

Part 2/Partie2

CASE STUDIES: NORTHERN WESTERN AND CENTRAL AFRICA



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

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

Par
Patrice Bigombe Logo

Résumé

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

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

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

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

Introduction

La gestion des forêts au Cameroun est fondée sur deux registres juridiques : la coutume et le droit de l'Etat. Les systèmes coutumiers sont fondés sur les traditions des communautés villageoises et régissent l'appropriation et la gestion locales des ressources forestières⁷. Ils sont définis en fonction des différentes écorégions et des communautés villageoises qui y vivent. Les régimes relevant du droit étatique, qui font l'objet de cette étude, sont issus de la réforme forestière des années 1990 qui s'est traduite dans les faits par la création du Ministère de l'Environnement et des Forêts (MINEF) en 1992, l'adoption d'une nouvelle politique forestière, la promulgation de la loi n° 94-01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, et le décret n° 95-531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts ainsi que la signature de l'arrêté conjoint n° 122/MINEFI-MINAT du 29 avril 1998 fixant les modalités d'emploi des revenus provenant de l'exploitation forestière et destinés aux communautés villageoises riveraines.

La réforme forestière s'est inscrite dans la dynamique de matérialisation des engagements et des recommandations du Sommet de Rio et avait comme objectifs à long terme : d'assurer la protection du patrimoine forestier ; de participer à la sauvegarde de l'environnement et à la préservation de la biodiversité ; d'améliorer l'intégration des ressources forestières dans le développement rural afin de contribuer à élever le niveau de vie des populations rurales et de les faire participer à la conservation des ressources forestières ; de mettre en valeur les ressources forestières en vue d'augmenter la part de la production forestière dans le produit intérieur brut tout en conservant le potentiel productif ; et de dynamiser le secteur forestier en mettant en place un système institutionnel efficace et en faisant participer toutes les parties prenantes à la gestion du secteur. A terme, cette nouvelle politique forestière devait permettre d'accroître les revenus financiers de l'Etat, de développer la conservation de la biodiversité et d'intégrer les communautés villageoises riveraines dans la gestion des forêts⁸.

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

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

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

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

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

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

Les forêts domaniales sont celles classées et immatriculées au nom de l'Etat. Elles relèvent du domaine privé de l'Etat et comprennent, d'une part les aires protégées pour la faune (parcs nationaux, réserves de faune, zones d'intérêt cynégétique, games-ranches appartenant à l'Etat, jardins zoologiques appartenant à l'Etat, sanctuaires de faune, zones tampons) et, d'autre part, les réserves forestières telles que les réserves écologiques intégrales, les forêts de production, les forêts de protection, les forêts de récréation, les forêts d'enseignement et de recherche, les sanctuaires de flore, les jardins botaniques et les périmètres de reboisement⁹. Ces forêts sont classées par un acte réglementaire qui ouvre droit à l'établissement d'un titre foncier au nom de l'Etat et fixe leurs limites géographiques et leurs objectifs, à savoir, la production, la récréation, la protection ou la conservation de la biodiversité. Elles sont dotées d'un plan d'aménagement qui en fixe les objectifs et les règles de gestion, ainsi que les modalités d'exercice des droits d'usage des populations locales. Les forêts domaniales de production sont subdivisées, par l'Administration forestière, en unités forestières d'aménagement (UFA).

Les forêts communales, quant à elles, sont des forêts faisant l'objet d'un acte de classement pour le compte des communes ou qui ont été plantées par elles. L'acte de classement fixe les limites et les objectifs de gestion qui peuvent être identiques à ceux des forêts domaniales, ainsi que l'exercice des droits d'usage des populations locales. Elles ouvrent droit à l'établissement d'un titre foncier au nom des communes concernées et relèvent du domaine privé des communes¹⁰. Les forêts communales sont dotées d'un plan d'aménagement approuvé par l'Administration forestière.

Le domaine forestier non permanent, équivalent au « domaine protégé », est constitué de terres forestières susceptibles d'être affectées à des utilisations autres que forestières. Totalement assis, au plan foncier, dans le domaine national, c'est un domaine à vocations multiples où sont attribuées les ventes de coupes, les forêts communautaires, les permis et les autorisations de coupe. Il comprend : les forêts du domaine national, les forêts communautaires et les forêts des particuliers¹¹.

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

⁹ Article 24 de la loi du 20 janvier 1994.

¹⁰ Article 30 de la loi du 20 janvier 1994.

¹¹ Articles 20 et 34 de la loi sur les forêts de 1994.

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

Mais l'une des principales innovations de la loi sur les forêts de 1994 est la création des forêts communautaires, conçues comme le cadre d'expression de la politique participative de l'Etat en matière de gestion des ressources forestières¹². Cependant, ni la loi, ni son décret d'application du 23 août 1995 ne donnent une définition concrète de la forêt communautaire. On ne peut donc appréhender la forêt communautaire qu'à travers ses modalités juridiques de création et de gestion. Ainsi, les forêts communautaires sont celles situées à la périphérie ou à proximité d'une ou plusieurs communautés, dans lesquelles les populations exercent leurs activités. Ces forêts sont attribuées en priorité aux communautés riveraines les plus proches. Leur superficie maximale ne peut excéder 5 000 hectares et leur création ne peut intervenir que dans une zone libre de toute exploitation forestière.

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

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

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

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

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

¹² Article 37 de la loi de 1994.

LES FORETS COMMUNAUTAIRES

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

Classification des forêts au Cameroun

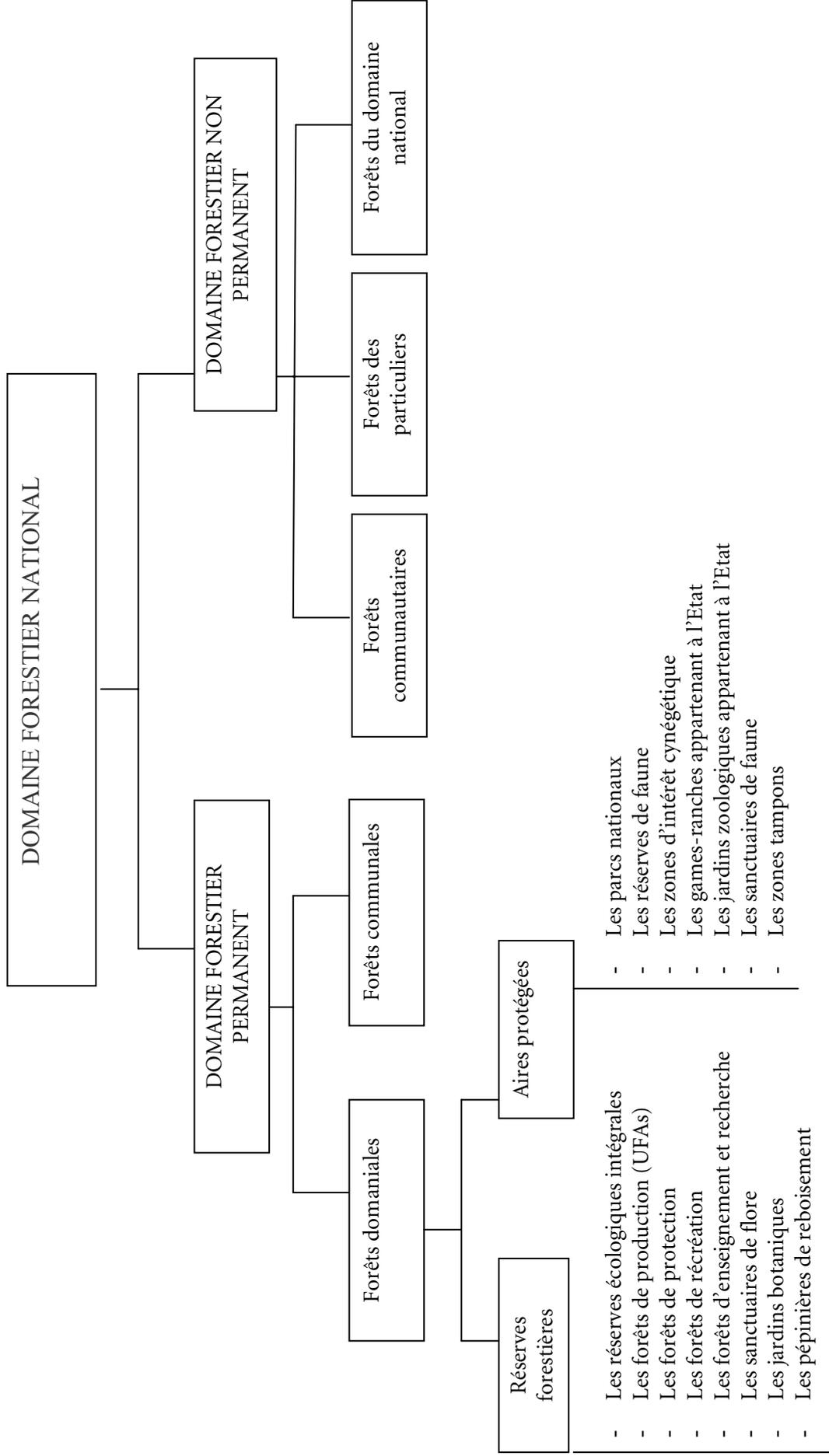
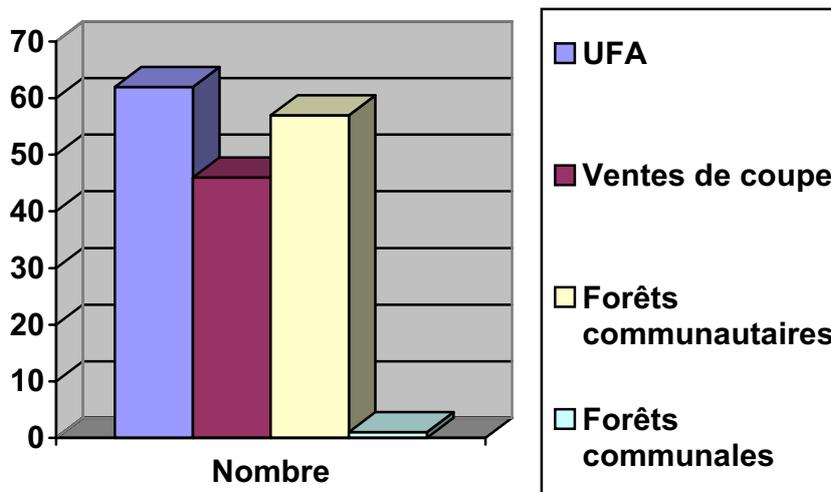


FIGURE 1
Les forêts communautaires face aux autres titres d'exploitation forestière au Cameroun



La terre et le sol sur lesquels est située la forêt communautaire continuent à faire partie de la propriété de l'Etat. Seule la jouissance des ressources forestières (bois, feuilles, écorces, etc.) est confiée à la communauté bénéficiaire¹³. A la date de juin 2005, 68 forêts communautaires étaient en exploitation, avec une réelle concentration dans les provinces de l'Est, du Centre et du Sud du Cameroun. Plus de 300 dossiers de demandes des forêts communautaires avaient été soumis au Ministère des Forêts et de la Faune et plus de 120 communautés villageoises étaient engagées dans la gestion des forêts communautaires.

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

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

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

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

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

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

LES ZONES D'INTERET CYNEGETIQUE A GESTION COMMUNAUTAIRE

Les zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire (ZICGC) quant à elles se mettent encore progressivement en place. Elles sont développées au sud-est et au nord du pays, dans le contexte de l'intégration de la conservation de la biodiversité au développement durable. Elles sont le produit d'une expérimentation locale d'un mécanisme de gestion participative approuvé et soutenu par les services centraux du Ministère de l'environnement et des forêts¹⁴. C'est une approche de révision de la notion de territoires de chasse communautaires prévue par le décret d'application du régime de la faune qui s'est révélé, plus ou moins, inapplicable dans le contexte du sud-est et du nord du Cameroun. En fait, il est apparu que les superficies prévues pour les forêts communautaires par la législation (5 000 hectares), si elles peuvent paraître suffisantes pour couvrir les besoins en terres agricoles ou agro-forestières villageoises, ne le sont pas quant aux besoins en produits de chasse. C'est dans cette logique que les ZICGC, dont les superficies varient entre 40 000 et 140 000 hectares, situées en partie sur les forêts non classées du domaine national et sur les forêts classées du domaine forestier permanent, ont été développées. Ces deux caractéristiques de superficie et d'intégration dans le zonage de la forêt sont les principales particularités des ZICGC dans la conservation et la gestion des ressources biologiques. Elles procèdent de la double nécessité de délimiter des zones viables pour une exploitation rationnelle de la faune sauvage tenant compte du potentiel existant et de la possibilité de mettre en location une partie des ZICGC pour la chasse sportive et d'intégrer les pratiques traditionnelles d'exploitation des ressources biologiques. Elles visent à accroître la participation des communautés villageoises riveraines à la gestion des ressources fauniques en périphérie des aires protégées, une sécurisation de leurs droits d'usage dans la gestion des ressources fauniques et une augmentation substantielle de leur accès aux bénéfices de la conservation et de la gestion des ressources fauniques. Elles constituent une ceinture de sécurité destinée à renforcer la conservation des ressources biologiques des aires protégées et un moyen de prise en compte des intérêts socio-économiques des populations villageoises riveraines dans la conservation de la biodiversité. En contrepartie, les populations doivent contribuer à la conservation de la faune par la surveillance et le suivi des ressources fauniques dans les territoires attribués en zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire.

LES FORETS COMMUNALES

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

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

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

Djoum, Limbé, Lomié, Moloundou et Sangmelima. Au stade actuel du processus, plusieurs de ces collectivités locales sont bloquées par le manque de moyens financiers, techniques et humains nécessaires à l'avancement et au montage complet des dossiers d'acquisition de ces massifs forestiers. Les communes de Dimako et de Djoum ont déjà obtenu leurs forêts. Les autres poursuivent encore les démarches. En fait, le relatif désintéressement des maires pour ce nouvel outil de développement local réside dans le déséquilibre perceptible entre les avantages réels de la fiscalité décentralisée - qui demande peu d'organisation et qui s'apparente à une rente - par rapport à ceux encore inconnus de la foresterie communale qui nécessite une organisation *a priori* complexe (aménagement des espaces, gestion des ressources, commercialisation des produits, etc.) et surtout un niveau de transparence et de devoir de rendre des comptes qui est plus exigeant que celui de la fiscalité forestière décentralisée. L'autre particularité des forêts communales est que, à la différence des forêts communautaires, le classement du massif concerné dans le domaine privé de l'Etat aboutit à une cession définitive en faveur de la commune pour son domaine privé¹⁵.

LES CONCESSIONS FORESTIERES

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

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

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

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

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

Source : Estimations, Direction des Forêts, Yaoundé, 2004

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

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

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

1. SITUATION DU CLASSEMENT DES UFA

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

2. SITUATION DES AMÉNAGEMENTS

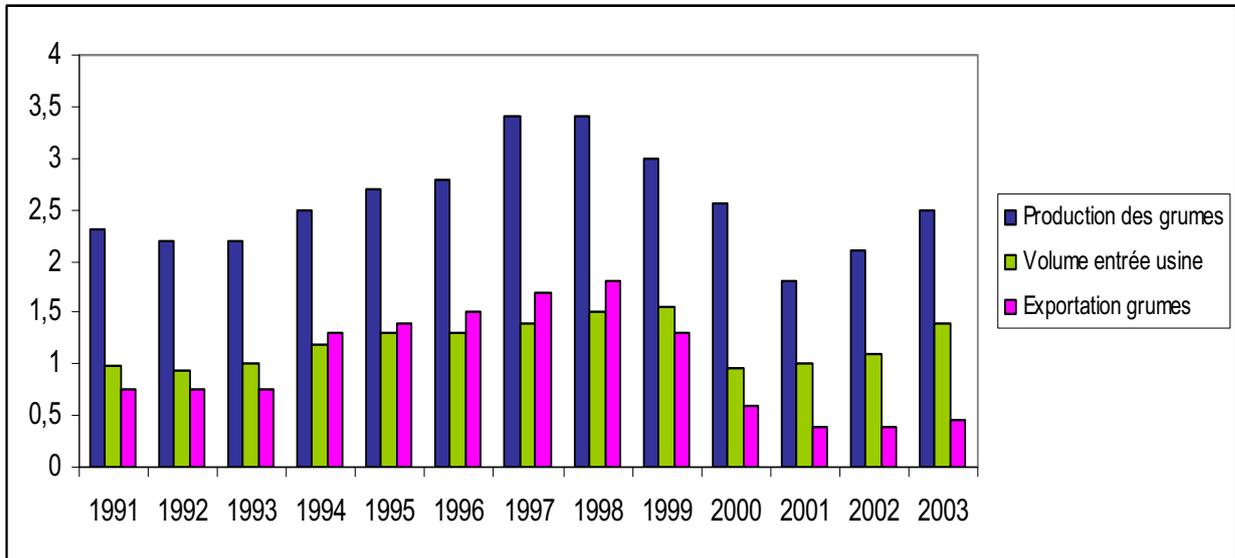
Année d'attribution	Attributions		Plan d'aménagement approuvé		
	Nombre UFA	Nombre concession	UFA	Concessions	Nombre de plans (documents)
1997	26	22	23	19	19
2000	23	21	15	15	15
2001	16	14	10	8	5
2002	7	7	0	0	0
TOTAL	72	64	48	42	39
Non attribuées	33				

Source : Etude FSC, Cameroun, 2006

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

FIGURE 2

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



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

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

LES ZONES D'INTERET CYNEGETIQUE

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

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

Sur le plan individuel, la propriété privée de la forêt reste limitée. Comparée aux autres, la forêt privée se présente comme une catégorie résiduelle. Ainsi, les forêts privées sont celles plantées sur des terrains immatriculés conformément à la législation foncière et domaniale à l'exception des formations naturelles qui s'y trouvent¹⁶. En clair, la propriété forestière privée n'est admise que dans la seule hypothèse d'un reboisement effectué par un individu sur un terrain titré. Si la propriété privée de la terre est reconnue aux individus, celle de la forêt en revanche l'est moins. En effet, la forêt naturelle dont l'Etat s'attribue seul la propriété est considérée par le législateur comme un patrimoine national ne pouvant faire l'objet d'une quelconque appropriation privative.

¹⁶Article 39 (4) de la loi sur les forêts de 1994.

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

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

LES DYNAMIQUES DE RATIONALISATION DE LA GESTION DES FORETS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La reconnaissance des droits des habitants et des riverains des forêts

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

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

La reconnaissance légale de ces différents usages se fait à travers les droits d'usage coutumiers. Pour la satisfaction de leurs besoins domestiques, les populations exploitent, aux termes de la loi, tous les produits issus de la forêt, de la faune et de la pêche en vue d'une utilisation personnelle à l'exception des espèces protégées¹⁷. La satisfaction de ces besoins se fait donc à travers l'exercice des droits d'usage. Ces derniers sont interdits dans le domaine forestier permanent, notamment à l'intérieur des forêts domaniales. Leur exercice n'est donc admis qu'en dehors de celles-ci, c'est-à-dire dans les forêts communautaires et les forêts du domaine national. Dans les forêts communautaires, l'exercice des droits d'usage - pacage, ramassage du bois mort, chasse et pêche - doit être conforme aux prescriptions du plan de gestion de ladite forêt. Dans le cas contraire, les contrevenants à la réglementation s'exposent à une action publique de la part de l'Administration des forêts¹⁸. Dans les forêts du domaine national, les populations riveraines conservent leurs droits d'usage qui consistent notamment à y effectuer la collecte des produits forestiers secondaires, tels que le raphia, le palmier, le rotin, les fruits ou le bois de chauffage¹⁹. Ainsi, pour ce qui est du bois de chauffage et de construction notamment, les populations riveraines des forêts du domaine national peuvent y abattre un nombre d'arbres correspondant à leurs besoins réels, à charge cependant pour elles d'en justifier l'utilisation lors des contrôles forestiers. Elles ne peuvent en aucun cas commercialiser ou échanger le bois provenant de ces coupes. De la même manière, elles ne peuvent extraire du gravier ou de la latérite à l'intérieur des forêts du domaine national sans une autorisation administrative²⁰. Dans certaines décisions réglementaires récentes relatives à la création des aires

¹⁷ Article 8 de la loi sur les forêts de 1994.

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

¹⁹ Ibid. article 26.

²⁰ Ibid.

protégées, l'Administration a entrepris de préciser le contenu des droits d'usage des populations riveraines dans la gestion des aires protégées²¹.

Quel que soit leur lieu d'exercice, les droits d'usage peuvent être suspendus ou supprimés, par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique, lorsqu'ils sont reconnus incompatibles avec les objectifs assignés à la forêt. Ne peuvent cependant prétendre à une quelconque forme d'indemnisation que les personnes ayant, préalablement à la mise en œuvre de l'expropriation, réalisé des investissements sur le terrain²². A ce propos, on ne peut que s'interroger sur le bien-fondé ainsi que sur le caractère équitable de la condition posée par la loi en matière d'indemnisation des populations, privées par voie d'expropriation de leurs droits d'usage sur la forêt et qui, une fois encore, est *la mise en valeur*.

Bien que ces droits revêtent une considération importante pour les populations et qu'ils conditionnent leur attitude envers la forêt, leur impact socio-économique ne semble guère pris en considération²³. A cet égard, il convient de relever l'absence, aussi bien dans la loi sur les forêts de 1994 que dans son décret d'application de 1995, de toute référence explicite aux activités agricoles parmi les droits d'usage reconnus aux populations.

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

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

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

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

Les taxes parafiscales représentent l'ensemble des taxes qui ne sont pas prévues dans la loi des finances, mais qui sont fixées par des textes réglementaires et dont les exploitants forestiers doivent régulièrement s'acquitter. Il s'agit de la contribution des exploitants forestiers à la réalisation des infrastructures socio-économiques définies dans les cahiers des charges des exploitants et des 1 000 FCFA par mètre cube de bois exploité pour les ventes de coupe institués par la lettre circulaire n° 370/LC/MINEF/CAB du Ministre de l'Environnement et des Forêts du 22 février 1996 au bénéfice des communautés villageoises riveraines. Cette taxe est portée au cahier des charges des exploitants forestiers dans le cadre des ventes de coupe. Les ventes sont des permis d'exploitation d'une durée de trois ans dans des superficies forestières ne dépassant pas 2 500 hectares et disposant d'un volume précis de bois vendu sur pied²⁴. Elles sont attribuées par arrêté du Ministre chargé des forêts, à la suite d'un appel d'offres public et de l'avis d'une commission interministérielle, à des personnes physiques ou morales agréées à la profession forestière. Mise en place à la fin de l'exercice 1996/1997, elle s'est généralisée et a atteint des proportions importantes au cours des exercices 1997/1998 et

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

²² Article 27 de la loi sur les forêts de 1994.

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

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

1998/1999. Elle est toujours en vigueur puisque les ventes de coupe continuent à être attribuées par le Ministère de l'environnement et des forêts²⁵. La taxe de 1 000 FCFA/m³ se présente donc comme la contribution formelle des exploitants forestiers à la réalisation des œuvres sociales définies dans les cahiers des charges. Ainsi, certains cahiers des charges disposent que « *les réalisations socio-économiques destinées aux populations villageoises seront fonction de la richesse de la forêt. Le taux afférent est de 1 000 FCFA/m³/production. Le type d'ouvrage dont la contribution est sollicitée et son lieu de réalisation sont fixés par la communauté et l'autorité administrative concernées. Les sommes perçues à cet effet sont versées à la commune de la localité concernée* »²⁶.

Cette dernière précision a fait l'objet d'interprétations diverses par les parties prenantes à la gestion de la taxe de 1 000 FCFA/m³ puisque, dans la pratique, et dans les régions de l'est et du sud du Cameroun, la plupart des exploitants versaient directement ces fonds aux communautés villageoises riveraines des forêts soumises à l'exploitation par vente de coupe. Ces pratiques ont aussi évolué avec la mise en place d'un nouveau dispositif juridique et institutionnel de gestion des revenus provenant de l'exploitation forestière et destinés aux communautés villageoises riveraines. Les revenus issus de la taxe de 1 000 FCFA/m³ étaient estimés à 7 305 000 000 de FCFA, pour la période allant de 1999 à 2002, sur l'ensemble du territoire national²⁷. Aujourd'hui, la taxe de 1 000 FCFA/m³ est bien connue des populations villageoises, même si elles la confondent parfois avec les redevances payées dans le cadre des autres titres d'exploitation forestière.

