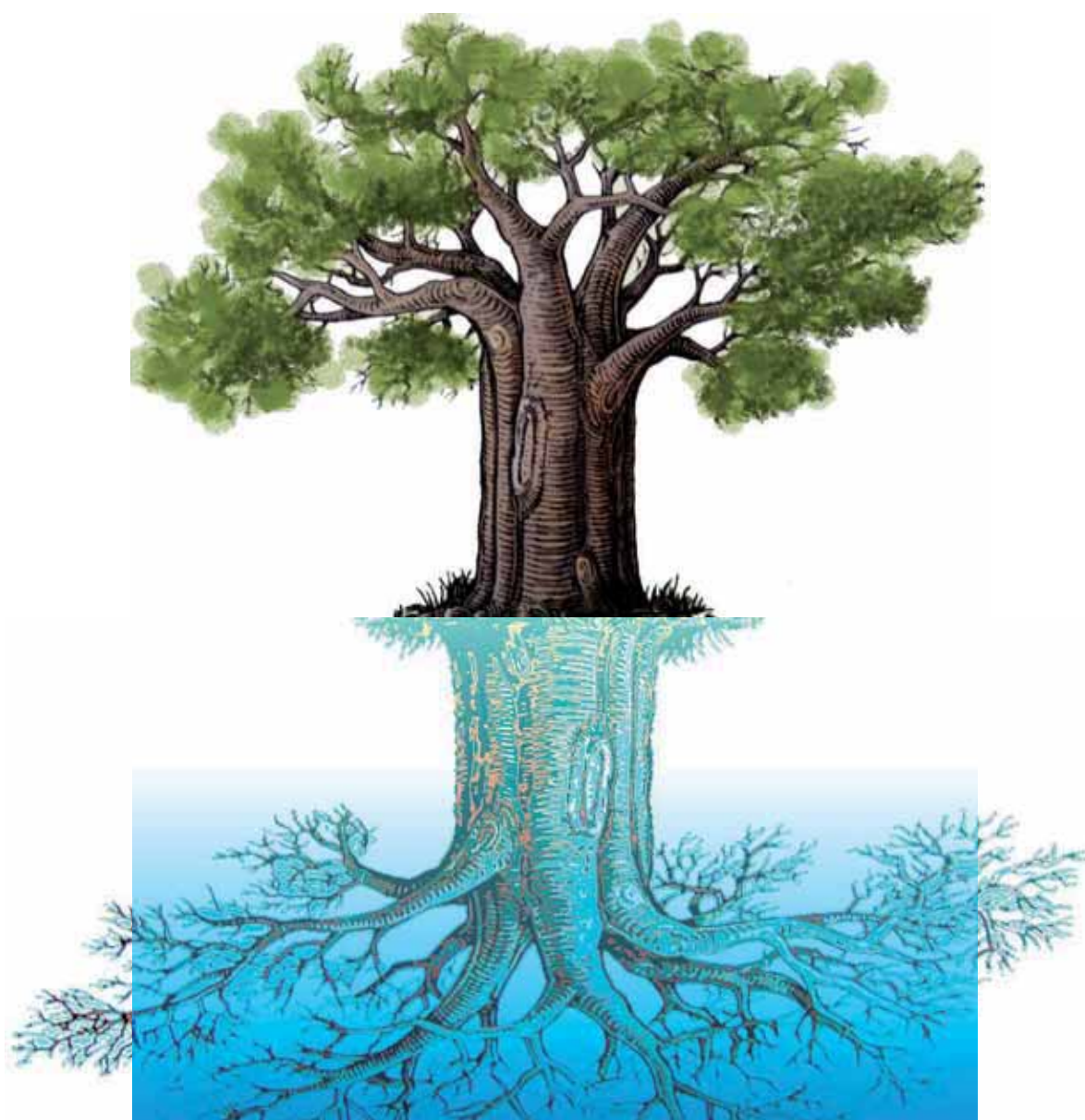


Understanding forest tenure in Africa: opportunities and challenges for forest tenure diversification

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) 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) 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

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

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)

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:¹ 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:² 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).

¹ A complete list of the papers is included in the References.

