from secondary sources not yet in the public domain, document review, field verification and interviews with stakeholders across different levels and tenure categories. The author's own studies in the western State forests were also helpful.

For field verification, a sample of each tenure category or sub-category was made to reflect the diversity of ownership types, management systems and impacts on poverty reduction. A preliminary draft of the report was presented and discussed at a workshop, attended by a representative sample of stakeholders on 7 September 2006 at the Forest Research Centre in Harare.

## The tenure system

The following overview of tenure systems in Zimbabwe aims to put into context the relationships between forest tenure and institutional arrangements, on the one hand, and forest management and poverty alleviation and livelihoods, on the other. Three main types of forest tenure are important in Zimbabwe – State, private and communal ownership, in diminishing order according to the areas affected (see Table 1).

TABLE 1  
Forest tenure categories

	State	Communal	Private
Forest owner	State: the Forestry Commission, Ministry of Lands, Agriculture and Resettlement, Zimbabwe Parks and Wildlife Authority	Community groups in communal and resettlement areas	Private individuals, corporate bodies
Area of forest (ha)	8 937 487.0	2 025 901.7	6 566 583.6
Ownership arrangements	Constitution Amendment No. 17, Wildlife Act, Forest Act	Communal Lands Act, Constitutional Amendment No. 17	Private land titles

Source: Derived from matrix compiled by Musokonyi, 2006.

### STATE FORESTS

Direct State ownership of forests and woodlands is exercised through protected forests and national parks managed by statutory bodies such as the Forestry Commission and the Zimbabwe Parks and Wildlife Management Authority. The use of resources on such lands is regulated by the State or the bodies that manage the forests/woodlands under provisions of the relevant legislation – the Forest Act (Chapter 19: 05) or the Parks and Wildlife Act (Chapter 20: 14). State-owned forest resources are managed under various arrangements, including forms of privatization in which State bodies have full use, and co-management arrangements in which local communities have rights and responsibilities in conjunction with the State. State-owned resources around selected protected areas are under co-management arrangements; for example, the 82 000-ha Mafungautsi forest in Gokwe district has been co-managed since 1994 (Matose, 2002). The wildlife resources of most national parks are also co-managed under agreements with neighbouring communities.

The State also owns forest plantations in the eastern highlands that are managed by the Forest Company of Zimbabwe, which leases the land from the Forestry Commission. Compared with privately owned plantations, State-owned plantations are more subject to encroachment by neighbouring communities whose claims to the land date back to colonial occupation. The State also exercises indirect ownership of forests and woodlands in resettlement areas, where there are leasehold systems for the occupiers of former commercial farmlands under the older resettlement schemes (1980 to 1999) and the more recent A1 model (from 2000). Resettlement areas are *de facto* communal areas, where the management of woodlands and forests by village structures is less effective than that by local residents.

Other State-owned woodlands and forests are controlled by local authorities, such as rural district councils (RDCs) and urban municipalities. Examples include Nyatana woodland in Mudzi district of northeastern Zimbabwe, blocks of protected forests in Matebeleland, such as Pumula block in Tsholotsho, and undeveloped land on the periphery of urban centres, which provides sources of wood for urban residents. The degree of management by local authorities on behalf of the State varies according to the perceived value and utility of the forest or woodland to the local authority concerned. Where the forest has commercial value, such as commercial hardwood timber in Matebeleland North province, RDCs exercise greater control and keep local communities out or

seek collaborative arrangements. The latter is typified by the Nyatana Woodland Scheme in Mudzi (Mukwekwerere, 1996), where Mudzi RDC provides safari hunting concessions under a collaborative scheme that gives local communities access to forest products.

## PRIVATE FORESTS

Privately owned forests and woodlands include company-owned plantations and remnants of indigenous forests on company-owned property, individually owned forests on commercial farmland, or trees and woodland on residential and agricultural land in communal and resettlement areas to which individuals have privatized use rights. Privately owned forests can be:

- plantations of exotic trees;
- large-scale commercial farm-type woodlands, where official land titles are largely replaced by A2 model agreements with insecure rights to land but the right to dispose of forests in accordance with legal provisions; A2 resettled farmers have rights to forest resources, but insecure land tenure encourages them to concentrate on short-term woodland management;
- small-scale commercial farms with secure tenure over forest resources;
- individual trees on farms and around homesteads in communal and resettlement areas.

Privately owned plantation estates are the forestry sector's main source of employment, and provide the bulk of Zimbabwe's industrial wood and timber needs. Until the Fast-Track Land Reform Programme (FTLRP) started in 2000, the ownership of forest plantations was fairly secure, except for a few disputes over portions of forest land where communities had been dispossessed during the colonial period before 1980. Most forest plantations are owned by private corporations and operated commercially. Management systems follow business models, and provide grazing rights to neighbouring communities when trees are at certain stages of development. In these rudimentary forms of co-management, access rights are not assured because they depend on the phase of the plantation management cycle. Plantation owners have formed a Timber Producers' Federation (TPF) to monitor members' performance of SFM. Standards of SFM have improved since most timber plantation owners have sought certification under the Forest Stewardship Council (FSC) as a way of obtaining access to more lucrative European markets. TPF members regularly monitor each other's sustainable management performances against environmental, social and productivity parameters.

Prior to 2000, large-scale commercial farm owners had private and secure tenure over their land and woodland resources, with limited guidance from the State under the intensive conservation area (ICA) system. Under this system, owners had to apply to the State before felling trees on their properties, which was allowed only for the purposes of expanding or opening up agricultural land. This helped to stop the felling of trees for fuelwood sales, and other practices incommensurate with conservation. The ICA system ceased functioning in 2000, with the collapse of State extension services caused by severe strains on the economy. About 4 000 new owners with insecure tenure now face such poor prospects for farming that most of them have resorted to felling trees and selling fuelwood. The extent of woodland clearance is not known, but is mentioned in several studies focusing on the impact of FTLRP (Marongwe, Chatiza and Manjengwa, 2005; Mudekwe, 2005; Mukamuri, 2003).