Les redevances forestières annuelles, ou redevances de superficie, constituent l'instrument majeur de la fiscalité forestière décentralisée. Elles ont été instituées par la loi forestière de 1994 et reprises par les différentes lois des finances. Elles concernent tous les titres d'exploitation des forêts attribuées par appel d'offres (concessions et ventes de coupe) et sont liées à la superficie couverte par les titres²⁸. Elles sont assimilées au loyer payé annuellement par chaque détenteur d'une parcelle de forêt octroyée par l'Etat. Elles sont régies par des dispositions de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, de son décret d'application n°95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts et les lois des finances en vigueur. La loi de 1994 dispose en effet qu' "*en vue du développement des communautés villageoises riveraines de certaines forêts du domaine national mises en exploitation, une partie des revenus tirés de la vente des produits forestiers doit être reversée au profit desdites communautés (...) La contribution des œuvres sociales est reversée en totalité aux communes concernées. Elle ne peut recevoir aucune autre affectation*"²⁹. De manière globale, les redevances forestières annuelles sont calculées sur la base du prix plancher et de l'offre financière proposée par l'industriel lors de l'appel d'offre. Son taux et les modalités de calcul de la part due aux différents bénéficiaires sont fixés chaque année par la loi des finances. La loi des finances actuellement en vigueur en fixe les taux planchers respectivement à 2 500 FCFA/ha pour les ventes de coupe et à 1 000 FCFA/ha pour les concessions forestières. Son produit est réparti entre l'Etat (50%), les communes concernées (40%) et les communautés villageoises riveraines des forêts mises sous exploitation (10%). Les sommes résultant du recouvrement de la part due à ces communautés sont reversées au receveur municipal compétent³⁰. Chaque fois que le territoire exploité couvre le territoire de plus d'une commune, la part revenant à chaque commune est calculée au prorata de la superficie couverte³¹. Pour les ventes de coupe, la redevance forestière annuelle est payée dans un délai de 45 jours suivant la date de notification de l'attribution ou de renouvellement du titre. Pour les concessions forestières, elle est payée dès la première année de la convention provisoire. Elle est payable en trois tranches d'égal montant au plus tard le 30 septembre, le 31 décembre et le 31 mars de chaque année. De l'exercice budgétaire

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

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

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

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

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

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

³¹ Loi des finances de l'exercice 1999-2000, article onzième.

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

Toutefois, les redevances forestières payées aux communautés villageoises ne concernent plus seulement l'exploitation des ressources forestières ligneuses. Elles concernent aussi l'exploitation des ressources fauniques. Les modalités d'accès des populations riveraines aux bénéfices de l'exploitation des ressources fauniques ont été définies dans la note ministérielle n° 2978/MINEF/DFAP/AC du 14 octobre 1999 qui fixe les modalités de partage des revenus financiers issus de l'exploitation de la faune entre l'Etat (50%), les communes concernées (40%) et les communautés villageoises riveraines (10%). Ces dispositions réglementaires sont déjà mises en application dans le sud-est et le nord du Cameroun³². Avant cette décision ministérielle, la Convention de Mambélé du 8 juin 1999 avait déjà défini cette grille de partage des revenus fauniques entre l'Etat, les communes concernées et les communautés villageoises riveraines.

Les bénéfices financiers tirés de la forêt devaient agir sur les indicateurs de lutte contre la pauvreté tels que la création des emplois directs à travers les activités d'inventaire et d'exploitation forestiers, de transformation, la mise en place des plantations, la chasse sportive (guides touristiques, porteurs, pisteurs), des réalisations sociales issues des cahiers des charges (adduction d'eau, électrification, construction et entretien des ponts, des routes, des ouvrages d'art, des équipements sportifs, des infrastructures scolaires et sanitaires et autres), des contributions hors cahiers des charges, et qui sont fonction des relations qui existent entre les opérateurs économiques et les populations riveraines (médicaments, et autres réalisations d'intérêt commun), de l'entretien des pistes par les populations riveraines des zones de chasse et parcs nationaux, de la taxe de production (1 000 FCFA /m³), de la quote part de la redevance forestière annuelle (RFA) (10% de la RFA ou de la redevance faunique, pour les populations riveraines et 40% pour les communes), de la taxe d'affermage, des revenus des forêts communautaires à travers les avantages directs et indirects qu'offre leur exploitation pour les communautés locales et des droits d'usage, de l'exploitation des ZICGC et des retombées de la chasse sportive.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Etat des recettes du secteur faune et aires protégées

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

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

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

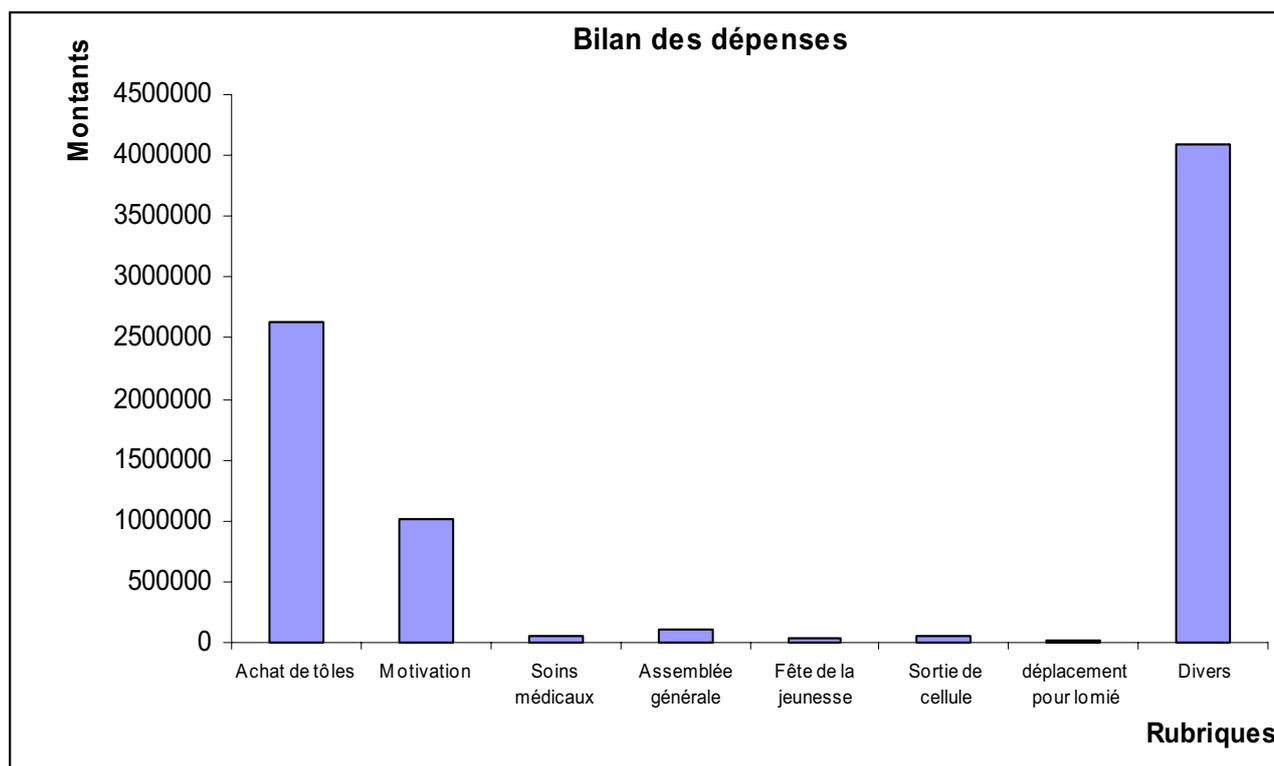
Catégorie	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	2001/02	2002/03	2004	total
RFA	259	200	345	365	1,120	1,232	2,291	3,235	3,051	10,471	13,430	14,645	15,212	65,856
Taxe abattage	1,351	1,149	1,744	1,823	3,030	4,143	5,438	6,788	5,706	4,259	5,149	5,142	5,020	50,742
Entrée usines	0	0	0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

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

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

rural, aux membres des bureaux des associations des forêts communautaires, des comités de valorisation des ressources fauniques et de gestion des redevances forestières. Les études récentes attestent ces pratiques de rétribution collective³⁴. Les fonds qui sont assignés aux dépenses de fonctionnement sont partagés avec l'ensemble des membres des bureaux des institutions locales de gestion. Dans le cas de la forêt communautaire des « Pygmées » Baka de Moangue-Le Bosquet, il apparaît que les dépenses affectées à la rubrique 'divers', c'est-à-dire relatives au fonctionnement du bureau et à l'entretien des membres, représentent près de la moitié des recettes totales de l'exploitation.

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



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

Les fonds issus des 50% de la RFA due aux communes et communautés villageoises riveraines et de la taxe de 1 000 FCFA/m³ ne sont pas suffisamment investis dans la réalisation des œuvres sociales et communautaires (adduction d'eau ; électrification ; construction et entretien des routes, ponts,

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

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

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

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

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

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

TABLEAU 2

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

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

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

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

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

En somme, les incidences de ces évolutions sur la gestion durable des forêts sont aussi faibles. L'ordre de priorité semble avoir été mis sur la valorisation économique des ressources. Les fonctions économiques des forêts sont privilégiées par rapport aux fonctions écologiques. Un accent a été mis sur les bénéfices économiques que rapportent les forêts. Cette situation a conduit à des pratiques préjudiciables à la durabilité des forêts, par exemple, l'exploitation illégale des forêts, parfois avec la complicité des populations elles-mêmes. On observe davantage l'exploitation frauduleuse dans les titres légalement attribués et une exploitation illégale en dehors des titres attribués. Le fait de disposer un titre constitue parfois la porte d'entrée pour l'exploitation illégale. L'exploitant souvent ne respecte pas les normes d'exploitation (non respect des assiettes de coupes, non respect du volume à prélever et autres). Dans cette catégorie, on retrouve une pluralité d'infractions, perpétrées par des entreprises détenant des titres. Les infractions les plus en vue sont : l'abattage des essences non autorisées, la coupe sous diamètre qui consiste à exploiter des essences en-deçà de la norme requise³⁶, la mauvaise matérialisation des limites de l'UFA ou de l'assiette de coupe et le non respect des normes d'exploitation forestière. Les infractions commises en dehors des concessions forestières et les ventes de coupe sont les plus récurrentes. Après la fraude fiscale, elles constituent une proportion assez importante des infractions commises. Cette pratique a connu un accroissement. Elle est inhérente aux détenteurs des agréments et ceux qui sont actifs dans l'exploitation artisanale³⁷. Dans cette catégorie, on retrouve l'exploitation hors des limites de l'UFA ou de la vente de coupe régulièrement attribuée, l'exploitation sans titre ou permis qui consiste à exploiter dans des concessions ou des ventes de coupe dont on n'est pas attributaire et le mauvais marquage des billes dans le parc à bois, l'objectif étant l'esquive fiscale, notamment le règlement de la taxe d'abattage.

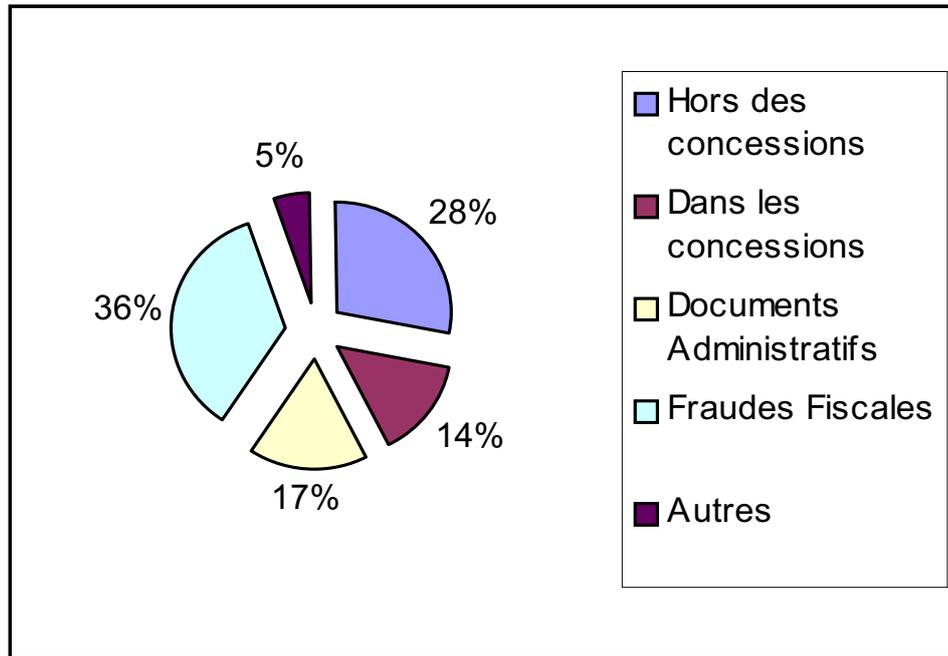
Ces pratiques d'exploitation illégale sont en opposition nette avec les principes de l'exploitation forestière à faible impact et les principes, critères et indicateurs de certification et de gestion durable des forêts.

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

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

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

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



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

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

Conclusions et recommandations

Les systèmes de tenure forestière en vigueur consacrent la prépondérance de la propriété étatique des forêts, de leurs ressources et des bénéfices issus de leur exploitation. Mais, les expériences de foresterie participative, de gestion décentralisée des forêts et de démocratie délibérative induites par la réforme de la décennie 1990 ont ouvert des espaces et généré des opportunités qui peuvent constituer une base indéniable pour la gestion responsable des forêts et la lutte contre la pauvreté des communautés villageoises, à condition de mettre en œuvre des mesures d'accompagnement qui n'ont pas suivi la réalisation des réformes et qui font encore défaut³⁸.

Ainsi, dans une perspective globale, il est nécessaire de formaliser le pluralisme juridique, en intégrant les systèmes coutumiers fonciers et forestiers dans le droit moderne³⁹, de mettre en cohérence les systèmes de tenure forestière avec la tenure foncière, en incluant la foresterie dans la réforme foncière en cours et en transférant la propriété foncière aux bénéficiaires des espaces à vocation communautaire, en l'occurrence, les forêts communautaires et les zones d'intérêt cynégétique à gestion communautaire. Il faut aussi appuyer la révision et l'adaptation du cadre légal et réglementaire d'attribution et de gestion des forêts communautaires sur la base des leçons apprises, pour alléger le contenu, le coût et la longueur de la procédure d'attribution et de gestion des forêts communautaires afin que le mécanisme soit accessible aux communautés villageoises sans un appui de l'extérieur ou des élites qui conditionnent généralement la suite de la gestion de la forêt communautaire (garantie d'appropriation, intégration des ayants-droits coutumiers, etc.), pour défiscaliser l'exploitation des espaces à vocation communautaire, développer des mécanismes de partage et de gestion transparente et efficace des revenus, de reddition des comptes et de sanction des gestionnaires⁴⁰ et soutenir les initiatives de commercialisation des produits forestiers non ligneux.

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAPHIE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cas du Gabon

Par
Nathalie NYARE ESSIMA

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Objectif

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

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

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

Les produits attendus de cette activité sont :

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

Les résultats attendus sont :

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

Méthodologie

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

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

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

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

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

CATEGORIES DE PROPRIETE FORESTIERE

Données générales

Superficie

Le Gabon, pays du Bassin du Congo, a une superficie de 26 667 700 ha et une population évaluée en 2003 à environ 1 400 000 habitants. La superficie couverte par la forêt est de 25 800 000 hectares⁴¹, dont 21 800 000 hectares⁴² de forêts naturelles denses, soit environ 81% du territoire national.

Types de forêt

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

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

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

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

A ces différentes formations végétales correspondent les superficies suivantes :

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

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

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

⁴¹ OIBT, 2006.

⁴² OIBT, 2006.

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

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

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

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

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

TABLEAU 2
Occupation du territoire. DIARF/DGEF

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

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

Découpage du domaine forestier

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

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

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

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

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

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

TABLEAU 3
Découpage du domaine forestier et catégorie de propriété forestière

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

Propriété publique

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

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

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

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

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

Propriété publique « concédée »

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

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

Forêts domaniales productives enregistrées

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

Les forêts domaniales productives enregistrées regroupent :

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

Forêts communautaires

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

TYPES D'ARRANGEMENTS

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

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

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

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

Propriété publique « concédée »

Forêts domaniales productives enregistrées

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

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

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

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

⁴³ Article 17.

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

TABLEAU 4

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

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

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

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

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

Forêts communautaires/ droits d'usage coutumiers

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

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

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

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

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

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

Propriété publique

Parcs nationaux

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

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

TOTAL: 3 013 842 ha

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

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

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

Les réserves de la biosphère

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

Les réserves marines

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

Les périmètres de reboisement

Depuis les années 1930, le Gabon a mis en place près de 30 000 ha de plantations forestières répartis sur des sites, à savoir⁴⁴ :

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

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

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

Soit un total de : 30 094 ha

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

Les arboretum

L'arboretum de Sibang (à Libreville) constitue le seul du genre au Gabon avec une superficie d'environ 16 hectares, divisée en parcelles de 600 m².

Les forêts à usages didactique et scientifique

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

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

SYSTEME DE PLANIFICATION ET DE SUIVI

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

Propriété publique concédée

Forêts domaniales productives enregistrées

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

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

Ledit plan définit :

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

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

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

Forêts communautaires

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

Propriété publique

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

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

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

En matière de suivi, les dispositions suivantes sont prévues :

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

Changements et tendances

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

FACTEURS DE CHANGEMENT

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

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

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

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

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

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

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

ANALYSE COMPARATIVE DES DEUX PRECEDENTES LOIS FORESTIERES

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

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

Axes principaux

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

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

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

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

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

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

Autres aspects

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

Objectif général

Ancienne loi forestière

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

Nouvelle loi forestière

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

Sommaire

Ancienne loi forestière

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

Nouvelle loi forestière

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

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

Types de permis

Ancienne loi forestière

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

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

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

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

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

Nouvelle loi forestière

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

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

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

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

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

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

Analyse des différentes composantes associées au système de faire-valoir

GESTION DES FORETS

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

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

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

Arrangement relatif à chaque type de forêt

Propriété publique

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

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

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

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

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

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

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

Propriété publique concédée

Forêts domaniales productives enregistrées

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

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

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

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

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

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

Concessionnaire forestier :

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

Administration forestière :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Forêts communautaires

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

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

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

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

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

MOYENS D'EXISTENCE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPACITES

Propriété publique

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

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

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

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

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

Propriété publique concédée

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

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

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

POLITIQUES ET LEGISLATION

Politique

La Lettre de Politique

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

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

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

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

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

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

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

Le Programme Sectoriel Forêt - Environnement (PSFE)⁴⁷

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

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

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

Ce programme présente les enjeux suivants :

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

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

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

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

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

Législation

D'après la loi 14/63 du 8 mai 1963⁴⁸ fixant la composition du domaine de l'Etat, il ressort ce qui suit :

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

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

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

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

En matière d'aménagement forestier durable

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

TABLEAU 5

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

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

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

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

TABLEAU 6

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

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

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

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

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

Les objectifs spécifiques de ce projet sont de :

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

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

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

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

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

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

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

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

TABLEAU 7

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

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

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

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

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

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

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

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

EN MATIERE DE PROPRIETE FORESTIERE

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

Gestion des forêts

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

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

Avantages

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

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

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

Inconvénients

Les désavantages suivants peuvent être relevés :

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

Analyse

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

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

Lutte contre la pauvreté

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

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

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

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

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

TABLEAU 8

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

	Avantages	Inconvénients
Gestion durable des forêts	<ul style="list-style-type: none"> - Détermination de la rotation ; - Planification des tâches ; - Forme contractuelle de la propriété forestière ; - Connaissance de la ressource (inventaires d'aménagement). 	<ul style="list-style-type: none"> - Difficultés d'appliquer la notion de durabilité ; - Absence de données sur la ressource concédée.
Lutte contre la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration du cadre de vie des populations ; - Réduction de l'exode rural ; - Développement socio-économique de la zone autour de la concession ; - Possibilité d'accès à la ressource par un plus grand nombre de personnes ; - Instauration de permis de gré à gré. 	

EN MATIERE DE MODES DE FAIRE-VALOIR

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

Gestion des forêts

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

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

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

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

Lutte contre la pauvreté

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

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

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

TABLEAU 9

Récapitulatif des conséquences du mode de faire-valoir sur la gestion durable des ressources et la lutte contre la pauvreté

	Avantages	Inconvénients
Gestion durable des forêts	Elaboration des plans d'aménagement ; Prise en compte de l'aspect biodiversité ; Exploitation sélective ; Sédentarisation des populations (forêt communautaire).	
Lutte contre la pauvreté	Diversification des sources de revenus ; Possibilité de créer des emplois ; Formation des populations ; Création et diversification des emplois.	

Arrangements institutionnels

Des arrangements institutionnels ont été pris pour assurer une gestion durable des forêts ainsi que pour lutter contre la pauvreté. Dans le but de fournir plus d'informations sur les dispositions prises par le Gabon, il convient d'étendre cette section au contexte légal et réglementaire existant.

Gestion des forêts

Les arrangements institutionnels définissent/ établissent le cadre dans lequel la gestion des forêts doit évoluer.

Avantages

Les arrangements institutionnels prévus garantissent une gestion durable des forêts à travers :

La prévision d'un comité pour l'industrialisation de la filière bois : il est prévu de créer ce comité qui est chargé d'examiner et de donner un avis préalable sur tous dossiers d'attribution des CFAD et des PFA. Le Code forestier prévoit (article 104) que la composition et le fonctionnement de ce comité soient déterminés par voie réglementaire. Aucun texte n'est encore pris dans ce sens, de ce fait ce comité n'est pas actuellement fonctionnel.

La réalisation des activités d'analyse, de suivi et de contrôle par la DGEF : la DGEF a en son sein plusieurs directions techniques qui ont chacune des attributions. C'est ainsi que la Direction des Inventaires, des Aménagements et de la Régénération des Forêts (DIARF) est au centre de la mise en œuvre de l'aménagement forestier au Gabon. Elle intervient au niveau :

- de la réalisation des documents d'élaboration, d'analyse et de contrôle des plans d'aménagement : guide technique national, grilles d'analyse, etc.
- de l'analyse des projets de constitution d'une CFAD : à ce stade, la DIARF vérifie auprès de la Direction de la Production Forestière (DPF) et de la Direction du Développement des Industries et du Commerce du Bois (DDICB) la validité des permis proposés à la constitution de la CFAD ainsi que leur conformité fiscale.
- de l'élaboration de la Convention Provisoire Aménagement – Exploitation - Transformation (CPAET), document contractuel qui permet au concessionnaire de réaliser, pendant trois ans, les activités préalables à la réalisation d'un plan d'aménagement.
- de l'analyse des rapports socio-économiques et de biodiversité présentés par le concessionnaire durant la période de la CPAET.
- de l'analyse du protocole d'inventaire proposé par le concessionnaire.
- de l'analyse des données de l'inventaire d'aménagement forestier.
- de l'analyse des différents documents d'aménagement, à savoir les plans d'aménagement, les plans de gestion et les plans annuels d'opérations.
- du suivi et du contrôle sur le terrain de la mise en œuvre effective du plan d'aménagement.
- etc.
- *la mise en place du cadre réglementaire :* l'un des axes principaux de la législation forestière gabonaise est la gestion durable des ressources forestières. A cet effet, plusieurs articles de la loi n°16/01 du 31 décembre 2001 portant Code forestier en République gabonaise y font référence. De même, de nombreux décrets d'application ont été élaborés pour renforcer les aspects légaux de la gestion durable. En plus des aspects légaux, l'administration forestière a pris des dispositions pour compléter le cadre normatif, notamment par l'élaboration du guide technique national pour l'aménagement des forêts de production.