² Une liste complète des documents figure dans la bibliographie

Contents/Table des matières



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



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)?

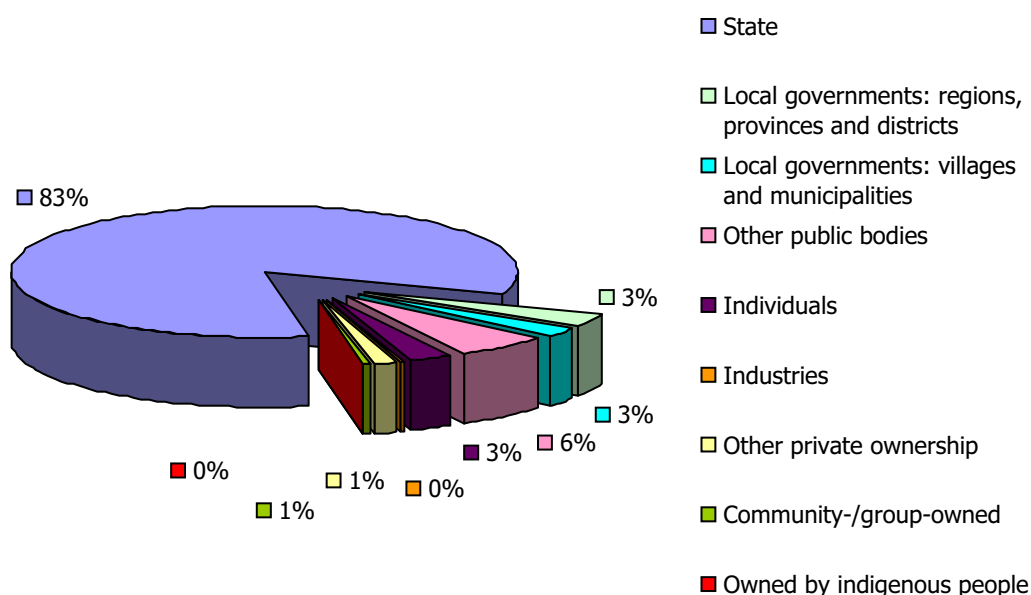
Since 2005, in an attempt to answer these questions, FAO has been involved in a series of studies in South and Southeast Asia and Europe aimed at clarifying the relationships among forest tenure, SFM and poverty alleviation. As part of the effort to collect evidence from different parts of the world, 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 17³ countries in Africa, representing different ecoregions and a wide spectrum of tenure systems. Quantitative information is complemented by 11 country case studies⁴ 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.

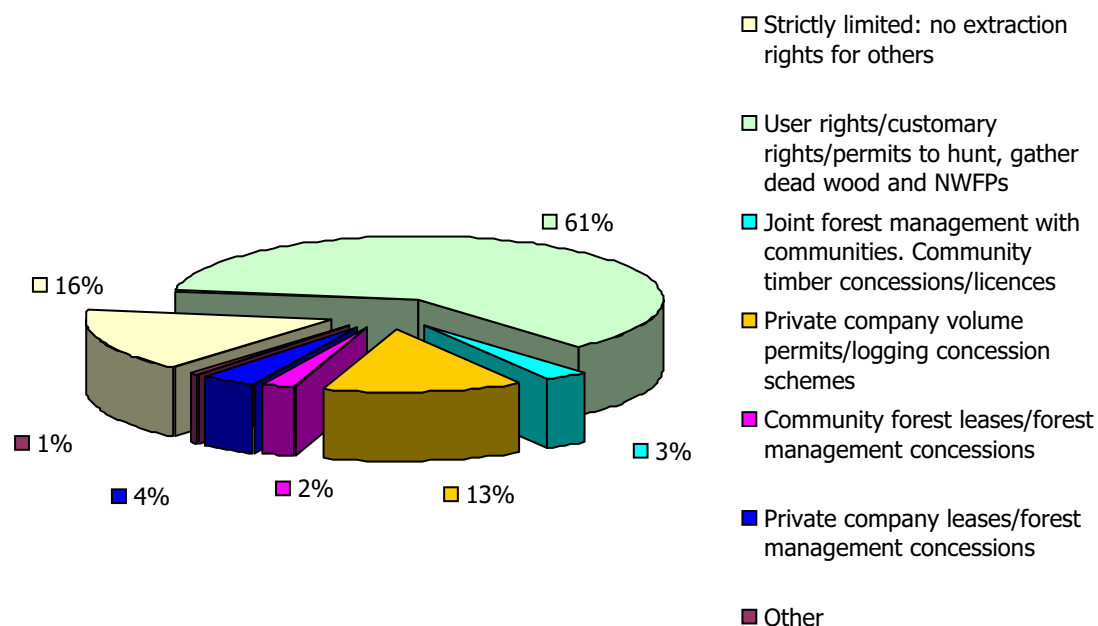
Figure 2 shows how public forests are managed and how governments retain most responsibility, either as strict and exclusive control (16 percent) or by granting limited user rights, such as permits