Small-scale farms have had secure and uninterrupted tenure since they were created in the 1960s for elite local farmers. Although these farms legally belong to the State until they have been paid for in full, in practice they have always been private leasehold farms. Where such farms contain commercial hardwoods, as in Gokwe district, farmers enter into exploitation arrangements with concessionaires, under the Forestry Commission's guidance. This category of farm includes large tracts of woodland that are secure and managed sustainably as private family holdings.

Individual tenure is more complex than the other private tenure types because woodlands or trees owned and managed by individuals occur in what are otherwise communal tenure systems, but that are managed for different reasons from, and more intensively than, those under communal tenure.

## COMMUNAL FORESTS

Communally owned woodlands and forests are *de jure* State-owned, but *de facto* community-owned and managed under traditional or local authority structures. Many studies countrywide have explored which institutional arrangements are most effective for local resource management (Mukamuri, Campbell and Kowero, 2003; Campbell *et al.*, 2001). This tenure category also includes woodlands in resettlements, which can be either old-type resettlements dating from before 2000, or fast-track resettlement woodlands, where uncertainty about the future is leading to degradation as a result of such unsustainable management practices as clearance for arable agriculture and sales of woodland products to compensate for low returns from agriculture (Chaumba, 2006; Manganga, 2006; Mapedza, 2006).

In some old-type resettlements, management is similar to that of communal woodlands, with individually managed patches around homesteads and arable fields. In other resettlements, large areas of woodlands are communally managed through village authority structures. Communal areas have a long history of communal management, and the institutional arrangements have existed for many generations; in resettlement areas such mechanisms are less effective, because the State oversees these areas. The State's ownership of the land in resettlement areas is more recent than in communal areas, but also more direct, which results in less security for the inhabitants of resettlement areas managing forest resources. In communal areas, woodland resources are managed through a variety of mechanisms, including customary practices such as sacred forests and controls, village control systems under the authority of either traditional leaders or elected officials, and individual household control over arable patches and around homesteads. These communal management practices have been examined by several researchers (see, for example, Mandondo, 2000).

Some patches of woodlands are owned by bodies other than the State and its various institutions, including patches owned by church bodies or mining companies. The management arrangements for these have not been fully documented, however, and this study lacked the resources necessary to examine how they operate.



## Changes and trends

Ownership patterns for forests and woodlands have been developing since the onset of colonial forestry in the 1920s (McGregor, 1991; Matose, 2002), which resulted in the State's expropriation of communally owned forests and the conversion of communal forests to private land under the Land Apportionment of 1929. This legacy of privatized and State-controlled forests, with a residue of 31 percent remaining under communal control, largely continued until the massive land reorganization that started in 2000. Table 2 describes the major changes that have taken place in Zimbabwe since early colonization.

TABLE 2  
Changes and trends in tenure systems

Year	Change	Impact
1929	Land Apportionment Act	Creation of "native reserves", formal dispossession of local people to provide land to private owners. Landownership switched from communal to private and State control. First State forests proclaimed.
1951	Land Husbandry Act	Further dispossessions of land and separation of communal grazing from arable fields and settlement lines. Resulted in clearance of large swathes of communal woodlands.
1969	Land Tenure Act	Privatization of white-owned commercial farmlands led to removal of black tenants to already congested communal areas. More than 50 percent of tree resources under private tenure; about 35 percent under communal tenure.
2000	LAFTRP	The 31 percent of woodlands and forests remaining in private ownership converted to State property. Usufruct rights – albeit insecure – granted to the people resettled on these lands.
2005	Constitutional Amendment No. 17	Formal proclamation that all land belongs to the State; all formerly privately owned forest resources turned into State property. From October 2006, State grants long-term leases to the occupiers of formerly private lands, starting the process to secure their tenure over resources on land they were issued or have occupied since 2000.

### DURING COLONIZATION

As shown in Table 2, the great impact that colonization had on forest ownership started to be reversed in 2000. The early colonial period, from the 1920s to 1969, witnessed the formalization of various means of dispossessing local populations of their forest resources, which were passed on to the State and private owners. In 1970, more than 53 percent of Zimbabwe's woodland resources were owned by private commercial farmers. Protected forests were also established during this period, and these – together with national parks ceded from forests – constitute about 15 percent of the country's total land area. More than 90 percent of this protected land is covered by different types of forest. The total protected area of national parks and State forests has hardly changed since the late 1960s, apart from a few additions in the 1970s and the ceding of small forest areas to local communities to reduce squatting, such as around the Mafungautsi and Martin forests (Bradley and McNamara, 1993). The early colonial period also witnessed the establishment and growth of exotic forest plantations to supply the country's construction timber needs. Plantations were established in the eastern highlands, where climatic conditions are suitable for exotic conifers. This sector reached its maximum potential in the mid-1980s and early 1990s, and is unlikely to grow further in the near future owing to competition with specialized agriculture.

## POST-INDEPENDENCE

Since independence in 1980, the State has made concerted efforts to transfer the land held by private commercial farmers back to the former communal area dwellers, as private or communally owned resources. Between 1980 and the mid-1990s, the State provided 99-year leases to newly resettled farmers. There has been a more dramatic shift of ownership since 2000, when the State took over the remaining 30 to 35 percent of land remaining in private tenure through occupation and other forms of dispossession under FTLRP. Tenure over forest resources has not been secure since then, and the future is uncertain for the occupiers of former private woodlands. Forest resources have been adversely affected by this insecurity, which has resulted in forest clearance for agriculture and the sale of wood to supplement incomes (Chaumba, 2006; Mapedza, 2006; Manganga, 2006). The new forms of resettlement that have emerged since 2000 are likely to remain insecure until Zimbabwe's political climate changes dramatically; every day the media reports further occupations of land that has been dispossessed from its previous owners (ICG, 2004). A few beneficiaries of FTLRP have been issued with long-term leases on their land, giving them greater security of tenure over the forest resources on that land (*Daily Mirror*, October 2006). The matrices in Annex 2 show how 31 percent of formerly private land became State land under FTLRP.