Inconvénients

Le principal inconvénient causé par les arrangements institutionnels sur la gestion forestière est *l'absence d'un suivi régulier de la mise en œuvre des plans d'aménagement*. La DGEF comprend neuf inspections provinciales qui assurent la décentralisation des attributions. Or ces inspections interviennent très peu dans l'analyse, le suivi et le contrôle des plans d'aménagement des sociétés forestières implantées dans leurs circonscriptions respectives. Ces attributions restent concentrées dans les services centraux, plus précisément à la DIARF. Ainsi, le suivi de la mise en œuvre des plans d'aménagement n'est pas régulier car la réalisation des missions de terrain par les services centraux est coûteuse au regard des rubriques à couvrir : transport, hébergement, autres prises en charge des agents.

Lutte contre la pauvreté

Avantages

L'article 251 de la loi n°16/01 portant Code forestier au Gabon prévoit la contribution, notamment financière, alimentée par les titulaires de concessions, pour soutenir les actions de développement d'intérêt collectif initiées par lesdites communautés, de même qu'il indique que la gestion de cette contribution est laissée à l'appréciation des assemblées représentatives des communautés concernées.

Ledit article stipule ce qui suit :

« Pour promouvoir l'aspect social de la politique de gestion durable, il est mis en place une contribution, notamment financière, alimentée par les titulaires de ces concessions, pour soutenir les actions de développement d'intérêt collectif initiées par lesdites communautés. La nature et le niveau de cette contribution sont définis par le cahier des charges contractuelles lié à chaque concession. La gestion de cette contribution est laissée à l'appréciation des assemblées représentatives des communautés concernées. »

Inconvénients

Il est difficile aujourd'hui de préciser à quel niveau de représentativité des communautés la contribution ci-dessus mentionnée doit être reversée ; de même, les taux de cette contribution ne sont pas définis.

Cette situation est source de conflit entre divers intervenants du secteur forêt car :

- l'administration forestière est souvent prise à partie pour régler les litiges issus de cette situation ;
- les communautés villageoises, devant ce « flou » juridique, posent des revendications de manière inappropriée aux titulaires de concessions ;
- certains titulaires de concessions ne reversent rien aux communautés sous prétexte que l'interlocuteur n'est pas spécifié ;
- les différents niveaux de représentativité des populations se livrent une « guerre de leadership ».

Des essais ont été réalisés par certaines sociétés forestières, à savoir la Compagnie Equatoriale des Bois (CEB), la Compagnie des Bois du Gabon (CBG) et la Société des Bois de Lastourville (SBL). Il s'agit d'initiatives privées dont les mécanismes ne sont pas clairement définis. Par mécanisme, nous parlons notamment du montant à allouer aux populations et de la structure qui aura en charge la gestion de ce fonds. Ainsi, les montants alloués varient d'une concession à une autre, de même que le type de réalisations financées par ces fonds.

Le risque demeure donc de voir les sociétés forestières fournir des fonds importants pour la réalisation de projets non productifs et non durables⁴⁹.

De la même source, il ressort que les échecs constatés sont dus à :

- l'absence d'un cadre institutionnel approprié local du fait du retard pris dans la mise en œuvre effective du processus de décentralisation.
- l'absence d'une directive claire sur la contribution financière émanant de l'administration forestière, de sorte que les sociétés forestières subissent de fortes pressions de la part des populations.
- l'absence de capacités en matière sociale pour gérer de manière durable les structures associatives établies dans les villages.

⁴⁹ Source : Rose Ondo Ntsame. Sociologue. Atelier de restitution de l'étude « Bilan-évaluation du projet FFEM d'appui à l'aménagement forestier durable au Gabon ». Libreville, 11 octobre 2006.

- la vision de rente telle que perçue par les populations.

Afin d'éclaircir cette situation, la concertation entre les différentes parties prenantes est indispensable, avec une forte implication des organisations non gouvernementales (ONG) qui pourront servir d'interlocuteurs entre l'administration forestière, les concessionnaires et les populations locales.

TABLEAU 10

Récapitulatif des conséquences des arrangements institutionnels sur la gestion durable des ressources et la lutte contre la pauvreté

	Avantages	Inconvénients
Gestion durable des forêts	<ul style="list-style-type: none"> - Prévision d'un comité pour l'industrialisation de la filière bois ; - Réalisation des activités d'analyse, de suivi et de contrôle par la DGEF ; - Mise en place du cadre réglementaire. 	<ul style="list-style-type: none"> - Absence d'un suivi régulier de la mise en œuvre des plans d'aménagement.
Lutte contre la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> - Prévision d'une contribution financière aux populations par les titulaires de concessions. 	<ul style="list-style-type: none"> - Absence d'un texte d'application pour l'instauration de cette contribution ; - Difficulté d'application de la contribution financière ; - Absence de structures réellement représentatives des communautés.

Propositions pour l'avenir

ADAPTATION DES POLITIQUES ET LEGISLATION

Les politiques et législations en vigueur ou à venir au Gabon sont le fruit des grandes préoccupations internationales dans les axes concernant :

- la gestion durable des ressources ;
- la diversification de l'économie forestière avec un accent particulier sur les PFNL ;
- l'industrialisation de la filière bois ;
- la conservation/ protection de la biodiversité ;
- l'implication effective des populations à la gestion des ressources forestières.

L'adaptation des politiques et législations s'est faite autour des objectifs suivants :

- au niveau international : objectif an 2000 de l'OIBT ;
- au niveau sous-régional (Afrique centrale) : harmonisation des politiques, législations, institutions, normes et fiscalité forestière de la Commission des Ministres en charge des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC).

Adaptation des politiques

Le Gabon participe aux grandes rencontres internationales, régionales et sous-régionales et il est membre d'organisations telles que l'OAB. Il s'approprie les préoccupations internationales et sous-régionales et base sa politique forestière sur les orientations données par ces institutions.

Ainsi, les grandes orientations données depuis le début des années 1990 en matière de gestion des forêts ont été à la base de la révision, non seulement de la politique forestière gabonaise mais aussi de sa législation en la matière. Cette situation, couplée au besoin de diversifier l'économie gabonaise, a permis de mettre un accent particulier sur le rôle de la forêt qui doit répondre aux besoins économiques, environnementaux et sociaux.

Une autre des actions à réaliser est la révision de la politique en matière de propriété forestière. Le Gabon a hérité du système de gestion du domaine forestier par l'Etat. Hors cette situation n'est pas toujours idéale car d'une part, les populations rurales ont un réel besoin de forêts et, d'autre part, il est établi que l'Etat n'a pas toujours les moyens de sa politique. Il ne s'agit pas d'attribuer des forêts aux populations, comme cela est prévu dans le cadre de forêts communautaires, c'est-à-dire pour une période déterminée, mais il est question d'établir de véritables forêts rurales. Ces dernières seraient directement gérées par les communautés locales qui bénéficieraient alors des revenus qui en découleraient.

Adaptation des législations

Il convient de préciser qu'au Gabon la définition du cadre législatif forestier n'est pas achevée ; il reste, par exemple, des décrets d'application qui n'ont pas encore été signés. Lors de la promulgation du Code forestier gabonais en décembre 2001, il avait été prévu une période transitoire de quatre ans⁵⁰, soit jusqu'en décembre 2005. Cette période devait permettre, entre autres :

1. la mise en œuvre effective des forêts communautaires ;
2. l'intégration des PI et des lots ZACF dans l'aménagement forestier durable, un an après la promulgation de la loi ;

⁵⁰ Article 292 de la loi n°16/01 du 31 décembre 2001 portant Code forestier en République gabonaise.

3. l'association des PTE à une CFAD.

Du retard a été pris dans la réalisation de ces actions, notamment en ce qui concerne les points 1) et 3) ci-dessus, et ceci explique le fait que la période transitoire ne soit pas encore achevée. Il est indispensable que les décrets d'application encore à l'étude soient signés afin d'assurer l'application effective de la loi. Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, il est nécessaire que l'article 251, relatif à la contribution financière, puisse faire l'objet d'un décret d'application. Cela aura pour avantage de fixer les concessionnaires et de faire parvenir les revenus issus de la forêt directement aux populations.

Même si la situation transitoire que connaît le Gabon ne facilite pas certaines actions, elle a l'avantage de lui faire profiter des efforts en cours soutenus par la COMIFAC en ce qui concerne l'harmonisation des législations. Cette harmonisation permettra au Gabon, au regard de ce qui se fait dans d'autres pays de l'Afrique centrale, de compléter/ d'adapter les textes juridiques en cours. A titre d'exemple, peu d'accent a été mis sur les PFNL dans la législation forestière gabonaise alors qu'il s'agit-là d'une partie importante du plan de convergence de la COMIFAC. Des textes pourront donc être élaborés afin de compléter le vide juridique constaté.

Le Gabon gagnera donc à poursuivre son implication dans la réalisation des activités des initiatives sous-régionales en matière de forêt. Cette attitude lui permettra d'affiner son cadre législatif afin de le rendre conforme aux préoccupations internationales et sous-régionales, tout en tenant compte des réalités nationales.

ADAPTATION DES SYSTEMES DE PLANIFICATION ET DE SUIVI

Système d'attribution

Le système d'attribution des ressources forestières est actuellement en pleine révision. Suite aux propositions de la Banque mondiale, le Gabon étudie la possibilité d'attribuer des superficies sous forme d'adjudication. Ce système est déjà utilisé dans certains pays de l'Afrique centrale tels que le Cameroun. Certaines contraintes font que la mise en place effective de ce système soit retardée, à savoir la nouveauté du concept au Gabon et l'absence de données sur le potentiel réel de la ressource forestière due au coût élevé des inventaires forestiers. Toutefois, des démarches sont entreprises pour un démarrage effectif de ce système avec des missions dans des pays de la sous-région dans lesquels il est déjà implanté. Les informations recueillies au cours de ces missions permettront d'adapter le système d'adjudication des forêts aux réalités gabonaises.

Système de planification et de suivi

Plusieurs manœuvres entreprises par le Gabon vont dans le sens de la planification en matière de gestion des ressources forestières.

Zones forestières

Le Gabon a défini deux grandes zones forestières :

- la première zone, d'une superficie d'environ 5 millions d'hectares, s'étend le long de l'océan Atlantique, dans le bassin sédimentaire côtier. Cette zone, dont l'exploitation est réservée aux seuls nationaux, présente les caractéristiques suivantes :
 - relief relativement plat (0 à 200 m) ;
 - richesse en okoumé, principale essence forestière commercialisée au Gabon ;
 - proximité des ports d'évacuation du bois.
- la deuxième zone couvre le reste du territoire.

Projets sur la stratification forestière

Depuis la fin des années 1990, le Gabon prépare la mise en place d'un système de planification en ce qui concerne la gestion des forêts. Ces efforts ont été principalement soutenus par l'OIBT et la Banque mondiale au travers du financement de deux projets.

C'est ainsi que, dès 1996, le Gabon a amorcé la stratification de son territoire. Cette initiative a abouti en 1998 à une proposition d'affectation des terres qui a concerné la première zone forestière. Le choix a été porté sur cette zone à cause de l'exploitation intensive dont elle a fait l'objet, ce qui a conduit à son appauvrissement en essences forestières de valeur. Dès 2000, le Gabon, sous financement de la Banque mondiale au travers du Projet Forêt Environnement, a continué la

stratification du territoire dans la deuxième zone sur environ 10 millions d'hectares. Le processus de stratification du territoire qui devait aboutir à un plan national d'affectation des terres n'a jamais été achevé et ceci pour plusieurs raisons :

- la proposition d'affectation des terres de la première zone forestière réalisée en 1998 n'a jamais été adoptée. Cette adoption devait d'abord passer par une analyse de la proposition par un comité technique comprenant des experts des structures gouvernementales impliqués dans la gestion du territoire. La proposition devait ensuite être adoptée par un comité interministériel afin que son application soit effective. Actuellement, cette proposition ne peut même plus être appliquée et elle doit faire l'objet d'une actualisation qui permettra d'intégrer les éléments nouveaux, à savoir :
 - les parcs nationaux mis en place depuis 2002, soit trois parcs dans la première zone forestière ;
 - les données du recensement général de la population et de l'habitat (RGPH) de 2003;
 - les CFAD mises en place dans la première zone forestière depuis la constitution de ces entités depuis le début des années 2000.
- La réalisation des deux phases de stratification du territoire au travers de projets. Ce sont des activités coûteuses qui ne peuvent pas être supportées par l'Etat, d'où la difficulté de les réaliser hors financement extérieur. Ces coûts concernent notamment :
 - les logiciels de pointe utilisés dans le cadre de la cartographie numérique, de la télédétection et de la photo-interprétation ;
 - le matériel de pointe requis ;
 - les missions régulières sur le terrain ;
 - l'acquisition des photographies aériennes et satellites ;
 - etc.

Processus d'aménagement forestier durable

Face au défi de l'« Objectif An 2000 de l'OIBT », le Gabon s'est résolument engagé dans la mise en place d'un cadre normatif en matière d'aménagement forestier durable. Pour y parvenir, le Gabon a mené les actions suivantes :

- la réalisation de plans d'aménagement pilotes réalisés par l'administration forestière sous financement OIBT, dont celui du massif forestier de la Bokoué dès 1996 dans le cadre du projet « Réalisation des études préliminaires et rédaction du plan d'aménagement du massif forestier de la Bokoué » ;
- l'adaptation en 2001 des PCI OAB-OIBT au contexte gabonais dans le cadre du projet « Dissémination, testage et précision des critères et indicateurs de l'OIBT en vue de la gestion durable des forêts gabonaises ».

Ces activités ont permis de définir les exigences en matière d'aménagement forestier, à savoir :

- la rédaction des plans d'aménagement ;
- les différentes études à réaliser ;
- l'intégration des données physiques, socio-économiques et biologiques dans l'élaboration des plans d'aménagement ;
- le découpage des unités d'aménagement ;
- etc.

Le système de planification n'est pas encore achevé. Il est nécessaire que le Gabon se dote d'un plan national d'affectation des terres qui permettra, entre autres, de définir les domaines forestiers. Cette opération est un atout pour la définition du domaine forestier rural pour lequel les aspects normatifs, juridiques et même institutionnels ne sont pas clairement déterminés.

Des efforts ont été réalisés concernant l'aménagement des forêts de production. Ils ont permis de démarrer le processus, mais tout reste à faire pour les autres types de forêt comme les plantations forestières et les forêts communautaires.

Ainsi, en ce qui concerne les forêts de production, le problème se situe principalement au niveau du suivi. Cette activité incombe pleinement à l'administration forestière qui n'a pas toujours les moyens matériels et financiers de la réaliser. L'idée a parfois été émise de sous-traiter cette activité mais il s'agit-là du rôle régalién de l'Etat. De plus, l'administration forestière ne dispose pas de moyens pour financer les structures de sous-traitance. Au regard des revenus issus du secteur forêt, il est nécessaire que l'Etat dimensionne en conséquence le budget de l'administration forestière afin qu'elle remplisse efficacement ses attributions.

Le Gabon s'est beaucoup appuyé sur l'OIBT pour définir le cadre juridico-normatif en matière de gestion des forêts. Toutefois, il est clair que cette organisation ne finance que les activités relatives à ses objectifs. Ainsi, le Gabon gagnerait à élargir le nombre de ses partenaires afin d'agrandir le champ de ses activités. Le processus est établi avec l'AFD, et d'autres contacts doivent être pris avec des organisations oeuvrant dans le secteur forêt telles que la FAO.

L'ensemble de ces partenaires permettra alors au Gabon de mettre en place des systèmes en matière de propriété forestière, de modes de faire-valoir des ressources et d'arrangements institutionnels susceptibles d'assurer une gestion durable des forêts et de contribuer à la lutte contre la pauvreté.

BIBLIOGRAPHIE

Angoue Ondo Jean Mathieu. Harmonisation des politiques, législations, institutions, normes et fiscalités forestières. Rapport national Gabon. COMIFAC/FAO, 2005.

Christy P., Jaffre R., Ntougou O., Wilks C. La forêt et la filière bois au Gabon. La forêt du Gabon au début du troisième millénaire. Multipress Gabon. 2003.

Direction des Inventaires, des Aménagements et de la Régénération des Forêts. Manuel national Critères et Indicateurs de l'aménagement durable des forêts gabonaises. Avril 2001.

Direction Générale des Eaux et Forêts. Plan d'action 2006-2008. Version validée. Avril 2006.

Etouge Efe J.E., Mouloungou J., Nguimbi L., Nsie E. Etude de faisabilité sur les produits forestiers non ligneux d'origine végétale au Gabon. Ministère de l'Economie Forestière/ Coopération française. 2002.

Jaffre R., Hamel O., Louppe D., Roda J.M. Etude coûts et bénéfices des plantations d'Okoumé au Gabon. Projet Forêt Environnement. Juillet 2000.

Ministère de la Planification et de la Programmation du Développement. Gabon. Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté. Décembre 2005.

Ministère de l'Economie Forestière, des Eaux, de la Pêche chargé de l'Environnement et de la Protection de la Nature. Lettre de politique des secteurs forêt, pêche et aquaculture, aires protégées, environnement et formation. 17 mai 2004.

Nyare Essima Nathalie. Etude sur le cadre légal et réglementaire régissant l'utilisation des produits forestiers non ligneux au Gabon. FAO. 2006.

Organisation Internationale des Bois Tropicaux. Situation de l'aménagement des forêts tropicales en 2005. Résumé analytique. Edition spéciale d'Actualités des forêts tropicales 2006/1. 2006.

Projet Forêt Environnement (PFE). Réhabilitation des plantations d'Okoumé. Janvier 1992.

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

République Gabonaise. Loi n° 16/01 du 31 décembre 2001 portant Code forestier. 31 décembre 2001.

République Gabonaise. Loi n° 1/82/PR du 22 juillet 1982 dite loi d'orientation en matière des eaux et forêts. 22 juillet 1982.

Rose Ondo Ntsame. Sociologue. Atelier de restitution de l'étude « Bilan-évaluation du projet FFEM d'appui à l'aménagement forestier durable au Gabon ». Libreville, 11 octobre 2006.

ANNEXE 1: MODELE DE CONVENTION PROVISOIRE AMENAGEMENT – EXPLOITATION – TRANSFORMATION

CONVENTION PROVISOIRE

D'AMENAGEMENT - EXPLOITATION – TRANSFORMATION

Entre :

Le Ministère de l'Economie Forestière, des Eaux, de la Pêche et des Parcs Nationaux.

et :

La Société d'Exploitation Forestière XXX ayant son siège social à XXX, B.P : XXX. ci-après désignée également « le concessionnaire ».

Il est convenu ce qui suit :

Article 1 : Objet de la Convention

Le projet « d'Aménagement-Exploitation-Transformation », objet de la présente Convention, consiste en la préparation d'un plan d'aménagement durable des XXX hectares de forêts attribuées à la société XXX, et comprenant :

Type de permis	Numéro de Permis	Superficie (ha)	Date d'attribution	Localisation
SUPERFICIE TOTALE		XXX		

La conception du projet de plan d'aménagement durable sera faite par le concessionnaire, qui pourra rechercher, en cas de besoin, l'appui des organismes et stations de recherche concernés, toujours en liaison étroite avec l'Administration forestière.

Les réalisations de terrain nécessaires à la préparation des plans d'aménagement, notamment les inventaires, seront mises en œuvre par le concessionnaire qui gardera le contrôle de l'expert qu'il aura mandaté et toujours en liaison avec l'Administration des Eaux et Forêts.

Toutes les opérations effectuées dans le cadre du projet le seront en conformité totale avec les lois et règlements en vigueur au niveau national.

Le contrôle du projet sera réalisé par la Direction Générale des Eaux et des Forêts.

Le concessionnaire présentera, dans les trois ans, un plan d'aménagement conforme aux normes techniques nationales. Il comportera les développements industriels adaptés aux possibilités forestières prévues dans l'aménagement.

Article 2 : Zone d'intervention du Projet

La présente Convention provisoire s'applique à l'ensemble des permis d'exploitation exploités, acquis par le concessionnaire ou en voie de l'être.

Pendant la durée de la Convention provisoire, certaines superficies pourront éventuellement faire l'objet de transfert afin d'optimiser les possibilités d'aménagement des massifs ; d'autres pourront être ajoutées. Ces transferts et rajouts se feront selon les procédures en vigueur. Chacun de ces transferts ou rajouts devra faire l'objet d'un avenant à la Convention provisoire signée par le Ministre en charge des Eaux et Forêts.

L'ensemble des permis concernés par la Convention est dénommé Concession Forestière sous Aménagement Durable (ou CFAD).

Article 3 : Durée de la Convention

La présente Convention provisoire, d'une durée de trois ans non renouvelable, couvre la période nécessaire à la réalisation de l'inventaire d'aménagement et de la préparation d'une proposition de plan d'aménagement, couvrant l'ensemble des permis, soit actuellement de XXX ha.

Elle prendra fin dès la signature du décret d'attribution de la CFAD correspondant à l'agrément du plan d'aménagement qui doit être soumis à l'Administration, au plus tard, trois ans après sa date de signature. Ce décret est accompagné du Cahier des charges de la CFAD, qui remplace les Cahiers des charges des anciens permis constitutifs qui la composent.

Article 4 : Résultats escomptés et actions à entreprendre

Les principaux résultats escomptés, en conformité avec les lois, règlements, normes nationales en matière d'aménagement et d'exploitation des forêts, sont :

- la connaissance globale de l'ensemble de la ressource en bois et sa répartition sur le terrain.
- la présentation et la rédaction d'une proposition de plan d'aménagement pour la CFAD et devant permettre l'approvisionnement à long terme du concessionnaire, en accord avec son plan d'industrialisation, dans le cadre du renouvellement de la ressource, et de la conservation de l'écosystème forestier naturel.
- l'établissement des améliorations à introduire dans les procédures d'exploitation, sur les bases d'inventaires d'exploitation et respectant les normes de gestion durable.
- l'amélioration sylvicole des peuplements après le passage des équipes d'exploitation, visant la durabilité de la production forestière aux plans quantitatif et qualitatif, notamment l'exploitation à faible impact (EFI).

Les principales actions à entreprendre sont :

- l'inventaire statistique des ressources en bois, dénommé « Inventaire d'aménagement », dont l'objectif est d'obtenir le volume exploitable (avec une précision de 10% au niveau de l'UFA et de 15% au niveau de chaque UFG) d'un groupe d'espèces déterminées, aussi bien pour les tiges exploitables que pour les tiges d'avenir.
- la cartographie du massif, afin d'identifier les différents types de peuplement (ou strates) et d'en définir l'étendue, ce qui est essentiel, non seulement pour l'estimation de la ressource, mais surtout pour sa valorisation ultérieure.
- la réalisation des inventaires d'exploitation (comptage en plein, suivant les normes techniques nationales) pour chaque assiette annuelle de coupe, dont l'objectif est de permettre notamment l'optimisation du réseau de débardage (réduction des dépôts) la connaissance et la localisation précise de la ressource et la programmation des interventions sylvicoles.
- les actions diverses à objectifs multiples : actions expérimentales de techniques sylvicoles dans les peuplements exploités, études dendrométriques, études économiques d'établissement des coûts d'intervention et des retombées financières, bilans matières orientés sur la possibilité de réduire les déchets de bois, etc.

Article 5 : Obligations du concessionnaire

D'une façon générale, le concessionnaire s'engage à faciliter l'accès sur le site de la concession, dans les bureaux, ainsi qu'aux documents du projet à l'Administration Forestière ou éventuellement au bureau d'étude qu'elle aura désigné pour le contrôle des opérations.

Le concessionnaire s'engage à livrer son protocole d'inventaire d'aménagement, à commencer les travaux de cet inventaire dans les six mois qui suivent la signature de la CPAET et à démarrer les travaux de cet inventaire après approbation de son protocole par les services de la Direction des Inventaires, des Aménagements et de la Régénération des Forêts (DIARF) de la DGEF, sous peine d'annulation de cette Convention.

Le concessionnaire fournira en particulier à la Direction Générale des Eaux et Forêts les éléments suivants :

- avant la fin de la deuxième année suivant la signature de la Convention :
 - le rapport d'étude socio-économique ;
 - le rapport d'étude sur la biodiversité.
- 6 mois avant la fin de la Convention : un rapport provisoire d'inventaire d'aménagement accompagné des données brutes de l'inventaire d'aménagement sous formats numérique et papier.