³ 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.

⁴ 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

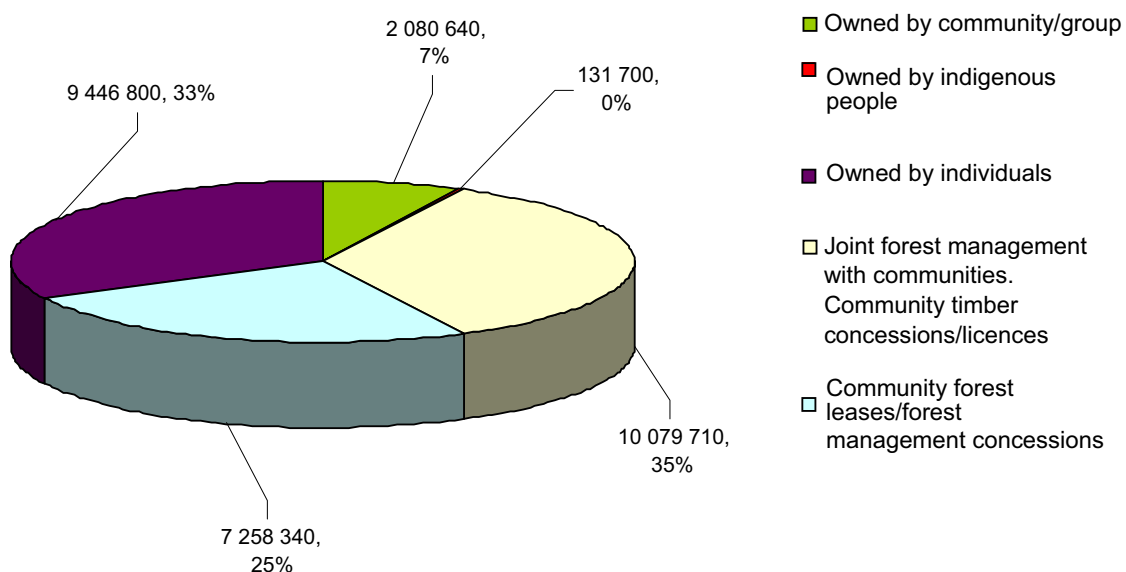


The areas of forests jointly managed with local communities or under the full responsibility of local communities are quite limited, at 3 and 2 percent, respectively, of the total. These forests represent significant shares only in Ghana, South Africa, Zimbabwe and Mozambique.

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 (Blomley 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

1	Public	
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
2	Private	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
3	Community-/group-owned, user groups	Owned by a collective, a group of co-owners or a community whose members hold exclusive rights and share duties
4	Indigenous or tribal people	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
5	Other types of ownership	Forests that are not classified as any of the above categories. To be specified by the resource person

A	Owner as the exclusive manager	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	Forest operation contracted/ partnerships	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)

C	Devolved management rights	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
D	Others	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.