## Analysis of the tenure system

Since 2000, FTLRP has dramatically altered landownership patterns in Zimbabwe. Tenure insecurity and uncertainty about property relations have developed as a result of ever-changing government policy statements. In addition, the Economic Structural Adjustment Programme (ESAP) of the mid-1990s affected management and institutional arrangements through the commercialization of forest products. Industrial plantations and indigenous forests with commercial hardwood have also been affected by the need for greater monitoring in order to obtain access to markets for certified products.

In 1984, a Prime Ministerial directive altered the institutional arrangements in communal areas by transferring power from the traditional chiefs and heads to local elected representatives. Some studies view this as democratizing resource governance (Mukamuri, 1998; Nhira, 1998), while others argue that traditional leaders' loss of authority has resulted in the degradation of communal woodlands through the overlapping of jurisdictions (Matose; 1992; Sithole, 1999). In some areas, overlapping of the jurisdictions of elected officials and traditional authorities has caused conflicts over the management of communal woodlands; in others, vacuums in resource control have led to the deterioration of communally managed woodlands.

Another set of changes were introduced with the onset of the Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources (CAMPFIRE) in the late 1980s, which marked a shift towards devolving the management of woodland resources through collaborative arrangements. During the 1990s, the management of State-owned forests and woodlands around protected areas was democratized, with communal neighbours gaining the rights they had previously been denied. Implementation of ESAP and the consequent loss of employment for young adults caused a marked rise in the commercialization of forest products, especially in communal areas. Such commercialization led to changes in the institutional arrangements governing communal resources by eroding the control mechanisms of both RDCs and the Forestry Commission. Colonial forest statutes that are still in place were increasingly challenged by the livelihood needs of communal residents who were becoming more dependent on forest resources, especially following the severe drought of 1991 to 1992. CAMPFIRE and agricultural production thus became a viable livelihood option for marginal communal areas with rich wildlife in woodland habitats (Campbell, Constanza and van den Belt, 2000). Alternative income sources based on forest resources – including woodcrafts, baskets and mats – also increased in importance (Gondo, 2004; Sola, 2004). Forest legislation prohibiting the marketing of products was not enforced for reasons of political expediency (Katerere, personal communication, 2005). In 1998, the government made an about turn and promulgated the Traditional Leaders' Act, returning power at the local level to traditional authorities. The reinstalled traditional leaders proved to be more active and effective forest resource managers than the elected leaders had been.

The final major change was set in motion by FTLRP in 2000. This has had a profound impact on not only land tenure but also forest management and livelihoods. Recent studies (Chaumba, 2006; Manganga, 2006; Mapedza, 2006) indicate that the high level of insecurity felt by FTLRP beneficiaries is leading them to sell fuelwood and game meat, as the following quotes from A1 resettlement beneficiaries indicate:

*“When we came here we were given offer letters which do not have an expiry date, and this was one of the factors contributing to the destruction of the forests, because people were not quite sure about whether they will stay here permanently or not. Again, since we are in a peri-urban area there were rumours that the area we had occupied was meant for urban development projects, and hence we would be removed. This fear made things worse, but now there is talk that we will be issued with 25-year lease agreements.”*  
*“Now they are saying they want to give us 25-year lease agreements. This will be fine with us, but why are they not offering us 99-year lease agreements as they are doing to A2 farmers?”*  
*“It is very difficulty here to control someone because you don't know who has sent him. He might be someone sent by a big chief and you might end up in trouble.”*

**Box 1. Fuelwood movement in a resettlement area near Harare**

Tenure in resettlement areas is based on weaker common property rules than it is in communal areas, and this has had implications on woodcutters. Weaker common property rules are mainly the result of bringing together people from different social and cultural backgrounds. During the 1980s, resettlement leaseholds in the form of permits were offered to the people resettling areas that had largely been in the hands of white commercial farmers. These government permits can be extended or cancelled, so tenure is less secure than it was under commercial farming, where farmers had title deeds for their land.

Resettlement areas have looser social controls governing the use of natural resources such as forestry than long-settled communal areas have, and their traditional institutions – where they exist – tend to be weaker. In Dunstan, for example, under FTLRP, farmers occupied land on the basis of offer letters from the government, and even some people without offer letters occupied land. The forced eviction of white commercial farmers was led by self-styled “war veterans”, who allocated the land to themselves. A board that had been set up to review FTLRP was disbanded and a new land audit introduced. Media reports also indicated that land in Zimbabwe had been nationalized. The resulting lack of security regarding land tenure contributed to increased fuelwood extraction in resettlement areas by rent-seeking farmers. Instances of resettled people being moved to make way for senior politicians worsened tenure insecurity in areas resettled under FTLRP.

Although tree felling for the marketing of fuelwood was prohibited, communities and senior war veterans were left to do as they wished. One senior war veteran, who insisted that fuelwood was not being marketed, turned out to be a key fuelwood trader, supplying the Ruwa residential area of Harare with wood from the Dunstan area. When asked about the source of his fuelwood, he claimed that it was the confiscated illegal fuelwood from Dunstan or came from farmers opening up their fields for cultivation. He had no permit and used a tractor to ferry the fuelwood he had forcibly acquired from a white commercial farmer in the area.