Le concessionnaire s'engage à délimiter la zone qu'il va exploiter pendant les trois années de la CPAET. La superficie de cette zone ne doit pas dépasser le 1/10^e de celle de la Concession sous aménagement, soit trois AAC qui pourront devenir par la suite les dernières AAC du Plan d'aménagement.

L'Administration des Eaux et Forêts pourra contrôler à tout moment : les limites de la zone considérée, la réalisation des inventaires d'aménagement et d'exploitation et vérifier leur validité. Elle veillera par ailleurs à la bonne exécution de récolte dans les AAC provisoires.

Enfin, le Comité pour l'industrialisation de la filière bois pourra convoquer à tout moment une réunion au cours de laquelle le concessionnaire présentera l'état d'avancement de ses travaux.

Au terme des trois ans de la présente Convention, le concessionnaire s'engage à élaborer, en liaison étroite avec l'Administration Forestière, et à lui soumettre pour approbation, le PLAN d'AMENAGEMENT-EXPLOITATION-TRANSFORMATION qui devrait intervenir en tant que contrat définitif entre le Ministère chargé des Eaux et Forêts et lui-même. Cet accord formalisera les objectifs à atteindre dans les domaines de l'exploitation forestière, du renouvellement des forêts, du développement industriel, de la promotion des produits nouveaux, de l'emploi et du développement des populations locales ainsi que des moyens d'atteindre ces objectifs. Le plan d'aménagement devra être accompagné des données numériques des couches cartographiques des CFAD, UFA et UFG.

En matière d'aménagement durable, le montant du projet prévoit un investissement initial de XXX millions de Francs CFA (étalé sur X ans), dont XXX millions de Francs CFA pour l'inventaire d'aménagement. Le financement du projet fera appel aux aides extérieures dont une partie pourra correspondre au financement des opérations de contrôle par l'Administration. Le concessionnaire s'engage notamment à assurer l'hébergement, la restauration et le transport sur site des agents de la DGEF lors de leurs missions de contrôle. Ces aides ne seront aucunement garanties par le Gouvernement gabonais.

Article 6 : Garanties pour le concessionnaire

Par la présente Convention, la date limite de retour aux Domaines de l'ensemble des permis (voir liste en annexe) est augmentée de trois ans (durée de la Convention), correspondant au délai nécessaire à la réalisation des travaux préparatoires à l'aménagement.

D'autre part, les permis des tiers sous fermage inclus à l'intérieur du périmètre dévolu au projet d'Aménagement-Exploitation-Transformation, et qui arriveront à leur expiration au cours de la période seront réaffectés à ce projet par une attribution au concessionnaire et ne pourront en aucun cas être attribués ou réattribués à un tiers.

Les plans d'aménagement et d'industrialisation de la Concession seront présentés par le concessionnaire à l'Administration avant l'expiration de la présente Convention provisoire.

L'agrément du plan d'aménagement forestier par l'Administration coïncidera avec la signature de la Convention définitive.

Au terme de la Convention définitive, le concessionnaire s'engagera à suivre le plan d'aménagement agréé et l'Administration lui garantira la durée à long terme (une rotation de 20 à 30 ans renouvelable au moins une fois), de sa concession, lui permettant ainsi de valoriser ses investissements, tant forestiers qu'industriels.

Article 7 : Protection de la Faune et de la Flore

Le concessionnaire observera et fera observer la réglementation en vigueur relative à la protection de la faune. Sur l'ensemble de la zone du projet, le concessionnaire interdira strictement à son personnel, à ses chauffeurs et à ses sous-traitants de véhiculer des chasseurs ou de la viande de brousse ainsi que de mener une quelconque action de commercialisation de trophées, de dépouilles d'animaux sauvages ou captifs ainsi que des produits forestiers non ligneux.

Article 8 : Taxes

Au titre de la présente Convention, le concessionnaire devra s'acquitter des taxes en vigueur définies aux cahiers des charges des permis d'attribution.

Tout changement dans la taxation en vigueur, intervenant après la signature de la présente Convention, entraînera un examen du régime de taxation de la société XXX lors de la signature de la Convention définitive.

Article 9 : Suspension ou nullité

Le Ministère en charge des Eaux et Forêts pourra suspendre à tout instant la présente Convention si le concessionnaire venait à manquer à ses obligations contractuelles ou commettait des infractions graves ou répétées aux lois et règlements en vigueur.

Le concessionnaire se réserve le droit de mettre un terme à cette Convention, en notifiant sa demande à l'Administration Forestière, trois mois à l'avance.

Article 10 : Modification - Entrée en vigueur

La présente convention entrera en vigueur dès sa signature par les deux parties. Toute modification des dispositions de cette Convention, ultérieure à sa signature, ne se fera qu'avec le consentement des deux parties.

Fait à Libreville, en quatre exemplaires, le

*Le Ministre de l'Economie Forestière,
des Eaux, de la Pêche et des Parcs Nationaux*

*Le Gérant
de XXX
(Initiales de la société)*

Nom du Ministre

Nom du gérant de la société

Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: Are they contributing to better forest management and poverty reduction?

Case studies from the Gambia

By
Kanimang Camara
and
Almami Dampha

Summary

The forest tenure arrangements found in a country go a long way in determining the attitudes and perceptions of that country's population regarding the management and utilization of forest resources. By the same token, tenure arrangements are instrumental in determining the potential of the forest sector to contribute to poverty alleviation and improve the livelihoods of local populations.

Forest tenure encompasses two principal assets: ownership of the trees; and ownership of the land on which the trees are growing. Owning one of these assets does not necessarily guarantee ownership over the other. In the Gambia, the law attributes ownership of all naturally growing trees and forests to the State. Land, on the other hand, is customarily owned, except for in the Greater Banjul area, where the State annexed all lands in 2002. This means that people can acquire ownership of natural forests only by collaborating with the State in the management of those forests or by applying for community and private forestry status from the government.

Institutional arrangements for forest and land tenure have undergone significant changes in the last decade. The Forestry Department has the mandate to manage forest resources, and the Local Government Act of 2002 gives area councils the responsibility to protect, control and manage the forest resources in their areas of jurisdiction. One of the most important decisions affecting forest tenure in the country as a whole was adoption of the 1995 Forest Policy, which puts special emphasis on local communities' involvement in forest management by ensuring their ownership of the forests located within their traditional landholdings.

The State remains the principal owner of forests, with tenureship over 414 300 ha – or 90 percent of the total forest area. The remaining 10 percent is managed through community forestry (CF) (6 percent) and joint forest park management (4 percent). The trend is changing, however, as more and more local communities become aware of the importance of securing rights over their forests through community forestry. The government is also eager to decentralize forest resource management, as doing so removes the enormous financial and human burden of management from the State.

Forest tenure has an appreciable impact on encouraging rural development and good governance. With secured ownership, communities can undertake sustainable forest management (SFM) activities to generate cash income, and can develop or modify local institutional arrangements that enhance governance issues at the village level. Most of the income generated is spent on strengthening community infrastructure rather than as direct monetary benefits to individuals.

Transferring forest tenure to local communities should be backed by durable capacity building for the new forest managers, because conventional forest management is new to them. This gives non-governmental organizations (NGOs) an important role in imparting skills to communities, and requires that the government allocates adequate budget to the forestry sector so that the participatory forest management (PFM) approach can be pursued further.

Introduction

COUNTRY PROFILE

Physical context

The Gambia is a subtropical country in West Africa with a total land area of approximately 10 689 km² and a population of about 1.4 million people, which is growing by 4.2 percent per annum (according to provisional results of the 2003 National Census). This high population growth rate is exerting increasing pressure on limited forest resources, and setting up a vicious circle of deforestation and desertification. The climate of the Gambia is Sudano-Sahelian, with average annual rainfall of about 900 mm coming in a short rainy season from June to October. During the long dry season from November to May, bushfires become rampant and often out of control.

Socio-economic context

With gross national product of about US\$37.5 million, the Gambia ranks among the world's least developed countries. The economy is characterized by its small size, its relatively narrow economic base, and low levels of literacy and skills among the population. Redistributive trade, agriculture and tourism are its main sectors.

Overview of the forestry sector

Prior to independence in 1960, most of the Gambia's forest cover was categorized as closed forest of the Guinea-savannah and Sudan-savannah types. With increasing human population since the early 1950s, however, these closed woodlands have virtually disappeared as a result of unsustainable usage, such as extraction of wood and non-wood products, expansion of agricultural activities and frequent incidences of fire. Consequently, much forest cover has changed, usually to secondary succession, resulting in less dense forests, poor regeneration potential, lower growth, undesirable grass occupation and reduced plant species diversity.

Nationwide, forests remain very important, with more than 85 percent of the population depending on wood in the form of fuelwood or charcoal as the primary source of domestic energy. Although attempts are being made to diversify domestic energy sources, this scenario is expected to remain for many years to come. Forestry's contribution to the formal sector is masked, however, by a lack of data on the trade in forest products and on the numerous employment opportunities the sector offers; forestry is currently estimated to contribute 1 percent of gross domestic product.

Although the State remains the most important stakeholder, owning and managing nearly 90 percent of all forest resources, there is an emerging trend for increased community and private ownership of forests.

The formal and legal context

FOREST TENURE IN THE GAMBIA

Forest tenure comprises both forest usage rights and various forms of forest ownership. The type of forest tenure arrangements in a country goes a long way in determining the attitudes and perceptions of that country's population regarding the management and utilization of forest resources, and the Gambia is no exception to this. Tenure arrangements are also instrumental in determining the potential of the forest sector to contribute to poverty alleviation and improve the livelihoods of local populations.

Where people can identify with forest laws governing access to and ownership of forest resources, they show great willingness to cooperate with the forestry authorities in implementing forestry programmes and projects. On the other hand, where laws are exclusive and impinge on customary and user rights, people tend not to associate themselves with them and eventually resort to subversive activities that lead to the gradual degradation of forest resources. The forest parks are good examples of this dynamic; they were demarcated without adequate consultation with local populations, who felt robbed of their traditional lands and, therefore, disenfranchised. As a result, people felt they had no stake in protecting the forest from bushfires and other destructive activities. This situation contributed significantly to the vicious circle of forest degradation.

With its colonial legacy, forest tenure in the Gambia encompasses two principal elements: ownership of the trees and vegetation growing on the land; and ownership of the land itself. These two elements are not mutually inclusive. The law attributes the ownership of all naturally growing trees and forests to the State. Land, on the other hand, is customarily owned, except in the Greater Banjul area, where the State annexed all lands in 2002. This means that people can acquire ownership of natural forests only by collaborating with the State in the management of those forests or by applying for community and private forestry status from the government.

Although the law attributes full ownership of naturally growing forests to the government, the rights of local communities to use the forest and trees are guaranteed, albeit to a limited extent. Section 6 of the general provisions of the 1998 Forest Act stipulates that "any forest tree outside a forest shall be under the responsibility of the traditional land user or landowner as the case may be and may be lopped or its leaves or fruits harvested according to the prescriptions set in any regulation or by-law made under the Forest Act; provided that it shall not be exploited or cut without the prior approval of the Forestry Department".

Section 7 of the same general provisions stipulates that "any tree planted outside a forest by any person or a community which together with the existing vegetation does not constitute a forest shall be owned by that person or community and may be used by the person or community as he or they may wish; provided that no produce shall be removed without obtaining a permit from the nearest forest officer". Section 15 of the Forest Regulation states that "no person shall cut, fell, burn, uproot and remove any forest tree outside forests without obtaining a permit from the Forestry Department".

Although the Forestry Department is the national institution mandated to manage the country's forest resources, the Local Government Act of 2002 gives area councils (decentralized local government bodies) the responsibility to protect, control and manage the forest resources located in their areas of jurisdiction. The councils therefore regulate and control the exploitation of forest resources in their districts. Under section 73 of the Local Government Act, a council may request the Secretary of State for Forestry to designate as forest park any council or other land where the council believes that forest growth should be protected or established.

To curb the trend in forest destruction and encourage local communities to manage forests, in 1995 the Government of the Gambia – with international support, particularly from Germany – developed the country's first Forest Policy, which puts special emphasis on involving local

communities in forest management. The Forest Policy has the ambitious goal of putting 200 000 ha of natural forest under sustainable management, mainly through community forestry (CF).

To support this policy, the Forest Act and the Forest Regulation were reviewed in 1997 and 1998, respectively, to provide the legal framework for public and private participation in forest management. These legal reforms provide for formal and long-term recognition of the rights and responsibilities of local populations and the private sector.

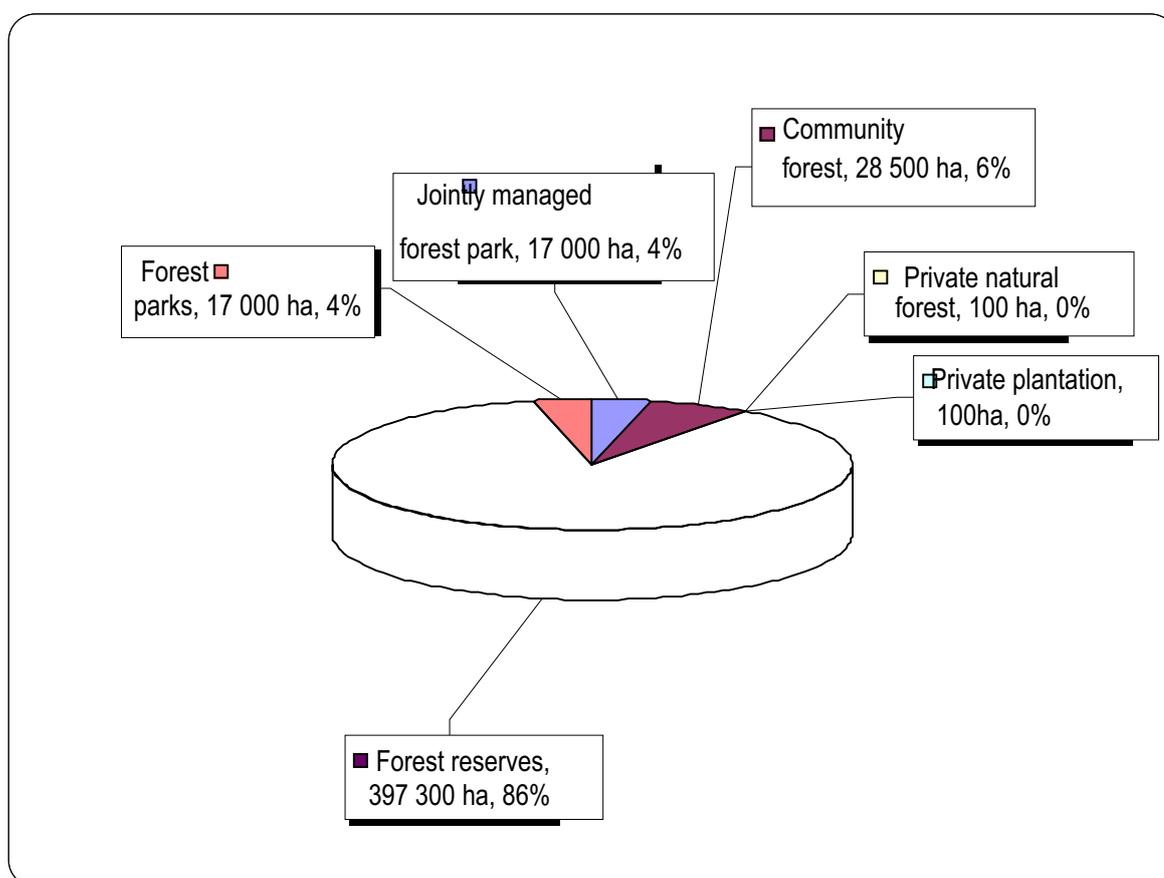
FOREST CATEGORIES

The forests of the Gambia are categorized into three broad classes, which are further subdivided into subcategories, as shown in Table 1.

TABLE 1
Forest categories and subcategories

Main categories	Subcategories
State forests	Forest parks
	Forest reserves
Participatory forest management	Community forests
	Joint forest park management
	Community controlled State forest
Private forests	Private natural forests
	Private plantations

FIGURE 1
Forest tenure types



CATEGORIES OF FOREST AND FOREST MANAGEMENT

Any State, participatorily managed or private natural forest may become a protection or protected forest. Protection forests are designated as such in accordance with section 78 of the Forest Act, which authorizes the Secretary of State for Forestry to declare, by a notice published in the gazette, any forest that is to become protection forest.

Forest parks

Forest parks are designated as such in accordance with section 49 of the Forest Act, and are managed exclusively by the Forestry Department. They are State forests that have been gazetted with the objective of securing permanent forest cover. Any conversion of a forest park or part of it to another land use, or any alternation of the park border requires re-demarcation and re-designation.

As foreseen in the Gambia Forest Management Concept (GFMC), forest parks are managed for forest production; demonstration of forest management techniques; training of forestry staff, local communities and other people involved in forestry activities; applied research; and conservation. The GFMC aims to create a nucleus approach to forest management by integrating community forest management into the forest park management system.

Section 96 of the Forest Act makes it mandatory that the Forestry Department prepare a management plan for each forest park. The minimum requirements for a management plan include: the size and boundaries of the forest; a structural description of the forest; the management objectives for the next ten years; and the silvicultural and bushfire measures to be taken. Section 10 (subsections 1 to 5) of the Forest Regulation prescribes that: (1) management plans prepared under section 96 of the Forest Act shall cover a period not exceeding ten years; (2) any subsequent management plan for a forest park shall be prepared not later than one year before the expiry of the previous management plan; (3) management plans shall be prepared by a professional forester from the Forestry Department, or a qualified consultant; (4) the Director of Forestry shall specify the content of management plans; and (5) each management plan shall be approved by the Director of Forestry.

Forest reserves and their management

Forest reserves are all the State forests outside the boundaries of forest parks, community forests and private natural forests or plantations. There is a limited management system for forest reserves; utilization is controlled through permits and licences.

Responsibilities of community forest committees in the management of State forests (forest parks and forest reserves): Section 85 of the Forest Act makes it mandatory for any forest committee empowered under section 73 to control a State forest to: (1) protect the forest from fire; (2) decide, in collaboration with the Forestry Department, the types and numbers of licences and permits to be issued in the State forest; (3) monitor the activities of licence and permit holders in the forest; and (4) prevent illegal actions in the forest.

Community forests

Community forests are designated as such in accordance with section 68 of the Forest Act, and are owned and managed by the designated communities. Under section 60 (1) of the Forestry Act, any forest committee may represent a community or group of communities seeking to obtain ownership rights over forests located on its customary lands by submitting an application for a preliminary community forest management agreement (PCFMA) to the Forestry Department.

The PCFMA is a temporary agreement serving as a testing phase for Forestry Department and community collaboration in forest management, and lasts for a maximum of three years. Management is the responsibility of the local village forest management committee, which is the interface between the Forestry Department and the local community.

The PCFMA is evaluated after three years, and if the community is deemed to have implemented its preliminary forest management plans successfully, a community forest management agreement (CFMA) is issued, leading to the permanent transfer of rights and responsibilities. This status can be revoked only if the community violates a major clause of the CFMA, such as by changing the land use.

Management arrangements for community forests: Section 11 (subsections 1 to 6) of the Forest Regulation prescribes the following management of community forests: (1) a simplified management plan is prepared for a period of three years for every proposed community forest under a PCFMA; (2) any management plan prepared for a community forest under section 97 of the act covers a period of five years; (3) any subsequent management plan for a community forest must be prepared not later than six months before expiry of the current management plan; (4) management plans are prepared by the forest committee with assistance from the divisional forest officer (DFO), any officer he/she may designate, or a qualified consultant; (5) the Director of Forestry specifies minimum standards for management plans; and (6) each management plan is approved by the Director of Forestry or any forest officer she/he may delegate.

The responsibilities of community forest owners are detailed in the PCFMA and CFMA, which are annexed to the Forest Act and agreed between the Forestry Department and local communities for the ownership and management of forests outside forest parks.

The PCFMA stresses the management responsibilities of forest committees regarding forest protection and resource development, and the CFMA strengthens and consolidates communities' access and user rights over a particular community forest area by building local management capacities. Rights and responsibilities differ according to whether stakeholders are at the PCFMA or the CFMA stage. The rights and responsibilities of communities and the Forestry Department are shown in Annex 1.

Authorization for exploitation of community forests: The right to utilize a community forest sustainably resides with the forest management committee, which represents the entire community. Under section 39, the Forest Regulation confers rights to the forest committee to exploit forest produce in community forests, as long as it does so in accordance with the management plan and holds a valid licence or permit, issued (free of charge) by the Forestry Department under the provision of section 90 of the Forest Act.

Regarding the exploitation of forest produce by community members, section 40 of the Forest Regulation states that "no community member shall exploit any forest produce for commercial use in a community forest without the consent of the forest committee, which may request the payment of fees according to the rates set out in the by-laws and in accordance with the management plan".

Joint forest park management (JFPM)

Communities living on the periphery of forest parks can join the Forestry Department in managing the parks. By doing so, they obtain shares of all the benefits from these forests. The management of forest parks is based on simplified management plans, which are jointly developed and implemented.

Co-management is based on the principle of sharing the rights, responsibilities and benefits among the management partners. As local communities receive more rights and benefits, they take over more tasks and responsibilities for forest protection and development from the State. Co-management objectives, terms and conditions for each forest park are specified in a formal agreement signed by the Forestry Department and the community concerned. Co-management requires that both management partners have the same management objectives. If objectives differ, the Forestry Department will continue to manage the park alone, according to its legal mandate.

Table 2. Benefits and responsibilities in JFPM

Management partner		Forestry Department	
Benefits	Responsibilities	Benefits	Responsibilities
Access for grazing Forest product utilization privileges Tax incentives Income from labour Transfer of knowledge	Control and patrolling Fire protection and fighting Monitoring of activities Silviculture operations, including planting and tending of trees	Improved conservation and protection Reduced costs Reduced illegal activities Permanent presence and control	Provision of material (plants, fencing) Strengthening of partners' management capacity Training in technical forestry skills Monitoring of the JFPM process and its impact

The population adjacent to the forest park is the primary target group for the Forestry Department when identifying potential management partners for JFPM. Other major stakeholders who may not reside in the park's vicinity, such as livestock owners and herders and collectors of fuelwood and other forest products, also need to be consulted and involved in JFPM. To conclude a co-management agreement and draw up the management plan, the stakeholders interested in JFPM have to establish a body to act on their behalf.

Process monitoring and documentation in JFPM: JFPM start-up and implementation are closely monitored to identify the positive and negative effects and impacts of co-management. Process monitoring analyses stakeholders' initiatives and actions in co-management activities and operations, and compares the results with the management objectives and development goals. Unplanned, unintentional and negative effects also have to be examined so that the process can be corrected.

Process monitoring uses mainly qualitative indicators – for example, to examine stakeholders' perceptions and attitudes, the performance of institutional actors, and behavioural changes towards sustainable management – which are usually more complicated to apply and interpret than quantitative indicators.

Community-controlled State forests (CCSFs)

Communities that have concluded a CFMA with the Forestry Department can obtain the right to manage other State forests outside their community forests. As a reward for their efforts, the communities get 50 percent of all the revenues generated from licences and permits in the area. So far, however, no community has yet indicated its willingness to join this scheme.

Private forests and private plantations

Private forests are those growing or planted on lands that are privately owned and/or leased in accordance with the relevant land legislation, and whose management is subject to the conditions specified in sections 74 and 76 of the Forest Act. Although there is a relatively long history of private sector involvement in plantation management, private participation in natural forest ownership is just beginning. In the mid-1980s, the government privatized a sawmill owned by the Forestry Department as part of the Economic Recovery Programme. The sawmill was transferred to Muklara Holdings, a private company, which obtained the privilege of buying logs from State-run *Gmelina arborea* plantations. Muklara Holdings has since established a 100-ha *Gmelina* plantation on its farm in Bonto, about 45 km from Banjul.