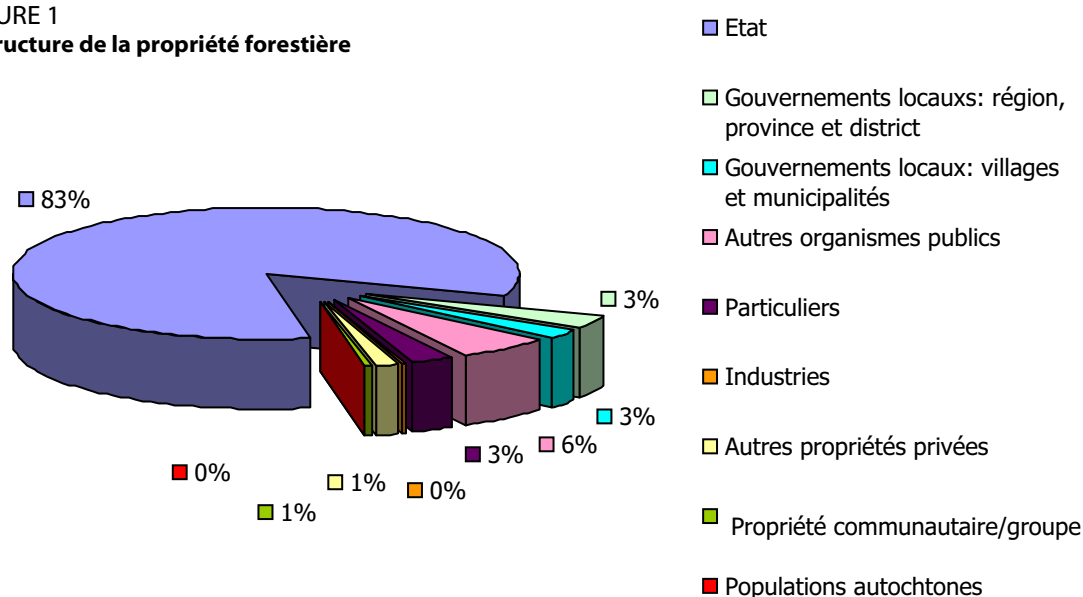
Régimes forestiers en Afrique: quelques faits et chiffres

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'Afrique⁵, correspondant à diverses écorégions et à une vaste gamme de modes de tenure. Les informations quantitatives sont complétées par 11 études de cas⁶ 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

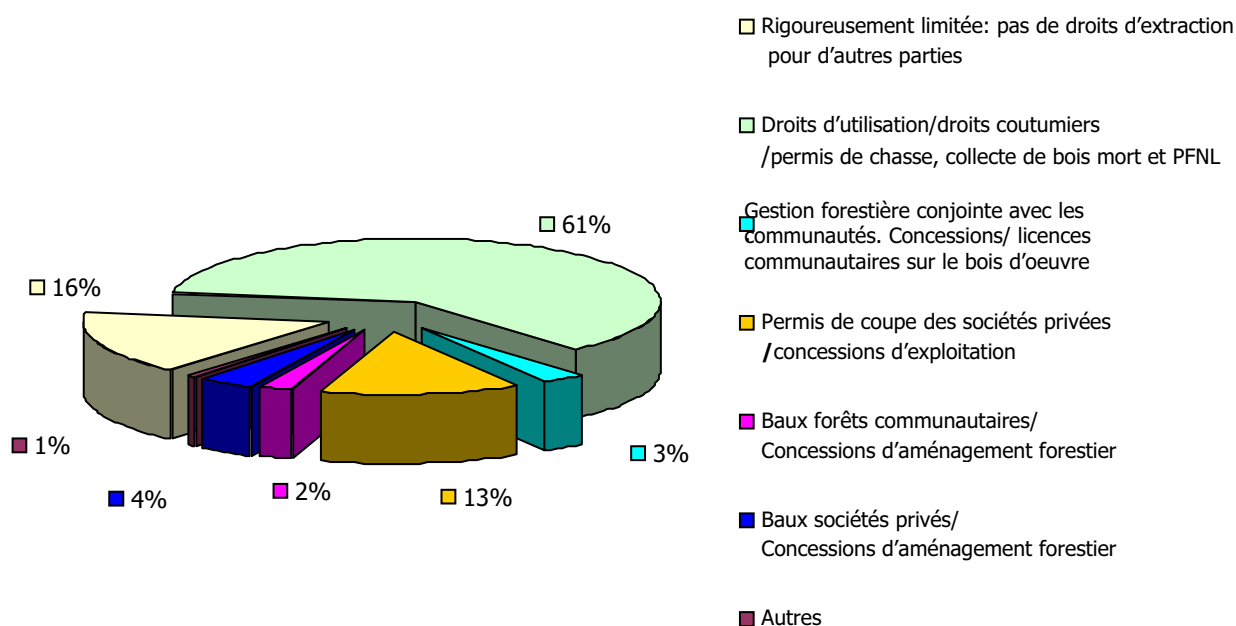
⁵ Afrique du Sud, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Kenya, Madagascar, Mali, Maroc, Mozambique, Niger, Ouganda, Sénégal, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Zimbabwe.