*Source: Mapedza, 2006: 8.*

**Box 2. FTLRP’s impact on forest tenure in Mwenezi and elsewhere**

Some A2 farmers seem more concerned than others about preserving the natural environment. They are keen to conserve the wildlife on their farms for future financial benefit. On the other hand, some A1 farmers seem more concerned about meeting their own immediate needs than those of future generations. Wild animals are an important source of livelihoods. Some illegal wildlife hunters sell wild meat at Rutenga Business Centre to raise money for school fees and other household requirements. The illegal killing and consumption of wildlife continues to pose the most serious threat to the future sustainability of Zimbabwe’s wildlife reserves and game farming activities.

There are reports of government officials encouraging poaching on land that was formerly privately owned, as “spoils of war”. In one instance, an A2 farmer at Mangondi reported that he often killed wild animals illegally for food and sale as a crop protection measure. He claimed that the wild animals threatened his crops. It is clear that both A1 and A2 farmers are engaged in poaching, which is negatively affecting wildlife. In Mwenezi, settlers have occupied commercial farms, parks and conservancies, all of which have been subject to poaching. In 2002, the Chair of the Wildlife Producer’s Association noted that: “It is estimated conservatively that we have lost about 50 percent of our wildlife, 65 percent of our tourism and up to 90 percent of Safari hunting on commercial farms, and a huge reduction in captive and translocations of wildlife on conservancies”.

It is therefore clear that farm occupations and land reform have had disruptive impacts on wildlife and tourism.

*Source: Manganga, 2006: 97, 98 and 100.*

**Box 3. Timber plantations in the eastern highlands**

Records report a marginal, but not insignificant, decline in timber production. Planting programmes have been disrupted for the past four or five years, however, and forestry management regimes are being weakened, as witnessed by unmaintained firebreaks, livestock grazing on planted land, etc. The effects of this will not be seen for another four to eight years, when the timber that has not been planted would have been ready for processing and marketing.

Major threats to forestry include gold panning on Forestry Commission land in Chimanimani, widespread illegal settlements throughout the sector, and declining material, technical and political capacities of State institutions. "Stop-start" and incomplete policy formulation aimed at maintaining a robust sector has created uncertainty and increasing problems.

Based on its findings, the study urges the authorities to:

- finalize the development and dissemination of an enabling policy framework based on the proposed Forest-Based Land Reform Policy;
- address land-use changes from timber to subsistence and/or commercial crop production, noting that Manicaland is the only province where topographical and climatic conditions are suited to certain valuable tree species, the raising of which should therefore be a priority in Manicaland;
- revise beneficiary selection criteria to ensure that people with skills, experience, interest and resources are allocated viable land units for timber production;
- develop and deploy a robust forestry extension regime that recognizes the short-, medium- and long-term needs of new foresters with mixed skills and resource bases; in the short to medium term, resuscitation of the industry will be the focus, including investment in its strategic needs; partnerships with the private and voluntary sectors should be encouraged for the design and implementation of innovations such as out-grower schemes – developed within a clear policy framework;
- address tenure security issues;
- deal with the gold panning and illegal settlements that are disrupting timber operations;
- strengthen and reorient resources and governance institutions towards implementation of the new policy.

The intention to broaden participation in the forestry sector is to be supported, but will require radical regularization according to national interests in order to undo the damage caused by FTLRP.

Sales of fuelwood and bushmeat allow rural people to benefit from the abundant resources of new resettlement areas, and also offset losses from crop failure by diversifying livelihood sources. One unforeseen impact of FTLRP on the political climate has been the recentralization of resource management back into the hands of the State (Mapedza, 2005; Sithole, 2006). RDCs that had embraced the decentralized management of wildlife and other natural resources under the CAMPFIRE initiative have retained control over resource management and the revenues derived from wildlife sales (Mapedza, 2005). Another impact of FTLRP and the resultant insecure tenure has been small-scale millers' harvesting of nine-year-old plantations to forestall the timber's destruction by resettlement beneficiaries, even though offer letters give beneficiaries rights to tree resources, including forest plantations.

The tenure system has also been affected by the commercialization of forest products, which increased under ESAP from 1990 onwards (Campbell, Constanza and van den Belt, 2000). As more and more of the people who depended on cash income from employment were retrenched, they turned to forest products for their livelihoods, and the 1990s witnessed increased commercialization of forest products such as craft materials, fruits, fruit beverages and indigenous medicines. This had two main impacts: (1) institutional arrangements that had been designed to cope with subsistence resource use were often unable to cope with the added demand for forest products that resulted from commercialization and rising economic hardship – as illustrated by the case of the woodcraft industry (Matose, Mushove and Mudharo, 1997; Matose *et al.*, 2006; Standa-Gunda and Braedt, 2005); and (2) commercialization has sometimes led to the privatization of communal resources for which there is a demand, such as baobab fibre for making mats in the eastern highlands (Mukamuri

and Kozanayi, 2000), marula (*Sclerocarya birrea*) around Zvishavane and *Ziziphus mauritiana* in the Zambezi valley (Ngorima, 2006; Sola, 2004).

The following are key factors affecting tenure systems in Zimbabwe:

- Land reform since independence has been the greatest source of change.
- In the 1990s, decentralization occurred under CAMPFIRE in the wildlife sector and co-management schemes in the forestry sector.
- Another major cause of change is the insecurity of tenure resulting from the transition to State-owned land since 2000. Media reports indicate that the government may issue longer-term leases to farmers, however.
- A Land (Consequential Provisions) Bill seeking to make it an offence to occupy or continue occupying gazetted land without lawful authority has already passed two readings at the House of Assembly and Senate stages (see: [www.zimirror.co.zw/sundaymirror/view\\_news.cfm?storyid=19238&categoryid=1&issuedate=2006-10-08%2012:10:00.0&issueid=661&issue\\_type=current](http://www.zimirror.co.zw/sundaymirror/view_news.cfm?storyid=19238&categoryid=1&issuedate=2006-10-08%2012:10:00.0&issueid=661&issue_type=current)).