Management of private natural forests and private plantations: Section 12 (subsections 1 to 5) of the Forest Regulation prescribes that: (1) a management plan is prepared for a private natural forest for no more than ten years; (2) any subsequent management plan for a private natural forest is prepared not later than one year before the expiry of the current management plan; (3) the management plan is prepared at the owner's expense by a professional forester recognized by the Forestry Department; (4) the Director of Forestry specifies minimum standards for management plans; and (5) the management plans are approved by the Director of Forestry or any forest officer he/she may delegate.

FOREST TENURE RESPONSIBILITIES AND RIGHTS

The Forest Act makes it incumbent on everybody to take part in forest protection. In this regard, the Forest Regulation of 1998 states in sections 16, 17 and 18 that:

- “district heads, town or village heads and communities shall be responsible for the protection of lands situated in their districts, towns or villages from the ravages of forest and bushfires, and if they have been found guilty of any neglect of duty with such fires they may be held liable to the penalty prescribed for contravention”;
- “forest committees shall be responsible for the protection of their community forest and community-controlled State forests under their responsibility from the ravages of forest and bushfires, and where they have been found guilty of any neglect of duty with such fires as prescribed in the Community Forest Management Agreement they may be held liable for the penalty prescribed for contravention”;

- “owners of private natural forests shall be responsible for the protection of their natural forests, and where they have been found guilty of any neglect with such fires they may be liable to the penalty prescribed for contravention”.

Ownership in each forest category carries responsibilities and rights, which are described in the relevant forest regulations and legislation, CFMAs and JFPMs.

As the manager of forest parks and reserves, the State is obliged to adopt sound management principles directed by properly developed management plans. The Forestry Department should undertake a national forest inventory every ten years to monitor the status of forest resources.

CF villages are required to develop reiterative five-year management plans. Under the terms and conditions of CFMA, it is the responsibility of the CF management committee to ensure that forestry activities in its forests are implemented according to the Forest Act and Regulation. The committee is also required to draw up by-laws guiding community access to benefits and the mobilization of community labour.

Access to and distribution of benefits depend on the type of tenure arrangement. All revenues from the management of forest parks and reserves are collected by the Forestry Department; 50 percent of revenues from licences and royalties are paid to the central government and 50 percent to the National Forestry Fund; 100 percent of revenues from forest parks and plantations are paid into this fund. Revenue from JFPM is distributed equally between the Forestry Department and participating villages.

Revenues from community forests are collected by the treasurer of the management committee. The president of the committee is responsible for managing these funds. Community forest committees have to pay 15 percent of their revenues to the National Forestry Fund, because they benefit from Forestry Department services including technical capacity building, training, and surveying and demarcation of community forests. Forest improvement activities, such as enrichment planting, are also supported by the Forestry Department via the fund.

Changes and trends

HISTORICAL ANALYSIS OF FOREST OWNERSHIP AND MANAGEMENT APPROACHES

In 1950, a colonial forestry service was set up and a forestry adviser was appointed to deal with forestry-related matters in the Protectorate of the Gambia. A total of 66 forest parks covering 34 029 ha were identified, demarcated and declared between 1952 and 1954. The major activities of the forestry service at this time included establishing forest parks and converting natural forests into *Gmelina arborea* plantations to meet the future demand for fuelwood and timber.

Protection and production (particularly of timber, bamboo and rhun palm) were the main management objectives pursued at that time. Forest park declaration followed provisions outlined in the Lands Provinces Act and Regulations, which granted the colonial government exclusive access and user rights.

Through the Provinces' Lands Regulations of 1966, forest parks were given particular protection status through regulated forest access and use and through making the State the sole owner and manager of forest resources. The law also made local authorities responsible for fire protection on their customary lands.

The first forest legislation was enacted in 1977, prior to establishment of the Forestry Department in the same year. This legislation was designed to increase the area of forest parks and other protected forests and to consolidate the State monopoly on forests and forest resources.

The Forestry Department's first priority was and still is to bring the existing forest parks under sustainable management. However, apart from in forest parks with *Gmelina* plantations, active management started only in the mid-1980s, when basic management data became available and natural forest management models were developed and tested in eight forest parks in Western and Lower River divisions. Experiences and results from a ten-year test phase were compiled in the GFMC in 1995. The GFMC merged State and community forest management into one concept, whereby forest parks are considered the nuclei for developing silviculture systems and techniques for duplication in different forest management systems, particularly private and community forests.

MANAGEMENT PARTNERSHIP ARRANGEMENT

Since the mid-1990s, in collaboration with development partners, the Government of the Gambia has made significant legislative and policy changes that allow partnerships between the State and other stakeholders in the forestry sector. The forest legislation of 1998 makes the Forestry Department responsible for managing State forests, including forest parks (Forest Act section 9 [2]). It empowers the Forestry Department to regulate the exploitation of any type of forest product for domestic and commercial purposes, and to determine the fees for such products (Forest Regulation sections 27 and 34). The legislation makes both the Forestry Department and the local authorities responsible for protecting forest parks from fire (Forest Regulation section 16). The Local Government Act of 2002 makes district and village authorities accountable for preventing bushfires and ensuring environmental protection within their areas of jurisdiction (Local Government Act sections 139 [2][e] and 146 [2][e]).

The overall goal of management partnership is to contribute to the conservation and improvement of the Gambia's forest resources in order to supply as much as possible of the country's demand for forest products through sustainable management. Participatory forest management (PFM) also contributes to achieving food security and alleviating poverty in rural areas.

DECENTRALIZATION OF FOREST MANAGEMENT

Unlike what happened in many other countries, decentralization of forest resource management in the Gambia preceded local government decentralization. The Local Government Decentralization Bill was adopted in 2002, seven years after the Forest Policy advocating public participation in forest management came into force. This development took place in the mid-1990s, and coincided with the increased global attention that forests' role in poverty alleviation and rural development was attracting. There was growing acceptance that other national institutions could contribute to solving problems that until recently had been perceived as technical forestry issues. This was the case of bushfires, illegal felling and conflict over natural resources. These problems are now being tackled collaboratively and effectively with the Ministry of Local Government and the police force.

Frequent bushfires and lack of cooperation from rural populations made it impossible to attain sustainable forest management (SFM) through State intervention on its own. Until the early 1980s, the Forestry Department paid more attention to plantation forestry than to the management of existing natural forest, large areas of which were cleared for the establishment of Gmelina plantations. Only when a German Agency for Technical Cooperation (GTZ) project intervened was this practice discouraged.

The government reformed policy and legislation to facilitate rural populations' participation in forest management. In 1995, the Government of the Gambia adopted its first forest policy, which aims to put 30 percent of the country's total land area under forests.

In early 2001, with GTZ funding, the joint forest management concept was introduced in Central River division as a strategy for improving the protection of forest parks and promoting the involvement of peripheral communities in managing forest parks. All the division's 23 forest parks are now covered by the scheme.

The drive to decentralize forest tenure and management received a boost with enactment of the Local Government Act in 2002, which gives area councils jurisdiction over forests in the territories under their domains. It is foreseen that the councils will eventually contract foresters and other extension agencies to carry out forest management. The only problem with the act is the councils' limited capacity to implement it because they lack the necessary funding mechanism. Finance and audit bills for councils were enacted in 2004, but no substantial changes have been made since then.

Impetus for changes in forest tenure

A key impetus for decentralization of the forestry sector was the failure of the State monopoly to manage forests effectively. Despite decades of total State control and ownership of forest resources, the rate of forest degradation remained unabated. Bushfires increased in both intensity and frequency, and the local population remained by and large indifferent to forest destruction. This state of affairs compelled the government to consider other options and create favourable legal and policy conditions for community involvement in forest management.

Consequently, the 1995 Forest Policy calls for the transfer of forest tenure to local communities through the CF programme. This was followed by revision of the Forest Code in 1998 and the Forest Regulation in 2000, providing the legal basis for transferring forest tenure to competent individuals and communities. The concept of CF was formally embraced in 1991/1992, marking the start of a new era and approach in forest management.

One of the most important prerequisites for decentralized forest resource management was to restructure the institutional framework of the forest service (Annex 2). The country is divided into six forest administrative divisions headed by DFOs, with each division subdivided into administrative circles and implementation areas for efficient service delivery. This structure was adopted to bring the forestry sector closer to the rural populations that have the greatest impact on forestry.

Within the Forestry Department, units were established for such functions as PFM, monitoring and evaluation (M&E) and technical services. These units support the divisional offices in implementing programmes and projects.

Status of decentralized forest management

After a decade of CF implementation, significant areas of natural forest have been transferred to rural communities, as shown in Tables 3, 4 and 5.

TABLE 3
Demarcated community forests in the preparatory, PCFMA and CFMA stages, 2004

Division	Demarcated community forests						Number of gazetted community forests	Area of gazetted community forests (ha)
	Preparatory		PCFMA		CFMA			
	No.	Ha	No.	Ha	No.	Ha		
Western	9	595.00	21	1 731.10	26	3 106.85	24	2 911.49
Lower River	16	1 661.44	22	2 092.60	9	1 139.17	10	1 461.15
Central River	47	3 501.70	35	3 043.33	41	3 559.60	25	1 716.32
Upper River	9	821.00	8	526.85	14	1 400.19	11	1 197.87
North Bank	5	2 98.90	3	122.30	-	-	-	-
Total	86	6 878.04	89	7 516.18	90	9 205.81	70	7 286.83

TABLE 4
Demarcated community forests in the preparatory, PCFMA and CFMA stages, 2005

Division	Demarcated community forests						Number of gazetted community forests	Area of gazetted community forests (ha)
	Preparatory		PCFMA		CFMA			
	No.	Ha	No.	Ha	No.	Ha		
Western	9	589.00	17	1 807.90	30	3 346.55	28	3 187.59
Lower River	12	1 031.19	19	2 411.55	15	1 729.39	15	1 729.39
Central River	36	3 676.25	59	3 609.70	60	5 098.43	59	5 047.39
Upper River	10	708.00	10	692.45	16	1 582.39	16	1 450.50
North Bank	8	313.20	4	673.00	3	122.30	3	122.30
Total	75	6 317.64	109	9 194.60	124	11 879.06	121	11 537.17

TABLE 5
Demarcated community forests in the preparatory, PCFMA and CFMA stages, March 2006

Division	Demarcated community forests						Number of gazetted community forests	Area of gazetted community forests (ha)
	Preparatory		PCFMA		CFMA			
	No.	Ha	No.	Ha	No.	Ha		
Western	7	492.33	13	1 316.70	37	3 957.45	38	4 053.74
Lower River	12	1 103.18	17	2 458.95	17	1 804.79	17	1 804.79
Central River	26	3 901.76	77	4 297.37	63	5 173.53	61	4 889.68
Upper River	10	694.00	5	442.78	20	1 757.07	20	1 757.07
North Bank	8	313.20	4	673.00	3	122.30	3	122.30
Total	63	6 504.47	116	9 188.80	140	12 815.14	139	12 627.58

The low figures for North Bank division are explained by two main factors: (1) the division's general lack of forest cover owing to intensive groundnut cultivation, which has resulted in crisis-level deforestation and desert conditions; and (2) the lack of donor-funded projects to support CF in the division. In spite of these negative perceptions, however, there are viable areas in North Bank division, particularly in the western extreme of Lower and Upper Niimi districts.

The rapid expansion of CF and its impacts on bushfires convinced a lot of people who had been sceptical about the sustainability of decentralized forest management. Enough political will was mustered to accord forestry the attention it deserves, ultimately leading to creation of the National

Forestry Fund, which aims to enhance the financial resource base of the Forestry Department. The fund is used to promote PFM initiatives, among other activities.

Over time, the concept of CF was broadened until it was replaced by PFM, varieties of which have been tested and adopted, including JFPM and CCSF concepts. JFPM has made tremendous progress in Central River division, where 16 979.6 ha is currently under the scheme.

The area under private forest ownership is still very small, but is likely to increase as more urban-based elite groups start to invest in forest management.

Although the concept of CCFS has been around for the past ten years, no villages yet participate in the scheme. According to field staff, the incentive of obtaining 50 percent of the benefits is not sufficient to lure local communities into the programme. In addition, some communities are not interested in CCSF arrangements because they gain more from using the forest illegally than they would through the proposed 50 percent share of legal benefits.

Analysis of forest management systems

When the Forestry Department was established in 1977, forest management systems focused on the protection and development of gazetted State-owned forest parks and exotic plantations. Over time, given the existing socio-economic and environmental conditions, it became nearly impossible to manage forest parks in isolation, and the government introduced PFM systems as a holistic response to the challenges of SFM. Such systems include CF, CCSF and JFPM.

The contribution of forest tenure to poverty reduction depends on the type and security of tenure arrangement. Where tenure is long-term and secure, people feel confident to make investments in forestry that will have positive impacts on their lives. Efforts to plant trees and control bushfires, for instance, are directly related to security of tenure.

The increased search for ways of enhancing the forestry sector's contribution to poverty alleviation and improved livelihoods has led to the development of strategies and methods for utilizing forest products and services for rural development. The creation of small-scale forest-based enterprises, managed by local forest committees, has had many positive results in the last four years in the Gambia (see Table 6). The Forestry Department piloted FAO's market analysis and development (MA&D) approach to improve the marketing of products and services.

FOREST PARK MANAGEMENT

The 66 forest parks, covering a total of 34 029 ha, were established between 1952 and 1954 and are owned and managed by the State, for both production and protection purposes. Each park was supposed to be managed on the basis of its own ten-year forest management plan, but only a few such plans were ever drawn up. The failure to develop management plans is attributable to the Forestry Department's lack of expertise and financial resources.

Some forest parks were fenced to keep out livestock and control access from the surrounding communities, but this was not a lasting solution because most of the fences were stolen or deliberately breached by cattle herders so their animals could enter the parks for grazing; a number of parks were encroached by farmers. This situation has been aggravated by increased bushfires and illegal extraction of forest products.

Management systems in forest parks

Until very recently, forest parks were managed conventionally, with clearly fenced borders curtailing access from the peripheral communities. It was assumed that this would be sufficient to regulate forest cover maintenance and prevent destructive practices. It is now clear, however, that although regulatory measures are important, standard forest laws are no guarantee of SFM and cannot be based on such measures alone.

An additional problem is the lack of forest management plans for forest parks. Even when such plans exist, forest management activities tend to focus on bushfire prevention and management, and only very limited forest stand improvement is undertaken in the parks.

Planning and monitoring systems for forest park management

Planning and monitoring duties are shared by two separate units in the Forestry Department; the Technical Unit is responsible for helping divisions to develop forest management plans; and the M&E Unit is responsible for monitoring the implementation of plans and evaluating results.

Planning and monitoring systems for forest parks include: an annual plan of operation developed by the DFO, which includes all the activities to be performed in each forest park, with detailed costings and time frames; and six-monthly reports to the Forestry Directorate concerning implementation of the divisional plan. DFOs are also obliged to submit monthly returns reporting their revenues to the directorate.

The M&E Unit collates divisional reports and synthesizes them into six-monthly reports, highlighting achievements and constraints in plan implementation.

Both the annual division operation plans and the reporting systems face challenges. Very few DFOs prepare plans consistently, usually limiting themselves to bushfire or tree planting plans. These deficiencies are the result of divisions' lack of trained personnel and weak support from the Forestry Directorate.

Neither the technical nor the monitoring units have the necessary human resources to fulfil their roles adequately. The M&E Unit lacks transport for travelling around the country to cross-check and validate divisions' reports.

Achievements of the forest park management system

One of the greatest achievements of the State control of forest resources is the survival of forest parks in areas where there would now be no forest had the State not intervened to declare a forest park. The North Bank division is an example of this. Farmers from Senegal and Mali invaded this area in the 1960s and 1970s to grow groundnuts, and today the only forest areas in the division are forest parks, which are much degraded. The local customary authorities would not have been able to stop forest destruction, because most of the incoming people were farmers looking for land to clear for agriculture.

Limitations of the forest park management system

The conventional forest management approach adopted in forest parks soured relationships and alienated rural communities. According to survey results from 1986, a total of 2 068 ha of forest parks were lost through conversion to farmland and for settlement. As a result, most of the objectives for which forest parks were established have not been achieved. Bushfires and other illegal forest activities remain common. The Forestry Department has not had the necessary resources to develop and implement plans for the sustainable management of parks.

Contribution of forest park management to livelihoods

In general, surrounding communities make little use of forest parks. By law, communities are permitted to enter forest parks to harvest fuelwood and other minor products for domestic consumption, but they require permission from the Forestry Department to do so.

Forest park management offers seasonal employment opportunities. The planting season and the beginning of the dry season, when firebreaks are established around the parks, are peak periods for forest-related employment. It is important to note that although jobs in the forest parks are seasonal and often low paid, they provide significant relief to local communities, coming at a time when other employment opportunities in the villages are rare and the crops are not yet ready to be sold.

Capacity building needs for State forest management

To augment the capacity of the Forestry Department, there is an urgent need for the government to commit additional financial and human resources. Capacity building should focus on improving:

- the technical capacity of staff, through long- and short-term training programmes in-country and abroad;
- data processing, storage and retrieval, through training and the provision of computers;
- the mobility of field staff;
- accommodation facilities at the field level;
- salaries and wages.

In-country training up to certificate level is available at the Forestry School in Kafuta, Western division, but the restricted government budget makes it difficult to recruit trainees on a regular basis. The institution also has problems relating to its teaching staff, who are all full-time forest officers with little time for lecturing at the school. Attempts to integrate the forestry curriculum into the Gambia College were stifled by resource limitations.

In-service training for experienced staff is particularly necessary for the proper implementation of PFM concepts. Short courses in computer technology should be provided to improve staff's information management capacities.

FOREST RESERVES

As well as its forest parks, the Gambia also contains vast expanses of forest reserve, which are also owned and managed by the State. Forest reserves are gradually being turned into community and private natural forests.

Management system in forest reserves

The only management in forest reserves is the implementation of a licensing system. The Forestry Department issues production licences to fuelwood producers who have obtained permission to operate in an area from the head of the nearest village. The application form for a production licence must be signed by the village head and endorsed by the district chief before a licence is issued to the applicant.

Planning and monitoring systems in forest reserves

There are no management plans for forest reserves. The Forestry Department issues utilization licenses on a quota basis to fuelwood producers, whose activities are supposed to be supervised by forestry field staff to ensure that they comply with the provisions of their licences and permits. Unfortunately, as a result of poor logistics and field staff's inclination towards corruption, such supervision is poor, and it is not uncommon to find licensees violating the provisions of their licences by felling more trees than they are authorized to.

The Forest Act advocates for the active involvement of local authorities in issuing forest utilization licences and permits. This is why licence holders have to obtain permission from the nearest village head and district chief before they can operate in a particular area.

Bushfire is a constant menace, because local populations take no responsibility for protecting forest reserves. More than 85 percent of forest reserves are burned every year, leaving most of them highly degraded. Perhaps the only way of reducing the impact of fires would be to introduce the practice of early burning, which is strongly advocated by local communities. The Forestry Department does not support early burning, however, as it is very difficult to coordinate nationwide and can be used as a pretext for burning forest for other motives.

Contribution of forest reserve management to livelihoods

Forest reserves are *de facto* common property, which is used by local communities to satisfy their daily needs for fuelwood, medicinal products and construction materials. Local communities also derive food items, such as leaves, root tubers and bushmeat, from forest reserves, especially during the hunger season.

because marketing difficulties have led to a downturn in the agriculture sector, many rural households are turning to the forest for the commercial production of fuelwood and charcoal. Forest reserves also provide fertile land for local farmers, most of whom have no access to conventional agrochemicals to increase productivity.

Additional requirements for forest reserve management

The poor level of supervision in forest reserves is due to the incapacity of forestry staff to make regular patrols. Because of mobility difficulties, the Forestry Department's M&E Unit is often not aware of what is going on in reserves. Even where staff are aware of what is happening, they often succumb to corruption, thus perpetuating illegal activities in the forest. It is therefore essential that measures be taken to improve transport for the unit and prevent corrupt practices in the field.

Irrespective of government inputs, the involvement of local populations is crucial for the sustainable management of forest reserves. Ways of strengthening this involvement, such as sharing the revenue from licences, should be considered.

COMMUNITY FORESTRY

A village or group of villages can become involved in community forest management by concluding an agreement with the Forestry Department over any piece of forest land that is not a forest park and that lies within the traditional lands of the village or group of villages.

The PFM programme is implemented in phases. The timing for transfer to community ownership depends largely on the experience and readiness of the community concerned. Phased implementation is useful because it gives partners the chance to learn about each other. The responsibilities transferred to the local community must be commensurate with its technical and managerial capacity for sustainable management of the forest. The process of ownership transfer must therefore include regular training sessions to build community capacity.

A village representative committee – of which one-third of the members are women – is formed for day-to-day running of the community forest. This management committee is registered with the Forestry Department and becomes the legal contact group for matters pertaining to PFM. Forestry field staff ensure that the committee membership reflects and represents the interests of all groups in the village, including women and youth. The Forestry Department organizes training sessions to inform committee members about their roles and mandates, and forestry staff help the committee to carry out a preliminary demarcation of the community forest boundaries. The heads of families owning land that borders the proposed community forest reserve are invited to witness this preliminary boundary demarcation so that the reserve does not encroach into undesired zones, which may lead to future conflict.

Planning and monitoring in community forest management

The management of a community forest is based on an approved forest management plan developed by the local management committee with the help of forestry field staff. There are two types of plan: the three-year preliminary management plan, and the five-year community forest management plan. These correspond to the preliminary and consolidation phases of the CF implementation process.

The three-year management plan focuses on fire protection and, where possible, forest stand improvement through enrichment planting. The plan is based on a simple visual survey of the forest condition and the listing of basic activities to be carried out in the forest.

The community's management performance is evaluated before the end of the preliminary phase. If the evaluation results are positive, the final agreement – the CFMA – is concluded. If the results are negative, the community repeats the preliminary phase.

Prior to the end of the preliminary phase, a five-year detailed management plan is elaborated by the forest management committee with the help of local forestry staff. This is forwarded to the DFO, who determines whether or not it is realistic.

The CFMA leads into the community's permanent ownership of the forest. During this three-year period, the Forestry Department provides capacity building to the local forest management committee, with training on record-keeping, bookkeeping and numeracy skills to enhance financial management by the committee. The committee carries out a forest assessment, draws up a work plan every five years and provides the labour to implement the plan. To ensure careful financial management, the committee is mandated to open an account with the nearest bank.

The M&E Unit of the Forestry Department is responsible for compiling data on CF implementation. CF villages are grouped into clusters of implementation areas (IAs), the number of clusters depending on the size of the district and the distribution of forest cover in the area. Each cluster is supervised by an IA officer, who is answerable to an administrative circle (AC) head. Each AC head oversees between three and five IA heads. At the end of each quarter, the IA heads submit progress reports to the AC head, who then prepares a summarized report for the DFO. The DFO then provides a synthesized divisional report on CF implementation to the M&E Unit. Reports are published in the M&E Unit's six-monthly report.

Impacts of community forest management on livelihoods

In June 2003, GTZ commissioned a study to monitor and evaluate the impacts of CF after nearly 12 years of operation in the Gambia. The study examined the following ecological and socio-economic impacts of the programme.

Environmental knowledge and awareness: The study found that local populations' awareness of environmental problems had been adequately raised through extension work by the Forestry Department, other State departments and non-governmental organizations (NGOs). Knowledge about environmental degradation, forest management and protection, and government policy was found to be high.

Many villages are careful not to degrade their resource bases. It was observed that villagers in Brefet were harvesting their palm leaves (*Borassus aethiopicum*) in a manner that would not jeopardize the trees' future productivity.

Bushfire occurrence and extent of area affected: It was difficult to draw conclusions from the bushfire analysis because a lack of comparable fire statistics for the divisions meant that there were no baselines for objective comparison. Villagers reported that bushfire is declining in both frequency and intensity, however. The lower incidence of bushfire throughout the country confirms this assertion.

Ecological improvement: According to FAO's *State of the world's forests* report for 2001, the Gambia has gained a net increase in forest area, which has risen from 42 to 43 percent of the total land area. This increase is undoubtedly mainly attributable to expansion of the CF programme.