⁶ 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

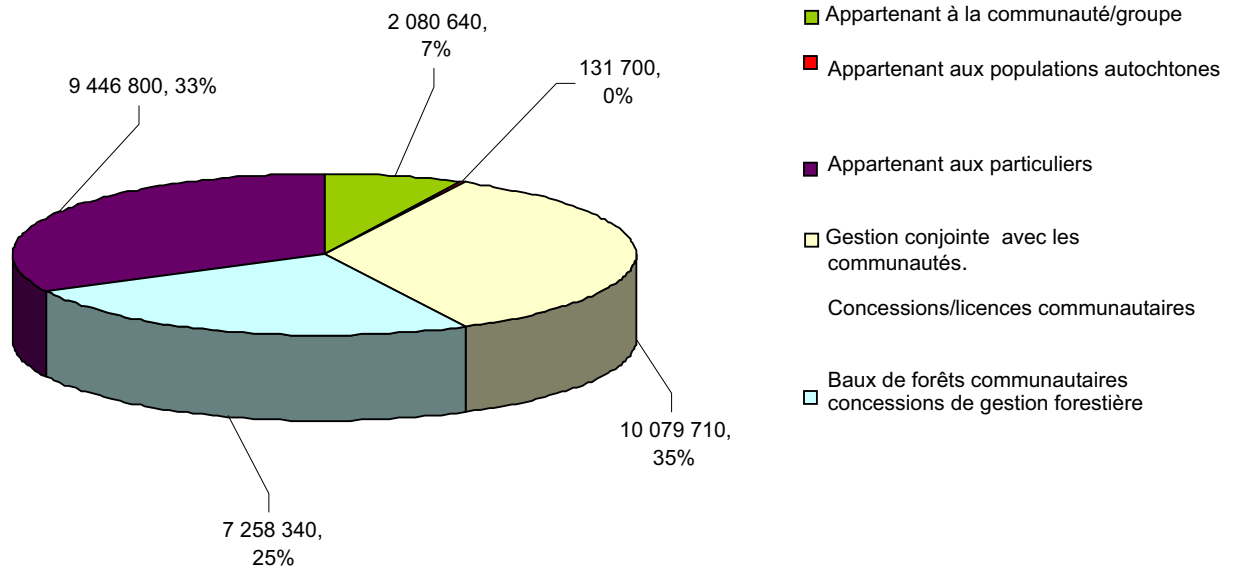


Les périmètres de forêts gérés conjointement avec les communautés locales ou sous leur entière responsabilité sont relativement restreints (respectivement 3 et 2 pour cent du total). Ces forêts représentent des parts importantes uniquement au Ghana, en Afrique du Sud, au Zimbabwe et au Mozambique.

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, édés. *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., édés. 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

1	Publique	
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 minime, 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.
2	Privée	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.
3	Propriété communautaire/Groupes d'utilisateurs	Forêts appartenant à des collectifs, groupes de copropriétaires, communautés qui possèdent les droits exclusifs et se partagent les devoirs.
4	Appartenant aux populations autochtones/tribales	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.
5	Autres catégories de propriété	Forêts non classées dans les catégories précédentes. Doit être spécifié par la personne ressource.

A	Le propriétaire est le gérant exclusif	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	Exploitation de la forêt contractuelle/ Partenariats	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>).

C	Transfert des droits de gestion	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.
D	Autres	Ces forêts n'appartiennent à aucune des catégories sus-mentionnées. Doit être spécifié par la personne ressource.