## Forest tenure, sustainable forest management and poverty alleviation

Forest management systems that had been effective up to 2000 have been very severely affected by insecurity over landownership since FTLRP was initiated, precipitating the country's economic collapse. Some management systems have proved resilient, but the overall context is not supportive. This section discusses practices that support effective tenure systems and those that instead constrain SFM.

Tenure systems in communal woodlands have stood the test of time under changing political contexts since before colonization. Among the most resilient of these systems are the institutional arrangements governing sacred forests (Matose, 1992; Bruce, Formann and Nhira, 1993; Mukamuri, 1995), whose success depends in part on the power and effectiveness of traditional authorities.

The commercialization of forest products and access to international markets for certified and/or natural products has enhanced local livelihoods and increased sustainable management across different tenure categories. Examples of this are private commercial forest plantations and the Pumula block in Tsholotsho district, which is owned by the RDC and jointly managed with local communities.

Commercial forest plantations are subject to TPF's SFM guidelines, which is a voluntary system of monitoring that includes local livelihoods. Standards of SFM and the impacts on poverty reduction around commercial plantations are monitored. In the late 1990s, all the major producers of construction timber agreed to obtain FSC certification in order to gain access to lucrative markets in Western Europe, and have set up self-monitoring mechanisms to ensure compliance with both FSC and local standards. These standards include the need to ensure that neighbouring communities benefit from the plantation industry, through employment and access to plantation estates for grazing, at appropriate times of the management cycle.

When these standards were developed, the owners of forestry plantations had security of tenure, but since then all private landownership has been threatened by changing government policies. Although the plantation owners still have private leasehold titles to their land and forests, the introduction of Section 17 of the Constitution in 2005 leaves such private titles uncertain as all land is now supposed to be owned by the State. So far, however, privatized ownership has continued under leasehold arrangements.

Certification of the Pumula Block brought several positive developments for the resource base, human well-being and forest administration. There is greater awareness and consideration of forests' environmental functions, especially among loggers, communities and the RDC that was created at the certification. This has resulted in activities that limit environmental damage and that should now be extended into broader environmental management. Communities around the block now have access to timber revenues, which they can use for community development projects to improve their welfare (Matose and Mushove, 2003: 25).

Box 4 shows how the commercialization of forest products under communal tenure has facilitated the development and growth of forest-based enterprises. Such enterprises have also been encouraged by the economic hardships and decline associated with FTLRP since 2000.

**Box 4. The potential for commercial forest enterprises**

Forest products and resources provide rural communities with supplementary cash income from sales of timber and NWFPs. The most common of these are seasonal wild fruits, especially baobab, *Uapaca kirkiana*, *Ziziphus mauritiana*, *Azanza garckeana* and *Strychnos cocculoides*, which are marketed without processing. All households are involved in this trade, but rural elite groups tend to trade the largest shares. Other NWFPs being traded include caterpillars (macimbi), plant medicines, thatch grass and mushrooms.

In many areas, forest-based micro-enterprises – especially furniture making, woodcraft production and basketry – provide income and employment to significant numbers of people. One survey reports that forest based micro-enterprises employ up to 12 percent of local people. In Chibuwe, the income from basketry ranked second after that for agriculture, and contributed up to 40 percent of total household incomes.

In recent years, organizations such as the Southern Alliance for Indigenous Resources (SAFIRE) and the Forestry Commission have started to invest in product and market development of NWFPs in a bid to improve the value of the forests and the benefits that accrue to local communities. A number of new products have been developed and are now marketed in both domestic and export markets. These include baobab seed oil, marula oil, baobab pulp, asau and marula, mazhanje jam, masau candy, makoni herbal tea and *Kigelia africana* (sausage tree) fruit extract, which fetch good prices and have the potential to transform the status of the poor through significant increases in household income.

A community enterprise in Rushinga district, for example, produced more than 3 000 litres of baobab oil in six months, with an export value of US\$30 000. During the same period, the enterprise purchased raw materials worth about US\$5 000 from 200 primary producers in the area, and employed seven people. Proceeds from the enterprise have been used to improve the physical assets of business owners and employees, and have also diversified the income sources of primary producers. Two of the employees each bought a cow, and all reported that they were able to pay school fees for their children (Gondo, 2004). With proper business management support and secure markets, these enterprises have the potential to reduce poverty among their participants.

There are now several thriving community-based micro-enterprises producing individually or in partnership with the private sector. Detailed information about how much these enterprises contribute to individual households' income is lacking, but there are indications that they have become the entrepreneurs' main source of income. For the producers supplying raw materials to the enterprises, such activities contribute between 25 and 50 percent of total household income.

Source: Gondo, 2004.

The development of commercial enterprises has also had a negative impact, however, by encouraging the annexation of communal resources into private household ownership. Although in the short term this might aid the households who manage and benefit from the annexed resources, in the long term it can cause problems over equity and the privatization of communal resources.

Other initiatives aimed at enhancing SFM at the local level include CAMPFIRE and the local environment action plans (LEAPs) of the Ministry of Environment and Tourism's Environmental Management Agency. Municipalities, RDCs and communities are using four districts as experimental sites for LEAPs, which are participatory processes in which environmental management plans are developed from the ground up, legitimized and supported by the RDC or urban municipality. The recent Environmental Management Policy aims to facilitate the commercial use of forest products by clarifying the overlapping jurisdictions that arose from the Communal Lands Act, the Communal Lands Forest Produce Act and the Forest Act. This policy and its strategies emphasize the role of the environment, particularly forests, in poverty reduction and the livelihoods of rural communities.