The results of the impact assessment show that local tree species are increasing more in the vicinity of CF villages than in non-participating ones. The study also indicated that CF villages become increasingly aware of the importance of forest protection and therefore more concerned about State forest parks.

Populations of many animal species, such as monkeys, baboons, hyenas and warthogs, are increasing in many CF villages because of improved vegetation cover and reduced bushfire. The availability of vegetation cover also influences the migratory pattern of many animal species.

Commercialization of forest products: The programme has improved both the variety and the quantity of forest products that can be commercialized. Branched fuelwood, which used not to be valued, has become an important commercial product. The CF programme advocated for the collection of branched fuelwood from the forest floor as a fire management strategy.

Fruits and nuts are also important commercial items for many CF villages. Bakindicki in North Bank division earns more than 5 000 dalassi (D) (165 euro) a year from sales of *Detarium senegalensis* and *Saba senegalensis* fruits.

Gender dimension of forest product commercialization: Women are heavily involved in the commercialization of small-scale forest products, selling fuelwood (particularly branched), fruits, herbs and leaves. Although these are of lower economic value than the high-value products sold by men, such as timber and split fuelwood, they provide an important alternative income source for the women.

Forest services for recreation: Ecotourism is growing in popularity in CF villages close to urban areas. This could be a sustainable alternative to the commercial use of forest products. Tumani Tenda and Brefet (both CF villages) have started to run their own community forest-based ecotourism centres, which provide employment opportunities for youth. Tumani Tenda ecotourism centre has been operating for five years and now employs more than 20 village youths. The village has used the profits from the centre to finance construction of a primary school and to electrify the village.

Improved grazing: The availability of grass and fodder is improving as bushfires decrease, but some communities expressed concern that the forest is becoming too close to the village, which is inhibiting the growth of grass for livestock grazing. This concern should be addressed through silviculture interventions, such as opening the forest canopy to allow more sunlight to reach the forest floor.

Good governance/democratization: The community forest management process was a forerunner of decentralization in the Gambia. Forest management committees are constituted with a view to

handing over forest management responsibilities to local communities. Committee members are democratically elected to represent their villages in all matters pertaining to the forest.

The training in record-keeping, communication and simple accountancy that the Forestry Department provided to the committees has helped to ensure that local forest resources are managed and utilized in a fair and transparent manner for the benefit of all community members.

Promotion of rural development and poverty alleviation: Over the past five years, the enterprise development component of the PFM approach has catalysed many village development initiatives. Interest groups have been formed in selected villages in Western, Lower River and Central River divisions to undertake small-scale forest enterprises such as beekeeping, fuelwood and timber production, handicrafts and ecotourism. Table 6 lists some of these villages and the developmental initiatives they have accomplished.

TABLE 6
Forestry and rural development

Village	Division	Money raised in the last 5 years	Development initiatives undertaken
Batending/ Kandonko	Western	D7 200 D23 560	Water and solar energy for electrification Road construction between Somita and the village
Bulanjorr	Western	D76 000 D30 600 D2600	Purchase of a bush taxi Mosque construction and solar power for village electrification Construction of bunds against salt intrusions in rice fields
Brefet	Western	D30 000 to D40 000 a year from ecotourism D18 000 from log extraction	Village electrification and water supply Construction of the ecotourism camp
Kafuta	Western	D100 000	Mosque, Arabic school, scholarships for students, clinic and water supply
Tumani Tenda	Western	D180 000 a year from ecotourism	Water supply, village electrification, income tax of compound owners, school construction, irrigation facility for women's orchard and purchase of a bush taxi
Bustaan	Central River	D24 350	Repairs of village rice irrigation machine, fuel for its operation, rehabilitation of village hand pump and roofing of village mosque
Dobo	Central River	D37 850	Village electrification, repair of village well, fuel for village generator and investment in the groundnut selling point
Buram	Western	D3 000	Purchase of TV and battery for village use
Kanuma	Western	D21 055	Purchase of rice to support families, mosque construction, registration of a forest association and repair of village hand pump
Jakoi Sibrik and Nyangit	Western	D7 450	Digging of well for cattle, mosque construction, purchase of materials for the village primary school and recitation of the Holy Quran for village
Brefet, Ndemban and Besse	Western	D9 000	Divided among participating villages for rehabilitation of village mosques
Korrupt	Central River	D14 500	Well dug for village use, purchase of two bulls for hire to farmers
Boraba	Central River	D20 0000	Purchase of groundnut seeds for the 2005 planting season for loan to communities
Tabanani	Central River	D60 000	Village electrification and maintenance, repair of village hand pump

US\$1 = D27 (July 2006).

Although it could be argued that the benefits of CF do not trickle down directly to the households, through improved village infrastructure, individual households do have greater possibilities to engage in income-generating activities. Most forest management committees organize soft loans for their members to buy food or pay school fees, especially during the rainy season.

The success of the CF programme is an important factor in convincing the government about the forest sector's importance to rural development, and has helped to integrate forest resource management into the country's Poverty Reduction Strategy Papers, contributing to attainment of Millennium Development Goals 1 and 7.

Overall impact of community forestry implementation

Implementation of CF across the Gambia has helped to integrate forest management into rural development because of the development opportunities it offers. The success of the community programme has been a catalyst for local government reform and calls for councils to obtain their own forests. The positive results attained have encouraged the Forestry Department to move away from command-and-control mechanisms towards provision of an enabling environment for local communities and the private sector to participate in forest management.

Limitations of community forest management

Although CF has expanded rapidly throughout the country, its long-term sustainability is not clear. There is still a large supervisory role for the Forestry Department, because most local forest management committees cannot operate independently. Most local communities lack skills and experience in forest management, which limits the extent of forest area that can be transferred to them for management.

The commercial use of most community forests is restricted by their grading status. Perhaps because they were suspicious about the Forestry Department's motives, at the beginning of the CF programme, most communities selected hilltops and shrubland as community forests. Several years of improvement activities, such as enrichment planting and bushfire control, will be required to improve the structure of these forests for the sustainable utilization of timber and fuelwood.

A further limitation for CF is rural–urban migration, which is draining rural areas of the active young people needed to initiate village development. Most villages lack the necessary labour force to protect the forest from bushfires and undertake forest improvement measures.

Modern education is eroding traditional authorities and many of the social values that keep communities together. CF performs best in communities with strong traditional authorities and where people are willing to forego personal gain in favour of community prosperity.

The design and implementation of management plans has to be monitored by the Forestry Department to avoid overexploitation of forest resources. There are numerous cases of forest management committees and local forestry staff colluding with commercial agents to use the forest illegally.

The temptation to overexploit the forest for quick gains for the village is a serious threat. With the downturn in the agriculture sector, many villagers are resorting to the forest to earn their living, and there are cases of CF villages carrying out illegal forest activities in the name of village development. This attitude is reinforced by the “island approach” of many villagers towards forest protection and management. Villagers often guard their community forests to the detriment of nearby State forests.

Leadership of the management committees is problematic because most committee leaders remain in their positions for long periods, thus increasing the potential for corruption. Local politicians' interference in the day-to-day operation of management committees makes it difficult to restructure them. There is a real need to improve executives' transparency and accountability to the local communities they represent.

The most serious threat facing the sustainability of community forest management is the emergence of inter-village conflicts over landownership. Many CF applications are pending approval because of long-term conflicts, most of which are fuelled by political differences. There is also increasing conflict concerning the misuse of local funds.

Prospects for community forestry expansion

Throughout the five administrative forest regions, 319 villages participate in the programme, managing a total of 28 508.41 ha of natural forest (Tables 3, 4 and 5).

In Western division, there are indications that the CF area has reached its maximum possible extent because of high demand for land for other uses. This is confirmed by the low acceptance rate of CF in Kombo south, where there is very good forest land. Communities prefer selling this land to estate developers rather than preserving it as community forest.

In response to this situation, serious efforts need to be directed to consolidating existing community forest areas and enabling the villages involved to complete the CF process rapidly; more than half of community forests are still in the preliminary phase. There might be potential for further expansion of CF in Lower River division, especially in the sparsely populated district of Kiang West, but progress here is hindered by the very poor condition of the road network, making it hard to reach the communities.

The potential for CF is highest in Central River division, where there are huge forest areas and a project that provides the necessary capacities for programme implementation.

The prospect for further CF expansion in Upper River division is limited by the prevalent land tenure system, which alienates people who are interested in the programme. Most land is owned by the Sarahules, who are not willing to use it for CF.

COMMUNITY-CONTROLLED STATE FOREST

The CCSF programme offers communities that are already participating in CF and have CFMAs the opportunity to manage forest areas outside the forest parks and community forests, in partnership with the Forestry Department. These areas are traditionally referred to as “open-access forests”, where most commercial utilization is carried out under a licensing system.

In CCSF, no elaborate management plans are required; priority is given to fire control and the reporting of illegal activities to the authorities. Local communities involved in such co-management benefit from a 50 percent share of the revenue earned from forest exploitation activities in the area.

The ultimate objective of CCSF is to put all the forest areas outside the boundaries of forest parks and community forests under sustainable management. The concept has much potential for promoting public involvement in forest management, because more than 360 000 ha of natural forest cover still lacks any forest management regime. In addition, the scheme would generate substantial revenue for the communities.

Disappointingly, local communities have shown little interest in the CCFS concept. Several years after its initiation, no community has yet opted for this type of joint management. It seems that the incentives offered under the scheme are not sufficient to attract local communities.

JOINT FOREST PARK MANAGEMENT

The JFPM initiative is gaining momentum, especially in Central River division, where the German Agency for Financial Cooperation (KFW) is supporting the programme. There are currently 23 forest parks, covering a total area of 16 979.6 ha, for which joint management agreements have been concluded with neighbouring villages.

Steady progress is also being made in Lower River division, where tentative agreements have been reached with villages to co-manage two State forests. There is potential for JFPM in other divisions, and it seems to be the best option for the sustainable management of forest parks.

One major factor limiting the spread of JFPM is the degraded status of most forest parks. In North Bank division, for instance, the bulk of forest parks are so seriously degraded that there is virtually no economic incentive for communities to join the Forestry Department in managing them; special incentives are needed to encourage local populations to adopt JFPM in these areas. The Central River division forest park provides such incentives as milling machines and wells for the communities.

PRIVATE NATURAL FOREST MANAGEMENT

Lack of experience with this management system precludes adequate analysis of the approach. The first private natural forest management agreement was concluded in May 2006, but private participation in forest management has a good chance of expanding as there is much potential for investment in ecotourism.

In-line with the government's decentralization programme, the forest policy encourages private participation in both natural forest tenure and plantation establishment. The incentives for private involvement include tax exemption and technical support from the Forestry Department in the preparation of management plans and forest inventories. The owner of a private natural forest or plantation does not have to make any payments to the National Forestry Fund.

The low rate of expansion of private natural forest management is probably due to a lack of adequate publicity on the forest policy, as many people are unaware of the incentive package for this initiative. Another limiting factor is the opportunity cost for other land uses. At present, it is difficult for forestry to compete with other land uses, such as residential and industrial uses. Land has increased massively in value, especially in urban areas, where people prefer to sell their land rather than keeping it under forest. The private sector is by far the largest potential investor in forest management, and the institutional framework should therefore encourage long-term private investments in SFM under conditions of profitability, fair competition and security, which can compete with investment alternatives.

The future of SFM depends on the government's continuous commitment to implementing the local government decentralization agenda and ensuring that adequate budgetary allocations are available to the Forestry Department to provide the needed technical and extension services to rural communities and other stakeholders in the forestry sector.

Recommendations

Financing the local government decentralization process

The Local Government Act of 2002 creates new opportunities for forest tenure in the Gambia, but inherent financial difficulties mean that it remains only a theoretical concept. The central government must provide the necessary financial resources to operationalize the local government decentralization process so that councils can implement the provisions of the act.

Greater NGO involvement in the community forestry programme

Analysis of forest tenure issues reveals an absence of NGOs and other civil society organizations in forest tenure. NGO advocacy for reduced State dominance of forest tenure and NGO help in resolving the numerous conflicts that are derailing the course of CF are required. The continuous increase in PFM-related conflicts poses a serious threat. NGOs can also provide vital links between communities and marketing channels.

As resources available to the Forestry Department decline because of project closure and limited government budget, the sustainability of the CF programme depends on increased participation from NGOs.

Building the capacities of local forest managers

Sustained efforts are needed to build the capacities of local communities in forest and community management. Forest management committees must be transparent and accountable in their duties, to keep the rest of the community with them. NGOs have a particular role in this endeavour, through credit and saving schemes.

Marketing development

As a way of maintaining local motivation in CF, market development for forest products and services should be given more attention. FAO's MA&D approach has much potential for creating small and medium-sized forest-based enterprises. Forests should provide sustainable income for their managers, and this can come about only through developing marketing mechanisms.

Nationwide implementation of the JFPM concept

The State must capitalize on the experience of JFPM gained in Central River division by increasing collaboration with forest-peripheral communities in the management of forest parks. Decades of State monopoly over forest parks have yielded very few positive results.

Improve the CCSF concept

Ways of making CCSF more attractive to local communities should be explored, as the concept offers much opportunity to extend sustainable forestry ideals to the vast expanse of open forest. The Forestry Department should revitalize patrolling and supervisory activities in forest reserves to reduce the high incidence of illegal activities.

Expanding private sector involvement

The private sector is the largest potential investor in forest management, so the institutional framework should encourage long-term private sector investment in SFM under conditions of profitability, fair competition and security, which can compete with investment alternatives.

The private sector is likely to command an increasing role in forest management, given the current orientation of the government's macroeconomic policies. This will require strengthening of the Forestry Department's monitoring and regulatory role to avoid the totally private control of the

public service functions of forests, such as conservation and protection of biological diversity, microclimate and water supply.

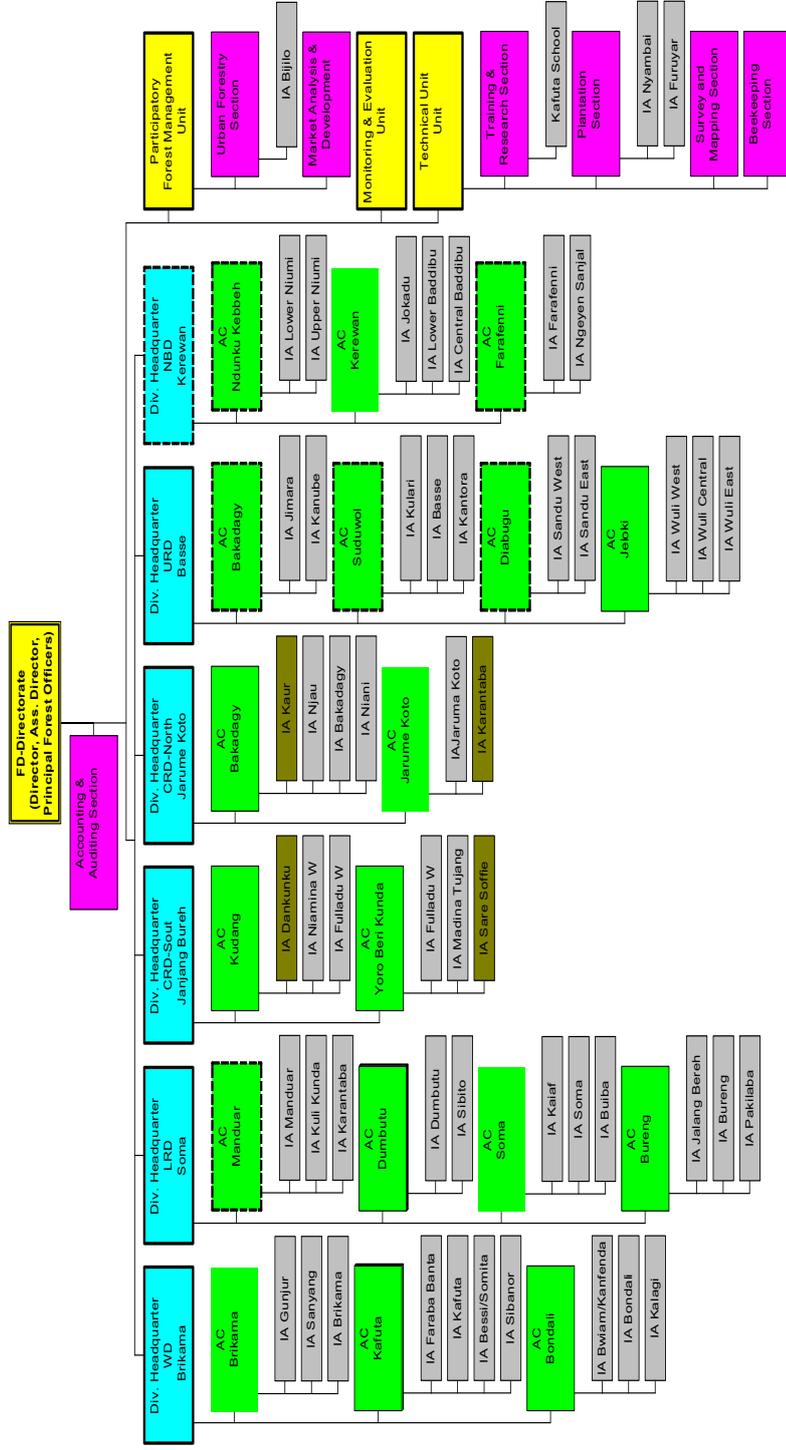
REFERENCES

- Department of State for Local Government. 2002. *Local Government Act, 2002*. Banjul.
- FAO. 2005. *Empowering communities through forestry: community-based enterprise development in the Gambia*. Rome.
- Faure, A. 1995. *Private landownership in rural Burkina Faso*. IIED Dryland Programme Paper No. 59. London, International Institute for Environment and Development (IIED).
- Forestry Department. 1995. *Forest Policy 1995*. Banjul.
- Forestry Department. 1998. *Forest Act 1998*. Banjul.
- Forestry Department. 2000. *Forest Regulation 2000*. Banjul.
- Forestry Department. 2001. *The Gambia Forest Management Concept*, revised edition. Banjul.
- Forestry Department. 2005. *Community forestry implementation guidelines*, No. DOF/CF 5-3/2005. Banjul.
- Forestry Department. 2005. *Monitoring of vegetation cover changes in the joint managed forest parks of the Central River Division Forestry Project*. Banjul.
- Kohler, K. 2001. *Tropical forest research, Africa: a general analysis of forest laws and aspects of implementation in selected countries south of the Sahara*. Eschborn, Germany, German Technical Services.
- Painter, T.M. 1993. *Getting it right: linking concepts and action for improving the use of natural resources in Sahelian West Africa*. IIED Dryland Programme Paper No. 40. London, IIED.
- Topa, G. 2006. The role of development partners in Africa: a forestry perspective on benefits, problems and trends. *International Forestry Review, Special Issues: Africa – its forests and their future*, 8(1).
- World Bank. 1992. *Managing the world's forest, looking for balance between conservation and development*. Washington, DC.

ANNEX 1. RIGHTS AND RESPONSIBILITIES IN COMMUNITY FORESTRY

Phases	Community responsibilities	Community benefits and rights	Forestry Department responsibilities
Start-up	<ul style="list-style-type: none"> Identify proposed forest area Form forest management committee Form by-laws Apply for PCFMA 	<ul style="list-style-type: none"> Traditional customary access for non-commercial forest uses 	<ul style="list-style-type: none"> Assist forest identification and committee formation
Implementation (PCFMA)	<ul style="list-style-type: none"> Elaborate preliminary management plan Plan implementation and monitoring Final demarcation of the forest area Develop 5-year forest management plan Protect proposed forest and surrounding forests from bushfires and other illegal exploitation Apply for CFMA 	<ul style="list-style-type: none"> Collection of forest products for private consumption Processed wood or round logs from clear felling for firebreaks Access to fruits and other perishable non-wood products 	<ul style="list-style-type: none"> Assist development of management plans Issue committee's certificate of registration Build capacities of forest management committees Issue licences and permits free of charge for specified products
Consolidation (CFMA)	<ul style="list-style-type: none"> Protect the forest and surrounding forest areas Establish a 5-yearly management plan and annual work plans Organize and mobilize the community for field activities specified in the management plan Monitor and document activities Regulate the administration and disposition of funds Record quantities of all forest products harvested and regularly inform the forest officer Pay proceeds of forest product sales from the forest into a bank account in the name of the committee and administered by 3 elected members Spend at least 40% of revenue on forestry development, and the balance on community development Pay 15% of all revenues to the National Forestry Fund 	<ul style="list-style-type: none"> Ownership rights over the forest Harvesting of timber and fuelwood for commercial purposes according to the management plan Right to exclude outsiders Right to exploit the forest for commercial purposes Right to increase the forest area by application 	<ul style="list-style-type: none"> Monitor management plan implementation Issue licences and permits for products described in the management plan

ANNEX 2. FORESTRY ORGANOGRAM



TRENDS IN FOREST OWNERSHIP, FOREST RESOURCES TENURE AND INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS

Case study from Ghana

By

K. Akyeampong Boakye

and

K. Affum Baffoe

Summary

At the beginning of the twentieth century, the forest area of Ghana covered about 34 percent of the total land area. Forest reservation was started in 1927 by the colonial administration and ensured the reservation of 11 percent of the country's total land area. In all, 282 forest reserves and 15 wildlife protected areas, occupying more than 38 000 km² or about 16 percent of the total land area, were established and gazetted in Ghana. There was an additional 4 000 km² of forest outside this gazetted area. The main aim of the reservation programme was to ensure the protection of substantial areas of forest, but the process of forest land reservation ignored the traditional tenure system, which led to a negative attitude to reserves among the population, especially in forest fringe communities. This situation was aggravated by a failure to inform forest communities of their usufruct rights and by the focusing of forest management on forest protection by the central government.

All forest lands in Ghana are held in trust by the government, which manages them for the stool landowners. The Forest and Wildlife Policy of 1948 stipulated that the government manage forest resources single-handedly, without the collaboration of forest fringe communities, and did not yield many positive results. Passage of the current Forest and Wildlife Policy of 1994 led to some progress regarding stakeholder collaboration, but did not solve the ownership issue regarding trees outside forest reserves and on farmland; the lack of clear ownership status calls for a policy review. The policy of 1948 was driven by the need for commercial timber production, mainly for export. The 1994 policy, on the other hand, aims at the conservation and sustainable development of the nation's forest and wildlife resources for the maintenance of environmental quality and a steady flow of optimum benefits to all segments of society. The forest sector's potential to contribute to sustainable forest management (SFM) and poverty reduction for socio-economic development faces challenges related to forest ownership, resource tenure and the lack of effective participation from resource owners and local communities in forest management decision-making. This lack of participation is due to inadequate incentive structures to ensure SFM.

Institutional arrangements have been established to address the complex problems associated with forest ownership, resource tenure and their collective impacts on SFM and poverty reduction. These arrangements include increased off-reserve annual allowable cuts, competitive bidding for timber rights, increased stumpage fees for timber, sharing of natural forest timber revenues, and improved incentives for SFM, such as social responsibility agreements (SRAs), incentives for forest plantation development, and policy reforms for benefit sharing in the modified Taungya system (MTS) and commercial forest plantations. Forest ownership and resource tenure will not be able to address SFM, socio-economic development and poverty reduction until the legislation that governs land and tree tenure and farmers' tree rights has been amended.

In Ghana, forest ownership is derived from the system of land inheritance. There are two forms of inheritance: the patrilineal system and the matrilineal system. As a result of the different historical settings of these two systems, they have different concepts of land, land acquisition and landownership. Under the patrilineal system, inheritance passes directly down the male line, while in the matrilineal system succession to property and land passes along the matrilineal line according to primogeniture in the following order: brothers, sisters' sons, sisters, and sisters' daughters (Agyeman Dua, 1991). These systems of land inheritance do not necessarily include tree tenure rights, so SFM is difficult to establish in Ghana. Reform of tenure systems would help to ensure the long-term growth of not only sustainable forestry development but also the national economy as a whole. In addition,

since the 1994 Forest and Wildlife Policy came into force, there has been no legislation regarding off-reserve management and the recognition of rights to naturally occurring timber. The way forward is to examine how forestry can alleviate poverty through off-reserve forest ownership. There is a need for greater equity through collaborative management, to reform the forestry sector and enforce compliance with participatory approaches to forest management.

The ownership of trees outside forest reserves requires particular consideration in the next policy review and amendments to the legislation governing land, tree tenure and farmers' rights. Legislative initiatives since 1994 have concentrated on promoting and regulating timber operations, while overlooking benefit sharing and collaborative management issues. A law that supports these is urgently required. It is recommended that legal provisions be made to protect tree farmers from unlawful expropriation by local communities.

Introduction

RESEARCH OBJECTIVES

This study was prepared for the FAO Regional Workshop on Trends in Forest Ownership, Forest Resource Tenure and Institutional Arrangements in Africa, held in Nakuru, Kenya from 19 to 21 October 2006.

The study investigates the trends in forest resource ownership and the institutional arrangements currently operating in Ghana. Its ultimate objective is to improve forest management practices and forests' effect on poverty alleviation, through the formulation of strategic policies and laws that link resource ownership, management agreements and institutional arrangements. The study was designed with the overall aims of:

- identifying and evaluating existing indigenous forest ownership, forest tenure systems and institutional arrangements;
- examining the impact and relevance of these for poverty alleviation;
- assisting the formulation of policies and laws to develop national forestry through linking resource ownership, management agreements and institutional arrangements for effective poverty reduction.

More specifically, the study:

- focuses on the northern savannah zone (NSZ) and the high forest zone (HFZ) of Ghana;
- assesses conflicts over resource ownership, management agreements and institutional arrangements in rural communities in Ghana, and the effects these have on poverty alleviation;
- identifies problems that hamper the optimization and implementation of strategic policy formulation and law development.

Research methodologies included drawing up a matrix of forest tenure categories, management agreements and institutional arrangements in Ghana; conducting open-ended interviews; and assessing primary data through questionnaires for stakeholders, organizations and partners.

The formal and legal context

THE TENURE SYSTEM

In general, there are greater tree tenure restrictions in the three northern regions of Ghana than in southern parts. Immigrant and tenant farmers have fewer rights to plant, use and own trees than indigenous farmers, mainly because of land inheritance systems.

Forest area, types and condition

Ghana is richly endowed with renewable natural resources, which have played vital roles in its socio-economic development before and since independence in March 1957. In 1906, the colonial administration enacted legislation to control the felling of commercial tree species; in 1908, the Forestry Department was established; demarcation and reservation of the forest estate took place between 1928 and 1939; and the Forest Policy of 1948 was developed as a guiding instrument for the management of forests.

The 1948 policy established 282 forest reserves and 15 wildlife protected areas, which occupied more than 38 000 km², or about 16 percent of the country's total land area. An additional 4 000 km² of forest existed outside this gazetted area. Since then, 50 000 ha of plantations have been planted in forest reserves, and additional plantations have been established by individuals, institutions and communities. On- and off-reserve plantation establishment increased when the Forestry Department started its Collaborative Community Forest Plantations Project, and has accelerated since the launching of the National Forest Plantation Development Programme (NFPDP) in 2001 and the Presidential Special Initiative on Forest Plantations in 2002, through the Highly Indebted Poor Countries Initiative. It is difficult to assess the expansion of teak plantations outside forest reserves, however, because the Forest Services Division (FSD) has kept only scanty records over the years.

FSD's target is to establish 20 000 ha of plantation a year on reserve forest. An estimated total of 60 000 ha has been planted since 2005, using the modified Taungya system (MTS) (NFPDP Annual Report, 2005).

TABLE 1
Forest reserves in HFZ

Forest type	Area (ha)
Production area	719 300
Convalescence area	240 392
Protected area	238 200
Other	415 108
Total	1 613 000

Table 1, showing the status of forest reserves in HFZ, is based on results of the Multi-Resource Inventory (MRI) of 2001/2002, which studied a timber production area of 719 300 ha. MRI was a forestry inventory programme supported by the World Bank and the United Kingdom's Department for International Development (DFID) with the primary objective of estimating the stocking levels of timber resources in the permanent forest estate of HFZ – Brong Ahafo, Ashanti, Eastern, Central and Western regions. The inventory aimed to provide estimates at the reserve, district, regional, ecological zone and national levels. In accordance with wider perspectives of the value of forests, an assessment of important non-wood forest products (NWFPs) and an indication of fauna populations were included in the survey.

HFZ contains the permanent forest reserves within the middle belt and the southern forest, and includes five of the country's ten regions, as shown in Table 2. NSZ comprises the three northern regions, and the Coastal Savannah Zone covers the Greater Accra region and parts of Central and Southern Volta regions; these zones are non-timber producing. NSZ contains areas of communal forest, and the coastal savannah zone is characterized by individual, group and community woodlots to meet domestic and fuelwood requirements.

As shown in Annexes 1 and 2, there are forest reserves in Northern, Upper West and Upper East regions, but these do not produce timber, although some have established plantations and are undergoing reforestation under NFPDP. Some of these reserves protect the water sources and catchments of major rivers flowing into Volta lake, including headwaters of the Kulpawn and Dhaka and tributaries of the Tapania, Kulpawn and Nasia.

TABLE 2
Trends in reserve and timber production areas in HFZ, by region

Region	Reserve (ha)	Production forest in 1989 (ha)	Production forest since 2002, (ha)
Ashanti	383 900	234 500	126 400
Brong	264 060	202 400	126 300
Central	110 730	122 800	73 400
Eastern	153 750	87 900	70 200
Western	700 880	513 400	323 000
Total	1 613 240	1 161 000	719 300

The following are the reasons for the declines in production forest area since 1989:

- In Brong, Ashanti and Eastern regions, most convalescence areas did not recover and tended to degrade, mainly as a result of annual wildfires.
- In Western and Central regions some areas are not degraded, but have been designated as protection forest, for example biodiversity areas.
- Other reserves, such as Manzan, Muro and Sukusuku, have been encroached by settler cocoa farmers.

TABLE 3
Off-reserve TUCs

Region	Number of TUCs	Area (ha)
Ashanti	16	80 501
Brong	26	105 567
Central	16	64 309
Eastern	6	38 225
Western	3	26 517
Total	67	315 119

Timber utilization contracts (TUCs) are the legal instruments governing forest management and product use. The Timber Resources Management Act of 1997 states that no person shall harvest timber from any land to which the act applies unless he/she holds timber rights in the form of a TUC in respect of the land area concerned. TUCs are applicable both on- and off-reserve. Table 3 indicates the designated areas outside forest reserves for which rights of exploitation are guaranteed

because they contain timber trees. Five-year timber utilization permits (TUPs) can be applied to relatively small land areas outside these designated areas.

STAKEHOLDERS

Stakeholders in the forest estate, both on- and off-reserve, include the central government through its Ministry of Lands, Forestry and Mines, the Forestry Commission, stool landowners, district assemblies, forest fringe communities, non-governmental organizations (NGOs), timber contractors, administrators of stool lands, and private plantation developers, both local and international. It is important to emphasize that in Ghana ownership of land does not necessarily imply the ownership of and right to fell, extract and convert logs into lumber without permission from FSD. It is an offence to fell timber, convert it into lumber or convey it without the relevant permission stipulated by law.

Regarding stakeholders' rights and responsibilities, only the government – through its various ministries, department and agencies – has asserted its rights and responsibilities. This is mainly the result of the government's failure to formulate policy and define roles for ensuring sustainable forest resource use, and of inequitable benefit sharing arrangements. The relevant policy is ambiguous, and players in the timber industry strongly resist policies and management arrangements that are not in their own interests.

OWNERSHIP RIGHTS AND RESPONSIBILITIES

The forests of Ghana are classified as forest reserves, off-reserve forests, communal forests, community plantations, private/individual plantations and institutional plantations.

Forest reserves

Forest reserves are fully vested in the State through the Forest Ordinance of 1927, and all forest and timber resources are held in trust by the government on behalf of the stool landowners. Although landownership did not change at the time of reservation, traditional owners are denied rights of access to trees or land in reserves unless they have a permit from FSD. Since its outset, this law has created animosity between local communities and FSD, because of foregone benefits and the view that reserves were created without consultation. The management of trees within forest reserves, and the rights to own, plant, use and dispose of them are controlled by the State through the Forest Protection Decree of 1974.

According to Asare (2000) ownership of forest is closely linked to the indigenous system of landownership. Land is communally owned and held in trust on behalf of the people through the stools and skins. Landowners exert substantial control in deciding whether an area should be set aside for reservation. Although national law grants the government the authority to constitute a reserve on any land it deems appropriate, landowners must be consulted through an arbitration process that is under the jurisdiction of a reserve settlement commissioner, who must take landowners' concerns into consideration. Some proposed reserves have had to be abandoned because of strong opposition from landowners. Asare also reports that in some instances, such as wildlife reserves, the government purchases the land outright from the landowners, thereby becoming the property owner and enjoying the same rights as any other landowner. In effect landowners – whether stools, skins, the government or individuals – wield immense power on the setting aside of an area as permanent forest estate, and always have rights to revenue from the exploitation of the resource.

Communal forests

Communal forests are woodlands outside forest reserves; most of them are in northern Ghana (see Annexes 1 and 2). Unlike the off-reserve forests of the south, which have economically exploitable timber trees, the trees in communal forests can be used only by households as sources of fruits, other food, medicines, etc. Communal forests are either natural or established by communities with support from FSD and NGOs. Trees in these forests cannot be owned or inherited by individuals,

but usufruct rights – such as collection of herbs and fuelwood – can be, according to the relevant rules and regulations. In Upper West region for instance, some communities have reserved areas of land for fuelwood production.

Sacred groves

Sacred groves are forests that communities have reserved on communal land. They occur throughout Ghana and are usually very small in size. No individual has the right to plant, use or inherit trees and other tree products in most of these traditional forest groves, which are of great socio-cultural and religious significance. The rich histories of these natural enclaves are diverse, but most are related to the beliefs and values of local people. Traditional authorities employ indigenous strategies to exclude human activities from sacred groves, retaining them in or near their original natural state. The most common of these strategies are taboos that restrict people's entry altogether or on particular days. Sacred groves therefore present a mosaic of undisturbed habitats for flora and fauna within degraded ecosystems. In some cases, the community's fetish priest is the caretaker of its sacred groves and is usually granted limited rights to sell tree products, but not the land; no individual has the right to dispose of such land. A case study of sacred groves in Ashanti region, carried out by the Ashanti Regional Office of Ghana's Environmental Protection Agency in 2005, found that more than 90 percent of the 32 towns visited had at least one sacred grove. The groves average about 1 acre (0.4 ha) in area, with the largest – at Kobi in Moseaso – being about 100 acres. It was also observed, however, that most sites had not been mapped, so it is difficult to measure their sizes; the figures that people quoted were more guesses than actual.

The Taungya system

Taungya is a system of forest plantation in which small-scale farmers are allowed to cultivate crops between the seedlings of a forest plantation for the first few years after planting (Amanor, 1996). The system was introduced in 1928 to restore Ghana's forest cover, solve the land shortage problems for farmers living near forest reserves, and provide the Forestry Department with labour for plantation development. Since then, lack of ownership rights to trees planted on reserved land have proved to be a great disincentive for sustainable forest management (SFM), and the Taungya system has been modified. The MTS includes benefit sharing and recognizes farmers' tenure rights. It is expected to promote SFM and poverty reduction approaches in Ghana. The MTS puts into action the 1994 Forest and Wildlife Policy's concept of granting individual farmers and tree growers the right to plant and inherit trees in forest reserves.

TABLE 4
Features of the different tenure types

Type of tenure	On-reserve	Off-reserve	Area (ha)	Rights of access holders	Rights and responsibilities of government	Remarks
Forest reserves	✓		1 613 240	Permits for timber, NWFP usufruct rights	Protection, management, development and utilization	Owned by stool, shared with government
Off-reserve forests		✓	315 119	Timber permits	Management	
Communal forests		✓	-	Non-commercial gathering of tree products	n.a	All inhabitants have usufruct rights to naturally occurring trees
Sacred groves		✓	-	Non-guaranteed access	n.a	
Community plantations		✓	-	Communal gathering	n.a	Ongoing
Private plantations		✓	-	Sole owner and manager	n.a	Ongoing
Industrial plantations		✓	-	Sole owner and manager	n.a	Ongoing

Taungya system	✓		50 000	Access to land but not tree crops	Management	Stopped
MTS	✓		60 000	Access to land and tree crops	Management	Ongoing
Collaborative forest management	✓	✓		Joint managers for equity	Management	Ongoing
11. Commercial plantations	✓		0	Managers of the resource	Regulatory roles	Guidelines ready late 2006

A stool land is land communally owned by the subjects of the stool and held in trust by a chief who is the unifying symbol of authority.

MANAGEMENT AGREEMENTS: RIGHTS AND RESPONSIBILITIES

Management agreements for forestry in Ghana include the benefit sharing agreements used for management of both on- and off-reserve forest resources and social responsibility agreements (SRAs). According to the rules for exploitation of timber products as directed by the *Logging manual*, FSD should measure timber trees within 48 hours of felling so that the District Forestry Office can calculate the stumpage fees to be paid by timber operators. Fees are paid to FSD (which is part of the Forestry Commission), with the shares due to stool landowners, the district assembly (local government) and the office of the administrator of stool lands paid through the administrator of stool lands according to the formulae described in the following paragraphs.

On-reserve: FSD receives 60 percent of the total stumpage and rent collected; the office of the administrator of stool lands receives 10 percent; and the remaining 30 percent is divided as follows:

- 55 percent to the district assembly;
- 20 percent to the traditional council;
- 25 percent to the stool landowner.

Off-reserve: FSD receives 40 percent of the total stumpage collected. The stool landowner receives the remaining 60 percent of the stumpage and 100 percent of the rent.

Until June 2002, when the government adopted the current policy, the benefit sharing arrangements for off-reserve forests were similar to those for reserves. In addition, SRA revenue is paid to the fringe communities for both on- and off-reserve exploitation. In spite of these management arrangements, however, the forest sector has failed to fulfil the expectations of stakeholders and fringe communities, which have been marginalized over the years. Forest exploitation is characterized by unsustainable rates of logging, growing poverty in forest fringe communities, and poor returns to local people and resource owners, mostly resulting from high levels of illegal felling, illegal chainsawing, pervasive corruption in the public sector and weak enforcement of rules. Other significant problems are the inability of FSD to collect outstanding payments and the indebtedness of timber operators. According to the environmental advocacy group Forest Watch Ghana, the country loses US\$100 million a year from uncollected timber right fees (announcement in the *Daily Graphic*, 8 October 2004).

According to Opoku (2005), the 2002 revision of off-reserve royalty rates has had very poor results. He states that the formula for distributing royalties from stool land was set out in the constitution, so by seeking to determine royalty rates administratively, the government is violating the constitution. He also comments that the Forestry Commission's collection of stumpage has been so poor that the benefits of the policy have been nullified.

PLANNING AND MONITORING OF ON- AND OFF-RESERVE PRODUCTION

FSD employs manuals of procedures (MOPs) and management plans to manage the country's forest estate. MOPs lay down strategic, operational and tactical procedures for the effective and efficient management of forest resources in both on- and off-reserve areas. Off-reserve exploitation is covered by the same procedures and rules as on-reserve exploitation. Thus, the procedures apply to

the 1 613 000 ha of forest reserves in HFZ, the off-reserve TUC area of 315 119 ha and the area under TUPs. The manuals are: MOP A – Strategic Planning; MOP B – Operational Planning; MOP C – Sustainable Timber Production On-Reserve; MOP D – Stock Survey and Yield Allocation; MOP E – Preparation of Timber Harvesting Schedules for Forest Reserves; MOP F – Controlled Timber Production Off-Reserve; and MOP G – Wildfire Management. In addition, there are operational guidelines on log measurement, conveyance certificates and forest reserve management plans.

All these manuals provide clear planning and monitoring guidelines, which include participation from owners and managers and seek to ensure SFM and poverty reduction. The manuals provide staff with a basis for preparing management plans and ensuring that timber production areas are managed in accordance with the regulations for TUCs, as defined in the Timber Resources Management Act.

Forest reserve management plans are binding agreements between FSD and the resource owners regarding how the reserve is to be managed. They contain action plans, and emphasize that the overall aim and primary objective of managing forest resources is SFM and poverty reduction.

There is a lack of planning and monitoring systems for other types of forest land, such as communal and private. These types of forest are the source of very insignificant percentages of timber and other forest produce.

Changes and trends

Ghana's regulations for forest reserve management establish the usufruct rights of forest fringe communities to hunt, fish, collect fuelwood, snails and medicinal plants, and farm. The MTS includes benefit sharing arrangements that recognize farmers' tenure rights.

According to Kassanga (1998), the term "land tenure" applies to the various laws, rules and obligations governing the holding and/or ownership of rights and interests in land. In Ghana, there are two forms of inheritance: the patrilineal system and the matrilineal system. Under the patrilineal system, inheritance passes directly down the male line, with the heir's paternal uncle assuming temporary custody in cases where the heir is underage. In the matrilineal system succession to property and land passes along the matrilineal line according to primogeniture in the following order: brothers, sisters' sons, sisters, and sisters' daughters (Agyeman, 1991). It is important to note that these two main inheritance systems have different concepts of land, land acquisition and ownership rights. In both systems, however, immigrant and tenant farmers have restricted rights to use their farms for food crops, but not tree or cash crops. By discouraging tree planting in this way, the inheritance systems also discourage SFM and poverty reduction.

The system of ownership in forest reserves, which are held in trust for the stool landowners by the government, makes sustainable forest development and poverty reduction easier to pursue, as demonstrated by the MTS. The 1994 Forest and Wildlife Policy encourages increased public (including farmers' and communities') awareness of and involvement in the establishment, management and utilization of forest resources, and the MTS is an important way of involving rural people in tree planting. The MTS is based on the original Taungya system, which was revised to include self-financing and sustainability issues during a consultation process from July 2001 to December 2002. The process was initiated by the Government of Ghana with support from FAO and the World Bank. Consultations involved stakeholder groups, including farmers, landowners, local communities and NGOs. Under the MTS, farmers are the owners of forest plantation products, and the Forestry Commission, landowners and forest-adjacent communities are shareholders. Under the original Taungya system, the Forestry Commission was the owner of plantations, and landowners – but not tenant farmers – received benefits from tree crops. The new MTS uses the following benefit sharing framework:

- farmers receive 40 percent of tree outputs;
- the Forestry Commission receives 40 percent;
- landowners receive 15 percent: tribal landowners 8 percent, and traditional authorities 7 percent;
- forest-adjacent communities receive 5 percent.

Currently, the MTS is part of the government's strategies to alleviate poverty and reclaim lost forest cover. Since 2002, an estimated 60 000 ha of land in degraded forest reserves has been planted.

Since the Forest and Wildlife Policy of 1994, legislative initiatives have concentrated on promoting and regulating timber operations, and have not included benefit sharing or collaborative resource management issues. Greater transparency and competitiveness in the allocation of timber rights are expected to result in higher flows of benefits to landowners, thereby greatly improving the economic value of timber rights for landowners and increasing the indirect benefits for other stakeholders such as farmers. Following the passage of the Timber Resources Management Act in March 1998, the first competitive bids for timber concessions were made in November 2003; since then, the Forestry Commission has accepted bids on only two other occasions. The Forest Plantation Development Fund Act of 2000 provides some hope for improved forest tenure by empowering its board to confer ownership rights on plantation developers, according to guidelines.

FOREST TENURE POLICY

The Ghana Forest Policy of 1948 aimed to create permanent forest through reservation by either the central government or traditional authorities. Its ultimate objective was to ensure sustained and adequate supplies of forest produce to meet actual and potential local requirements and the demands of the export trade, while providing indirect benefits, such as protection of watershed climate and prevention of erosion. It decreed that utilization should be progressive, with no replacement of forest resources not permanently dedicated to forestry, and controlled so that resources lasted as long as the market demanded and until the forest reserve had been regenerated. Forest supplies were also to be used to their utmost prior to land distribution to farming.

The Forest and Wildlife Policy of 1994 introduced a new set of principles for SFM and established priorities for development of the forest sector. This policy therefore contributed to the development of a national forest estate and a timber industry that provide the full range of benefits to society in a manner that is ecologically sustainable, while conserving Ghana's environmental and cultural heritage. The new policy promotes public participation in the sharing of forest management benefits and responsibilities, and encourages integrated and coordinated research in forest-related issues. It also provides for the conservation of all valuable wildlife habitats and communities.

The constitution of 1992 implies that improved forest management practices would be adopted. It provides that all stool lands in Ghana should be regulated and controlled by the appropriate stool on behalf of the stool's members and according to customary laws and usage (Article 267). The constitution does not mention clan, family or individual land. It is clear that the legal framework for both on- and off-reserve forest management is the best option for forest management tenure, especially since the 1994 Forest and Wildlife Policy.

Prior to the 1994 policy, forest management was highly geared towards sustainable utilization, with very little collaboration with forest fringe communities. Since the policy, however, rural populations have been increasingly integrated into forest management processes. A key attribute of this form of forest management is the series of laws that apply to rural communities' landownership and land-use rights, management and harvesting of trees and forest, and benefit sharing. All trees and forest are vested in the president; in other words, they are held by the State in trust for the communities concerned. Although this implies that communities' legal ownership is not affected, in practice the State has control over trees and forest resources, even though communities and landowners are involved in forest management tasks.

Previous law did not distinguish between ownership of planted and of naturally growing trees, because it assumed that no timber trees were planted. The new law on plantation development and management recognizes the rights of tree farmers and planters.

There is no law that regulates the gathering of living or dead NWFPs. The hunting of a few animal species is restricted by the Wildlife Conservation Regulations of 1971, which also state that animals should not be hunted between August and December or when they are young. Certain methods of hunting are prohibited without written authorization from the Forestry Commission. Restricted hunting methods include the use of gin traps, artificial light or flame, nets (except for fish or poisonous snakes), pitfalls, and poison or poisoned weapons. The law also decrees that only licence-holders can trade in bushmeat.

Analysis of forest management and tenure systems

FOREST MANAGEMENT

Ongoing forest management initiatives for both stool landowners and private, community and individual landowners aim to rationalize forest tenure to promote community participation and equitable benefit distribution. Recently, stool landowners and forest resource managers have been discussing their respective shares in the benefits from on-reserve management, following revision of the stumpage allocation for off-reserve lands. The stool landowners want to be more involved in forest resource management; they would like to take over the entire management process, but this is viewed as being unrealistic.

Collaborative forest management in Ghana involves a working partnership between the local people and FSD to ensure that all forest resources are managed effectively, efficiently and equitably. To ensure that reserve management is equitable, management plans identify the benefits that local people have a right to receive from the management of their resources. Many communities living close to reserves also participate in decision-making for the management of production and protection zones on reserves. Communities may be able to collaborate in the establishment of plantations in conversion zones, rehabilitation through enrichment planting in convalescence zones, establishment of firebreaks, cultivation of NWFPs, boundary maintenance and research programmes. The potential for collaboration should be explored during socio-economic surveys. At a later stage, agreements to guide the implementation of collaborative management programmes can be drawn up, specifying the objectives, activities, resources, roles and responsibilities.

Regarding benefit sharing in plantations established under the MTS, the Minister of Lands and Forestry assured a focus group discussion with Tropenbos International-Ghana in October 2004 that the Attorney General's department had completed a legal framework on benefit sharing among landowners, forest fringe communities, the Forestry Commission as a service provider, commercial tree plantation developers and Taungya tree growers. He also disclosed that this would provide the framework for communities to obtain access to land in degraded forest reserves. Analysis of the various forms of tenure category indicates that participatory management approaches that are equitable are the most advantageous of existing tenure systems

LIVELIHOODS

Ghana's forest estate – both protected and off-reserve – provides both direct and indirect livelihood benefits to the entire population. Off-reserve forest provides 70 percent of the country's fuelwood consumption.