Practices that constrain and hinder effective management include the current tenure reforms in the land sector. These are creating a high degree of insecurity among the beneficiaries of both the A1 (communal tenure) and the A2 (private tenure) categories, leading to the degradation of woodland and forest resources under resettlement schemes. These categories accounted for more than 53 percent of Zimbabwe's woodlands prior to FTLRP, but no surveys have been carried out since then to determine how much forest cover has been lost as a result of tenure insecurity. Recent studies



report adverse impacts on forest resources (Marongwe, Chatiza and Manjengwa, 2005; Chaumba, 2006; Manganga, 2006; Mapedza, 2006), including increased fire in woodlands and forest plantations, illegal wildlife hunting on former commercial farms, and increased illegal harvesting of trees for sale as fuelwood.

The overall political and economic context has created a general state of uncertainty over rights in all tenure categories except communal woodlands. The period since 2000 has also been marked by increased infringements of rights, leading to insecurity for resettled farmers and the private landowners of both commercial farms with woodlands and private forest plantations. The reduction of political space for local communities (Raftopoulos, 2004) has led to the recentralization of formerly devolved rights, as in the cases of Mahenye (Rihoy and Maguranyanga, 2006) and Nenyunga (Mapedza, 2005), where RDCs (local governments) are reversing the gains made in the 1990s from decentralized management and the CAMPFIRE programme by retaining the revenue raised from wildlife management to make up for the lack of fiscal support from central government.

## **CONCLUSIONS**

It is very clear from the evidence provided in this report that the most important factors influencing tenure security in Zimbabwe are the land reform programme and the overall political economic context under which that reform is taking place. Forests are being depleted at rates that are, although undocumented, are certainly high owing to clearance for cultivation in the resettlement areas. The uncertainty and insecurity attached to both A1 and A2 resettlement schemes under the ongoing land reform programme, are leading the beneficiaries occupying former commercial farms to resort to unsustainable harvesting practices. These range from selling fuelwood to wildlife poaching to supplement inadequate incomes from farming and to benefit from the perceived abundance of forest resources.

## Proposals for the way forward

The following proposals are not in any order of importance.

FTLRP beneficiaries – both A1 and A2 farmers – need secure leases on the land that they occupy (and for which they have offer letters) to encourage them to use forest resources more sustainably than is currently the case. Uncertainty about property rights is the result of conflicting pronouncements from the various State agencies responsible for land and forest resources. This leads the occupants of former commercial private land to take a short-term perspective on forest resource use and to adopt destructive and unsustainable practices. FTLRP must be closed because it is creating instability.

Incentives are needed for the management of resources in communal areas. Rural communities should be able to benefit from effective forest resource management, as they do from the sale of forest products such as fruits and oils. Markets where sustainably managed forest products reach higher prices than they do locally need to be found. Initiatives such as Pumula Block and SAFIRE's development of commercial enterprises should be encouraged, because they give communal area residents a sense of ownership and allow them to derive income from appropriate resources management.

There is a need to invest in product development for value addition and access to world markets for forest products. This would improve livelihoods and increase investment in SFM at the local level to ensure a continued supply of products.

Secure collective tenure at the village level – through the local-level forest areas model under provisions of the Traditional Leaders' Act, RDC by-laws and the Environmental Management Agency – depends on giving villages group rights over their own resources. The Rukuni Commission recommends that the securing of group rights under communal tenure would lead to improved management of the forests in communal areas.

Voluntary self-regulation and industry codes of conduct, such as that of TPF, with links to existing legislation should be encouraged and supported. The Forestry Commission should lead the development of standards for SFM and monitoring systems that are simple and appropriate to each forest category, including timber concessions around protected forests and the forests managed by RDCs. The rapid increase of commercial enterprises in communal areas also calls for the development of appropriate standards and monitoring systems for resource exploitation.

Urban areas are the largest consumers of illegally harvested wood from new resettlement areas. This, coupled with the lack of alternative energy sources in Zimbabwe, implies a need to find more sustainable energy sources that do not deplete woodlands. Urban councils need to explore alternative energy sources, such as waste (biogas); create urban plantations for fuelwood and charcoal production; and establish charcoal supply systems from plantations to urban areas, including pricing systems that factor in the distances involved in moving wood from the eastern highlands.

## REFERENCES

- Bradley, P. & McNamara, K. eds. 1993. *Living with trees: Policies for forestry management in Zimbabwe*. World Bank Technical Paper No. 210. Washington, DC, World Bank.
- Bruce, J. Fortmann, L. & Nhira, C. 1993. Tenures in transition, tenures in conflict: Examples from the Zimbabwe social forest. *Rural Sociology*, 58: 626–642.
- Campbell, B.M., Constanza, R. & van den Belt, M. 2000. Land use options in dry tropical woodland ecosystems in Zimbabwe: Introduction, overview and synthesis. *Ecological Economics*, 33: 341–351.
- Campbell, B., Byron, N., Hobane, P., Madzudzo, E., Matose, F. & Wily, L. 1999. Moving to local control of woodland resources – can CAMPFIRE go beyond the mega-fauna? *Society and Natural Resources*, 12: 501–509.
- Campbell, B.M., De Jong, W., Luckert, M., Mandondo, A., Matose, F., Nemarundwe, N. & Sithole, B. 2001. Challenges to proponents of common property resource systems: Despairing voices from the social forests of Zimbabwe. *World Development*, 29: 589–600.
- Chaumba, J. 2006. Opportunities for and constraints on crop production within Zimbabwe's Fast-Track Resettlement Programme. Cape Town, University of the Western Cape. (Ph.D. thesis)
- Gondo, P.C. 2004. *The role of forestry in poverty alleviation: An overview of the forest–poverty link in Zimbabwe*. Prepared for SwedeFarm. 34 pp.
- ICG. 2004. *Blood and soil: Land, politics and conflict prevention in Zimbabwe and South Africa*. Africa Report No. 85. 17 September 2004. International Crisis Group (ICG).
- Kwasha, D. & Dreiser, D. 1997. *Vegetation mapping in Zimbabwe*. VEGRIS.
- Mandondo, A. 2000. *Forging (un)democratic resource governance systems from the relic of Zimbabwe's colonial past*. Institute of Environmental Studies Paper. Harare, University of Zimbabwe.
- Manganga, K. 2006. An agrarian history of the Mwenezi district, Zimbabwe, 1980–2004: Towards a sustainable land reform process and development. Cape Town, School of Government, University of the Western Cape. (M.Phil. thesis)
- Manjengwa, J. 2006. *Natural resource management and land reform in southern Africa*. Commons Southern Africa Occasional Paper Series No. 15. Cape Town, PLAAS, University of the Western Cape.
- Mapedza, E. 2005. The shifting CAMPFIRE incentive structure and its implications on resource management: Reflections from Nenyunga ward in Zimbabwe. Presented at the CASS/PLAAS workshop, Harare, March 2005.
- Mapedza, E. 2006. *Winners and losers: Commodity chain analysis of wood fuel markets in Harare, Zimbabwe*. Prepared for WRI's Commodity Chain Analysis Project.
- Marongwe, N., Chatiza, K. & Manjengwa, J. 2005. *Timber plantations in the aftermath of Fast Track Resettlement: Case studies from Manicaland province*. Report for Centre for Applied Social Sciences, IDRC. 86 pp. (typescript)
- Matose, F. 1992. Villagers as woodland managers. In G.D. Pierce and P. Shaw, eds. *Forestry research in Zimbabwe: Proceedings of the anniversary seminar Forestry Research Advances in Zimbabwe*, pp. 173–178. Zimbabwe College of Forestry, Mutare, 27–31 September 1990. Harare, Forestry Commission.

- Matose, F. 2002. Local people and reserved forests in Zimbabwe: What prospects for co-management? Brighton, UK, University of Sussex. 218 pp. (Ph.D. thesis)
- Matose, F., Mukwekwerere, M. & Mudhara, M. 2006. Access mapping and commodity chains: The woodcraft curio market around Victoria Falls, Zimbabwe. Paper prepared for the WRI project: Policy and Distributional Equity in Natural Resource Commodity Markets: Commodity-Chain Analysis as a Policy Tool.
- Matose, F. & Mushove, P. 2003. *An assessment of forest certification as a sustainable management tool: The case of the Pumula block in Tsholotsho district, Zimbabwe*. Report to IUCN-ROSA.
- Matose, F., Mushove, P. & Mudhara, M. 1997. *The woodcraft industry of the Bulawayo-Victoria Falls Road*. IES Working Paper No. 2. Harare, University of Zimbabwe.
- McGregor, J. 1991. *Woodland resources: Ecology, policy, and ideology – a historical case study of woodland use in Shurugwi Communal Area, Zimbabwe*. Loughborough, UK, Loughborough University of Technology. (Ph.D. thesis)
- Millington, A. & Townsend, J., eds. 1989. *Biomass assessment. Woody biomass in the SADC region*. London, Earthscan Publications.
- Ministry of Environment and Tourism. 2003. *National Environmental Policy*. Second Draft. Harare, Government of Zimbabwe.
- Mohammed-Katerere, J. & Matose, F. 2002. *Governance and administration in the forestry sector in Southern Africa*. Harare, International Union for the Conservation of Nature (IUCN-ROSA). Consultancy Report. 25 pp.
- Mudekwe, J. 2005. *Global Forest Resource Assessment – Zimbabwe*. FRA 2005 – Country Report No. 037. Rome, FAO.
- Mukamuri, B.B. 1995. Local environmental conservation strategies: Karanga religion, politics and environmental control. *Environment and History*, 1(3): 297–312.
- Mukamuri, B.B. 1998. *The impact of macro-economic policies on institutions and households in Zimbabwe*. IES Special Report No. 11. Harare, Institute of Environmental Studies (IES), University of Zimbabwe.
- Mukamuri, B.B. 2003. Land reform and its impacts on forest plantations and natural woodlands in Zimbabwe's former large-scale commercial farms. Paper prepared for African Institute for Agrarian Studies (AIAS). Harare, Zimbabwe.
- Mukamuri, B.B., Campbell, B.M. & Kowero, G. 2003. Local organisations and natural resource management in the face of economic hardships: A case study from Zimbabwe. In G. Kowero, B.M. Campbell and R.U. Sumaila, eds. *Policies and governance structures in woodlands of Southern Africa*, pp. 28–44. Bogor, CIFOR.
- Mukamuri, B.B. & Kozanayi, W. 2000. *Institutions surrounding the use of marketed bark products: The case of Berchemia discolor, Walburgia salutaris and Adansonia digitata*. Institute of Environmental Studies Working Paper. Harare, University of Zimbabwe.
- Mukwekwerere, M. 1996. *Woodland resource use under CAMPFIRE: The case of Nyatana Woodland, North-Eastern Zimbabwe*. Research report. Harare, Forest Research Centre. 12 pp. (typescript)
- Mukwekwerere, M.C. 2002. *Agriculture production economics in the context of a smallholder sector in Zimbabwe*. Harare, ERMAL Natural Resources Consultancy.
- Musokonyi, C. 2006. *Forest ownership, resource tenure and sustainable forest management: Zimbabwe case study matrix*. Consultancy report. Harare, FAO.
- Ngorima, G. 2006. Phytotrader Africa: Towards sustainable use of Marula (*Sclerocarya birrea*) in the Savannah woodlands of Zvishavane District, Zimbabwe. Paper presented at the CASS/PLAAS Regional Workshop on Perspectives and Future Directions in CBNRM or People-Centred Policy, Practice and Research. Cape Town, University of the Western Cape, PLAAS.

- Nhira, C.** 1998. *Land use planning and woodland management: a case study of local control and regulatory capacity on household and communal woodland resources in Zimbabwe*. IES Working Paper Series No. 8. Harare, Institute of Environmental Studies (IES), University of Zimbabwe.
- Raftopoulos, B.** 2004. Current politics in Zimbabwe: Confronting the crisis. In D. Harold-Berry, ed. *Zimbabwe: the past is the future*. Harare, Weaver Press.
- Rihoy, L. & Maguranyanga, B.** 2006. *Devolution and democratization of natural resource management in Southern Africa: a comparative analysis of CBNRM policy processes in Botswana and Zimbabwe*. Commons Southern Africa Series. Cape Town, University of the Western Cape, PLAAS.
- Sikume, C.** 2004. Zimbabwe Land Reform Programme: Lessons for Southern Africa. Discussion paper. In *Commons Southern Africa II*. Volume 1. Cape Town, PLAAS, University of the Western Cape.
- Sithole, B.** 1999. Use and access to Dambos in communal lands in Zimbabwe: Institutional considerations. Harare, University of Zimbabwe. (Ph.D. thesis)
- Sithole, P.** 2006. Partnerships of arrogance and resistance: Whispering contestations and talking claims in privatizing the “indigenous” commons – a case study of the Mahenye Ward Wildlife Management Initiative, Zimbabwe. Presented at the 11th Biennial Conference of IASC, Bali, June 2006.
- Sola, P.** 2004. Palm utilisation for basketry in Xini ward, Sengwe communal area, Zimbabwe. In T. Sunderland and O. Ndoye, eds. *Forest products, livelihoods and conservation: Case studies of non-timber forest product systems, Volume 2, Africa*, chapter 14, pp. 245–262. CIFOR.
- Standa-Gunda, W. & Braedt, O.** 2005. Fallbacks and tourist traps: Carving wood in Southern Zimbabwe. In A. Cunningham, B. Belcher and B.M. Campbell, eds. *Carving out a future: Forests, livelihoods and the international woodcarving trade*, chapter 6, pp. 67–80. London, Earthscan.
- TPF.** 2005. *Zimbabwe timber industry statistics for year ended 31 March 2005*. Harare.

## **ANNEX 1. PARTICIPANTS AT HARARE FOREST RESEARCH CENTRE WORKSHOP**

### **Forest Tenure and Relationship with Sustainable Forestry Management and Poverty/Livelihoods in Zimbabwe**

<b>Name</b>	<b>Organization</b>
Mr C. Musokonyi	Forestry Commission
Mr L. Tawonezwi	PG ZimBoard
Mr M. Mushongahande	Forestry Commission
Mr J. Mapira	Zimbabwe Commercial Farmers' Union
Mr C.M. Gumbie	Forestry Commission
Mr J.T. Chigwida	ZERO Regional Environment Organisation
Mr T. Dinga	P.G. ZimBoard
Ms T. Mtetwa	P.G. Timbers
Mr J.A. Mhungu	ZimBoard
Mr O.D. Sibanda	Forestry Commission
Dr C.T. Marunda	CIFOR
Mr P.C. Gondo	SAFIRE

## **ANNEX 2. COMMENTS AND NOTES**

### **Land tenure**

Communal areas, resettlement areas and model A1 farms (part of the former large-scale commercial farms) constitute the majority of community-/group-owned areas. This category includes common areas (grazing lands), where the communities collectively manage and exploit the environment and its resources. Trees in fields belong to the owners of the fields only until the crops have been harvested. It is common understanding in communities that it is illegal for another family to harvest fruits from or exploit these trees. This understanding becomes looser when the crops have been harvested.

Most individual owners with exclusive rights are small-scale farmers and model A2 farmers with exclusive rights over the tree resources on their properties. According to Amendment No. 17 of the Constitution of Zimbabwe (2005), however, the farmers do not own the land, but instead lease it from the central government.

### **National Constitution Amendment No. 17**

Zimbabwe is in a transition period in which all land is being transferred to government ownership, and Parliament has amended the Constitution to reflect this. Ideally, land can be leased out to interested parties, such as traditional heads (and hence to grassroots communities) on 99-year leases, to A1 farmers on 25-year leases and to forest companies and practitioners on 125-year leases. At present, however, the only companies to receive such leases are those that are wholly owned by the State and operated as private.

### **Environmental (forest) management plans**

According to the Environmental Management Act, the Minister of the Environment prepares a national environmental plan (with sections on forest management) that observes international conventions. The minister seeks comments from the public before the plan is put into effect; public opinion is very important. Each specified authority, such as government agencies, individuals or groups, must prepare an environmental management plan for its locality or area of interest, in consultation with local communities through consultations at the grassroots level. Project implementation should involve local communities so that they benefit, in addition to the direct levies for their benefit. An environmental impact assessment, approved by the Environmental Management Agency, should also be implemented, usually by an independent third party.

The Environmental Management Act provides for the formation of a National Environmental Council, whose duties include advising on policy formulation and directing implementation of the act. The council represents all sectors of the society: government, NGOs, industry, etc.

### **Forests owned by indigenous or tribal people**

No land/property falls solely into this category. Tribal people have rights to their forest property through the government, which in turn respects these rights and demands through traditional structures – hence the concept of 99-year leases. The central government has structures to cater for this through local authorities. When properly managed, the advantages of this system go beyond the benefits that local communities (indigenous people) derive from forest resources.

## Part 3/Partie 3 – TABLES/TABLEAUX