Rural fringe communities have benefits such as permits to harvest NWFPs from the permanent forest estate. FAO defines NWFPs as “forest products consisting of goods of biological origin other than wood, derived from forests, other wooded land and trees outside forests”. NWFP activities in Ghana include palm-wine tapping, collection of raffia palm and canes, hunting permits, and collection of chew-sticks (Nsokor tree). Usufruct rights, such as for the collection of herbs and medicinal plants, are also guaranteed. With the rural–urban drift, the urban demand for these items has increased, as has collection of NWFPs. Over the years, many people in Ghana have depended on NWFPs for food, medicines, building materials, household goods, agricultural equipment and energy supplies, and NWFPs provide livelihoods for the inhabitants around forest estates. Although access and rights to these benefits are secure, the Forestry Commission has failed to manage them effectively. NWFPs have been marginalized in protection; apart from chew-sticks, no NWFPs are included in permanent protection areas. NWFP exploitation has therefore become an extensive, commercial trade between rural forests and urban markets, which is often uncontrolled and destructive to the sustainable management of the forest.

According to Agyeman (1993), forest reservation appears to have had little effect on the socio-economic conditions of communities living near reserves; there is no difference in income between areas near to and distant from reserves in either the patrilineal or the matrilineal inheritance systems. One of the main livelihood interventions to result from the 1994 Forest and Wildlife Policy was the introduction of collaborative boundary maintenance. Under this scheme, FSD contracted rural forest fringe communities to clean the forest boundaries for a fee. It was expected that the rising incidence of illegal encroachment would be reduced by providing direct financial benefits to participating contract cleaners, but although successful in some areas the scheme had problems related to long delays in payment and has had to be suspended.

The Forestry Commission is pursuing other management interventions and projects for livelihood sustenance with community involvement. Some of these involve creating alternative livelihoods through beekeeping, snail rearing, grass rearing and micro-credit funds for the improvement of subsistence farming activities. The pressure of population increase in forest fringe communities – through both legal and illegal entry – is expected to diminish, ensuring a positive trend in the sustainable management of forests and helping to alleviate poverty. Projects such as the High Forest Biodiversity Conservation Areas (HFBCA) Project have gone further in this direction by creating community investment funds to ensure continuous development and improvement of the livelihoods of forest fringe communities. This project has received US\$2.5 million, and seeks the collaboration of forest fringe communities through community-based advisory groups for the management, protection and conservation of Ghana's forest reserves.

Other livelihood options identified in forest reserve management plans include ecotourism with community participation to ensure ownership, the free flow of benefits to communities, and employment creation for people involved in implementing activities. This concept could be extended to the seven national parks, six resource reserves, four wildland sanctuaries, five coastal Ramsar sites and the nature reserve.

An important source of livelihoods in both in- and off-reserve forests is illegal chainsawing, particularly among the unemployed youth around the reserves, who view it as their only means of survival. This problem raises sensitive issues on benefit sharing, as illegal chainsawers are aware of the high profit margins of timber contractors and the perceived high life styles of some top forestry officials. Recently, some reserves have been inundated with high levels of illegal mining. These two activities have had very severe negative effects on sustainable management of the forest estate. Collaborative forest management, public education and legal enforcement are the best options for solving these problems.

The MTS, which is currently being used in national reforestation projects in forest reserves, provides the population with some economic benefits and livelihood sources. The immediate benefits of the MTS include:

- reclaiming degraded forest cover;
- sustaining the future requirements of wood industries;
- ameliorating food shortages;
- reducing land scarcity;
- reducing poverty, as farmers are paid for services such as planting and tending;
- generating revenue for the country and stakeholders.

TABLE 5
Impacts of the MTS

Impacts on natural resource base	Estimated total area of 61 401.90 ha planted to date: 17 460.90 ha in 2002; 17 691.00 ha in 2003; 16 250.00 ha in 2004; and 10 000.00 ha in 2005. Annual planting target is 20 000 ha/year.
Impacts on livelihoods	More than 36 000 jobs created annually for the minimum achieved planting target of 10 000 ha. Forest fringe community members have stopped migrating to urban centres in search of work. 120 000 tonnes of food produced annually from a minimum achieved planting target of 10 000 ha: maize, 19 000 tonnes in 2005; and plantain 740 000 tonnes from 2002 to 2005. Improved economic well-being of plantation farmers through payments for clearing, peg-cutting, planting, maintenance, etc.
Other impacts	Participation does not discriminate against women and is gender-sensitive, so women and men have equal opportunities to improve their financial status.
General success factors	Forest fringe communities have greater dialogue with FSD through collaborative forest committees (CFCs), which play key facilitating and organizing roles.
Remaining issues to be resolved	Improving/maximizing the benefits from plantation stands through secondary livelihood activities such as beekeeping. Improved management of existing plantations.

The Forestry Commission's ongoing Wildfire Fire Management Project involves communities in the establishment of green firebreaks and is based on MTS concepts. Species are selected in consultation with communities, to ensure that tree management through thinning and pollarding will meet their future fuelwood requirements and generate other benefits such as household income from the sale of fuelwood.

WOMEN AND LAND TENURE

No customary law distinguishes between men and women in terms of rights to own and use land or trees; although women's rights to inherit land are weak and insecure, once they have acquired land their use of it is not restricted.

In patrilineal societies, women inherit far smaller shares of their fathers' land than their male siblings do. Current land scarcities are leading sons and family heads to assert male claims and lineage principles more strongly (Nukunya, 1972).

Matrilineal societies recognize greater rights and inheritance claims for women, who have the same rights as men to own and plant trees on private land, but not on communal land. The restriction on planting and owning trees on communal land also applies to immigrants and tenants. In rural and semi-urban areas, women and children are responsible for collecting fruits and fuelwood for sale and home consumption. It is therefore very important to strengthen the tenure rights of women and mobilize them in community forestry programmes, because they are the people who stand to benefit most. This is especially important in the three northern regions and the coastal savannah, where increased access to fuelwood supplies would improve women's socio-economic conditions and give them more time to farm. Another factor of tenure that affects women is that they do not benefit directly from inheritance because of secondary rights to land and polygamous marriages.

HUMAN AND FINANCIAL ARRANGEMENTS FOR FOREST RESOURCE MANAGEMENT

The Forestry Commission Act 1999 aims to provide effective and efficient institutional arrangements for its divisions and units involved in sustainable management of Ghana's forest and wildlife resources. The functions of the Forestry Commission include assisting the private sector and other bodies with implementation of the 1994 Forest and Wildlife Policy, through providing advice and technical services for resource protection, management, development, and the establishment of forest plantations. These activities ensure that individuals have continued access to their forest resources and tree ownership investments. In practice, however, the Forestry Commission's protection of forest resources – even within its own permanent protected areas – is hampered by illegal chainsaw and mine operators. Illegal farming has even led to the loss of once pristine forest on

permanent protection areas. A major cause of ineffective forest protection was the downsizing of the Forestry Department's staff when several divisions were merged to form the Forestry Commission. Although the laying off or redeployment of elderly or ineffective forest guards and technical officers was a positive development, the drivers of the merger were too insistent about reducing employment numbers, especially in the Forestry Department, given the increase in illegal chainsaw operations and the department's inability to tackle this environmental menace effectively. Another negative factor was the greed and unethical practices of some officials, contractors, politicians and stool landowners, which led to loss of motivation among forest guards and range supervisors and a general lack of trust in the department's capacity to manage the resource base sustainably.

Most of the off-reserve forest plantations owned by the community, private individuals or institutions are plantations of exotic species or mixed stands of indigenous and exotic species. In general, these forests lack human and financial resources, so silviculture and thinning practices are often not carried out until the plantations are ready for final extraction, when they resemble mature timber trees. This situation is particularly true of scattered community and individual forest plantations. A few institutions and private plantation developers do have the necessary human and financial resources for forest management, however.

The Forestry Commission is a public institution with budgetary allocations from the government; its operations can suffer serious delays and financial constraints as a result of this dependency. It was meant to be self-financing by 2005, but this target was not reached, so it still depends on government funding for its activities, with donor support for specific projects and programmes. At present, industry's reluctance to pay the Forestry Commission's export levies is causing a major budgetary imbalance, which prevents the commission from continuing to protect and manage the forest estate.

The Forest Plantation Development Fund Act of 2000, amended by the Forest Plantation Development Fund (Amendment) Act of 2002, established a fund to provide financial assistance to community, individual and private plantation developers for plantation development, research and technical advice. Section 3(3) of the act assures beneficiaries the right to own any timber produced, as long as they observe the conditions set out by the fund's management board. The aim of this is to ensure growth of this sector of the economy.

Capacity could be strengthened through laws or legal actions such as assuring long-term tenure security (of at least two rotations) throughout the limited maximum leasehold period permitted for non-Ghanaians. This could be achieved without amendment to the Constitution – by decoupling landownership from tenure of planted trees – so that international and local investors do not have to lease or otherwise acquire land, but can instead enter partnerships with landowning stools or other entities that use their land as share capital in the partnership.

It is also necessary to prevent unlawful seizures and expropriations by local communities through compensation. The Timber Resources Management (Amendment) Act of 2002 makes adequate provisions for the risk of expropriation by the government or State. It does not specify the actions to be taken when investors' rights are infringed, however, and it is not possible to proceed against a local community or section of a community in the law courts.

Incentive systems for forest resource ownership are provided in Sections 14A to 14J of the act. Incentives include the repatriation of profits from investments, and exemption from duties, value-added tax etc. for non-zero-rated plant, machinery and equipment. Guarantees against expropriation are provided for investments in the forestry and wildlife sector. The Plantation Development Fund supports private developers with grants payable at harvesting of the timber resources.

POLICY AND LEGISLATION

Before the 1994 Forest and Wildlife Policy was passed, forestry sector governance was disorganized and facing a crisis. The forestry and timber sectors collapsed, along with the national economy, in the 1980s.

Some of the guiding principles of the 1994 policy relate directly to forest ownership and resource tenure for SFM. These principles include people's right to have access to natural resources for maintaining a basic standard of living, and their responsibility to ensure the sustainable use of such resources. The nation depends on wise use of forest and wildlife resources as part of an integrated

land-use policy; these resources contribute to the economy by maintaining vital ecological and life-sustaining processes and conserving pools of genetic material, offering development opportunities for tourism, scientific, cultural and education advancement and the flow of benefits to local communities.

Since the coming into force of the 1994 policy, very little new legislation has been made. The following two enactments, which directly support forest ownership and resource tenure and link up with SFM and poverty reduction, were rolled out 11 years after the policy:

- The Timber Resources Management Act of 1997 replaces the concessions system with TUCs, which are allocated through competitive bidding among qualified companies. Contracts have temporal and spatial limits. This act extends the investment incentives available in other sectors to investors in the forestry and wildlife sector. The Timber Resources Management Regulations of 1998, as amended in 2002, prescribe procedures and criteria for the granting of timber rights through a competitive process.
- The Forest Plantation Development Fund Act of 2000 establishes a fund that provides financial assistance and fund management for the development of forest plantations.

It is notable that neither of these laws supports the concept of community participation in resource management. The Collaborative Resource Management Unit of the Forestry Commission's Resource Management Support Centre has made very little progress through CFCs and forest fora. In addition, the laws passed do not improve the sharing of benefits from timber exploitation for farmers or tree owners. The reasons for this unfortunate situation include poor post-independence policy management, a lack of legislation, weak policy consultation and consensus building, ambiguous policies, disruptive industry influences, and institutional problems (Bilijo, 2005)

According to Opoku (2005), the 1994 policy did not establish an effective legislative programme for benefit sharing and participatory resource management. It suggested that a new Forest Act be drawn up by 1996, but the Ministry of Lands, Forestry and Mines shelved plans for this act to avoid giving politicians too strong an influence on the reform drive. Since 1994, the legislative programme has been very limited and timber-biased, and does not include benefit sharing and participatory management issues. Opoku states that substantive changes in policy, legislation and practice are more likely to occur now, because of the current increase in social activism and assertion of the rights of forest fringe communities, which are supported by both local and international NGOs.

Bilijo (2005) claims that poor post-independence policy management is a result of the weak policy management the forest sector has experienced since 1951. He believes that this is caused by the public administration that developed after independence. No efforts appear to have been made to address the growing disparity between policy and law in the sector – for instance by amending policies to respond to changing circumstances – so now few people in forest administration are familiar with the policy. Weak policy consultation has failed to empower rural people, by granting only limited recognition of stakeholders' rights and responsibilities. Empowered stakeholders would have helped ensure that officials carried out the responsibilities defined in the 1994 policy, because the officials would have had to make enforcement commitments to landowners and communities.

Institutional problems in the forestry sector, such as the lack of an in-house legal department until recently, have aggravated the flaws in legislation.

The current (1994) policy is overdue for review to take into account emerging national requirements and address issues of international concern.

Assessment of the different forest tenure systems

CONTRIBUTION TO SUSTAINABLE FOREST MANAGEMENT AND POVERTY ALLEVIATION

A comparative analysis was made of the different tenure systems to assess their contributions to SFM and poverty reduction.

Forest reserves

The tree tenure system operating in forest reserves is different from those operating outside forest reserves. Because the forest reserves are fully vested in the State, through the Forest Ordinance of 1927, there are requirements for entry, such as timber rights, permits for timber exploitation, permits for NWFPs and the provision of guaranteed usufruct rights. Most management plans for forest reserves use permits to define communal rights to hunt, fish, collect fuelwood, snails and medicinal plants, and farm on admitted farms. Admitted farms are farms that already existed at the time of reservation, whose farmers/owners were granted continued access following the reservation process. According to Agyeman (1993), communal rights have been the subject of dispute between the government and communities, because communities want unrestricted access to the forest on the grounds that they contribute in preventing illegal timber exploitation. Agyeman also reports on a survey in which several respondents complained that the procedures for acquiring permits were cumbersome and that FSD did not readily give permits for some items. FSD, on the other hand, claimed that it issues permits quickly, unless it has difficulties with supervising and monitoring them. In reality, prevailing conditions make the forest reserve highly inaccessible to the marginalized poor regarding use of tree resources and the acquisition of permits for NWFPs, such as canes, raffia palm and chew-sticks, for which there is demand in urban centres.

The main reasons for fringe communities' lack of access to forest resources are the highly bureaucratic and centralized processes involved, and the communities' distance from district forestry offices. Time constraints and competing demands on limited budgets at FSD are another factor. There are few incentives to encourage initiatives that create jobs and reduce poverty for fringe communities. In spite of the policy shift towards collaborative management, forest resources still face serious encroachment because of inequities regarding benefits and the lack of enforcement of forestry rules. While wildlife protected areas are strictly maintained by well-trained and armed staff, illegal chainsaw operators are still able to pitch camp in the heart of forest reserves, and sometimes even exchange fire with military task forces whose assistance has been sought. This scenario could be blamed on State control of forest resources, and thus call for the devolution of management, but other social factors may also be involved.

Off-reserve forests

Ownership rights to economic timber trees in off-reserve forests also rest with the government, but access to other forest and tree resources depends on the prevailing landownership and inheritance system. Generally, tree resources are allocated to satisfy the increasing domestic and fuelwood demands. The greater a tree's economic value, the greater the restrictions placed on its use by landowners, especially for tenants and immigrants. It is difficult for immigrants to own trees through planting on the land they rent. Such tenure restrictions reduce tenant farmers' attachment to their farmlands and are major disincentives to SFM and poverty reduction. Land tenure rights and land administration have to be fully reviewed so that their contributions to both local and national economies can be increased through SFM and poverty eradication.

Traditional, community and private forests

Traditional authorities employed indigenous strategies to prevent human activities from encroaching on sacred groves. The influence of Western culture, Christianity, education and their

attendant modernization have eroded many of the basic tenets underpinning the survival of traditional reserves. Rising population, coupled with increased demand for agricultural land and infrastructure have also led to serious encroachment of some sacred groves. Although some groves are well-preserved with few or no signs of degradation, others have been seriously affected by farming activities, unauthorized logging, bushfires, housing development, hunting and gathering expeditions, road construction, and mining. Some groves have degraded beyond recovery as a result of encroachment.

Local communities and NGOs have initiated rehabilitation programmes in some groves, but a major setback to the management and monitoring of sacred groves is the lack of data with which to elicit support from interested groups. If they are well managed, some of the sacred groves that have survived in permanently protected forest reserves could provide benefits such as genetic material for research, and environmental improvement through microclimatic effects. At present, however, sacred groves are not being properly managed and have only a minimal effect on poverty reduction.

Participatory forest management involving fringe communities is the most effective forest management system currently practised in Ghana. An evaluation report of pilot CFCs carried out by the Forestry Commission found that within two to three years of their establishment, CFCs in some forest reserves and forest districts had positive impacts. Improvements included: changed attitudes towards forest conservation and tree planting; the incorporation of trees into the farms of CFC members and other farmers; prompt payment of compensation for felling damage; government officials' recognition of communities' role in forest management; communities' improved ability to initiate and implement forestry activities; and reduced bushfire. The successful rehabilitation of degraded forest reserves through the MTS has created a flow of benefits to forest fringe communities, and is a real show piece for SFM and poverty reduction.

MANAGEMENT AND HARVESTING OF TREES AND FORESTS

The following analysis of which tenure category works best focuses on resource management by the Forestry Commission.

Laws lay down the procedures for harvesting and disposing of the resources under Forestry Commission authority, but do not define proper management practice. The technical conditions prescribed for proper harvesting and the additional requirements expected of timber right holders can be said to sum up the conditions that ensure SFM and poverty reduction through the flow of benefits to forest fringe communities.

This case study focuses on the additional requirements expected of timber right holders, which include:

- an SRA;
- a reforestation plan;
- social amenities;
- specifications of timber operations.

An SRA has to be settled between the holder of a TUC and the community that owns the land or forest. According to the logging manual, the SRA should contain a code of conduct requiring the TUC holder to respect the rights of the landowning communities with respect to farming operations, NWFPs and revenue from harvesting. Other rights and obligations can be added as appropriate. The regulation stipulates that the reforestation or afforestation plan must provide at least 10 ha of forestation for each square kilometre of contract area (i.e., 10 percent of the area allocated). It does not mention where such forestation should take place. The TUC holder must provide social amenities to the inhabitants of the contract area, the cost of which should not exceed 5 percent of the annual royalty accruing from operations under the TUC. The TUC holder also has to agree with the landowning communities the timber operational specifications, which might include obliging the TUC-holder to provide a certain amount of off-cuts for community use, employment, financial support, etc.

The technical conditions for proper harvesting prescribe that no harvesting is permitted without a TUC; this means that even the person who planted and maintained the trees cannot harvest them

for commercial purposes without a TUC. TUCs outside forest reserves cannot be granted without the written permission of the landowner on whose land the forest plantation or timber stands. If the landowner does not give permission, a committee should consider whether she/he is justified and should then submit a report to the regional forestry manager with the comments and recommendations of the district manager. If neither the landowner's permission nor a committee report can be obtained, the TUC cannot be granted. The amendment act has removed this class of forest tenure from TUC allocation procedures.

While the TUC applies to all the trees in a stipulated area, a TUP allows the harvesting of only a specified number of trees. A TUP can be granted to a community, town committee, rural community group or NGO to harvest a number of trees for social and community purposes from areas that are not under TUCs.

ADAPTING PLANNING AND MONITORING SYSTEMS

The efficacy of the management standards set by FSD should be monitored, mainly to ensure the sustainable utilization and management of the timber resource base. Ghana is developing mechanisms for this. In January 2005, the Forestry Commission and SGS launched a joint Validation of Legal Timber Programme (VLTP) to develop a framework for the independent verification of legal compliance in timber production and trade, from the forest unit to the port of export. VLTP entails the implementation of a real-time log tracking system and the establishment of a body within the Forestry Commission to monitor data allocation and the verification process. To date, the joint programme has encouraged stakeholders to support VLTP and agree on a basic roadmap for implementation.

Through improved monitoring and verification of timber harvesting rights, extraction, transport processing and wood distribution, the Forestry Commission expects to increase revenues from the country's forest. Industry leaders in Ghana also expect to secure a larger long-term share of the European Union (EU) market for tropical hardwoods through the promotion of verified legal timber products. So far, SGS has assessed the existing forest monitoring and control systems and identified appropriate tracking systems, which will soon be field-tested. The maintenance costs of the chosen systems are expected to be between US\$0.50 and US\$2.00 per cubic metre. VLTP is now ready to roll out its verification procedure to the national level, to implement the tracking and monitoring systems in full. The first validated certificates for export were expected to be issued by the end of 2006. The programme aims eventually to cover domestic distribution, but will initially focus on the major export supply chains. The system is an important step in improving revenue collection, combating corruption in the forest sector, and aligning timber harvesting to legal and sustainable limits (*Ghana Gazette*, 2005).

Conclusion

Resources in both on- and off-reserve forests are increasingly threatened by growing population pressure and the resulting increased demands for domestic timber, arable land and land for construction. Heavy logging, resulting from increased international demand and the availability of powerful log extraction and transportation equipment, has also contributed to the decline of the forest estate. This situation leads to very poor access to forest and forest resources for local populations, unsustainable forest management, environmental degradation and increased poverty, which is exacerbated over time. The establishment of forest reserves has created animosity between local communities and FSD because of the communities' loss of access to benefits and the perception that the reserves were created without prior consultation. Although the reservation policy has been successful in the reserves themselves, it has had a negative impact on tree and forest protection outside forest reserves. The failure of most community forest interventions can be attributed to the government's failure to communicate the benefits of reservation, and the communities' notion that their land has been usurped. Communities are rarely informed of their usufruct rights, leaving the government to assume a policing role in its forest management and protection work.

Customary tenure and inheritance systems that discourage the planting of trees also contribute to forest decline. By including standing trees in land rights and ownership, many traditional laws discourage farmers – especially tenants and immigrants – from planting trees. Equally important is the decline in traditional belief systems, which has resulted in reduced protection of traditional forest areas, as exemplified by the degradation of sacred groves. The Forest and Wildlife Policy of 1994 it expected to increase the involvement of communities and the public in the development, management and utilization of forest resources, thereby addressing many of the issues that affect SFM and poverty reduction.

A key finding of this case study was that participatory management of the forest estate involving forest fringe communities is the most effective forest management system.

PROPOSALS FOR THE WAY FORWARD

Civil society is demanding policy reform and compliance and changes to the international market environment, such as access to markets that endorse and accept timber from sustainably managed sources only.

The establishment of forest reserves has not ensured a flow of benefits to forest fringe communities, as demonstrated by an analysis of the benefits accruing to timber operators, stool landowners and communities. Greater community participation in the management of forests via the collaborative forest management approach is seen as the solution to this problem. In the meantime, forest fringe communities derive the same benefits from forest reserves as the communities that are distant from the reserves.

The Forests and Wildlife Policy of 1994 has not guaranteed the protection of trees and forests outside forest reserves because it cannot confer clear ownership rights over forest and tree resources to farmers or other users. The current system of landownership needs to be reviewed by the appropriate authorities, in consultation with local people to ensure that their needs and requirements regarding forest ownership are catered to. By granting farmers full ownership rights to the naturally occurring and planted timber trees on their farmlands, and enabling them to dispose of the trees as value items, the issues of SFM and poverty reduction can be collectively and continually addressed.

A rapidly growing population – expanding by 2.6 percent a year – and people's changing attitudes to customary laws and practices are among the forces that work against SFM; public education is required to rectify this.

The next policy revision should promote community forest by encouraging communities to create their own reservations. This will eliminate the negative effects of the 1974 Trees and Timber Decree, which made the government the owner of all timber trees in Ghana.

It is strongly recommended that land and tree tenure legislation to strengthen the rights of tenants be enacted. Immigrants and tenants constitute almost 35 percent of rural populations, and customary laws discourage them from planting trees because landowners believe that doing so would increase the security of tenants' land rights (Agyeman, 1993). This situation could be addressed by provisions that encourage landowners to undertake long-term leasing of their land to match tenants' long-term investments in forestry. Landowners should be offered incentives such as shares in the revenue from intermediate thinning and final crops. The concept of community forestry farms should be encouraged, based on principles that give immigrants and tenants equal access. Through this, farming systems such as agroforestry can be introduced, increasing the benefits from forest land.

Laws are also needed to strengthen women's rights to own family and private property. Customary laws should be reviewed to encourage the succession of daughters, instead of nephews to private or family land.

Forestry extension services for private tree growers are needed, and education programmes on forestry-related issues should be directed towards increasing the general public's understanding of forestry issues.

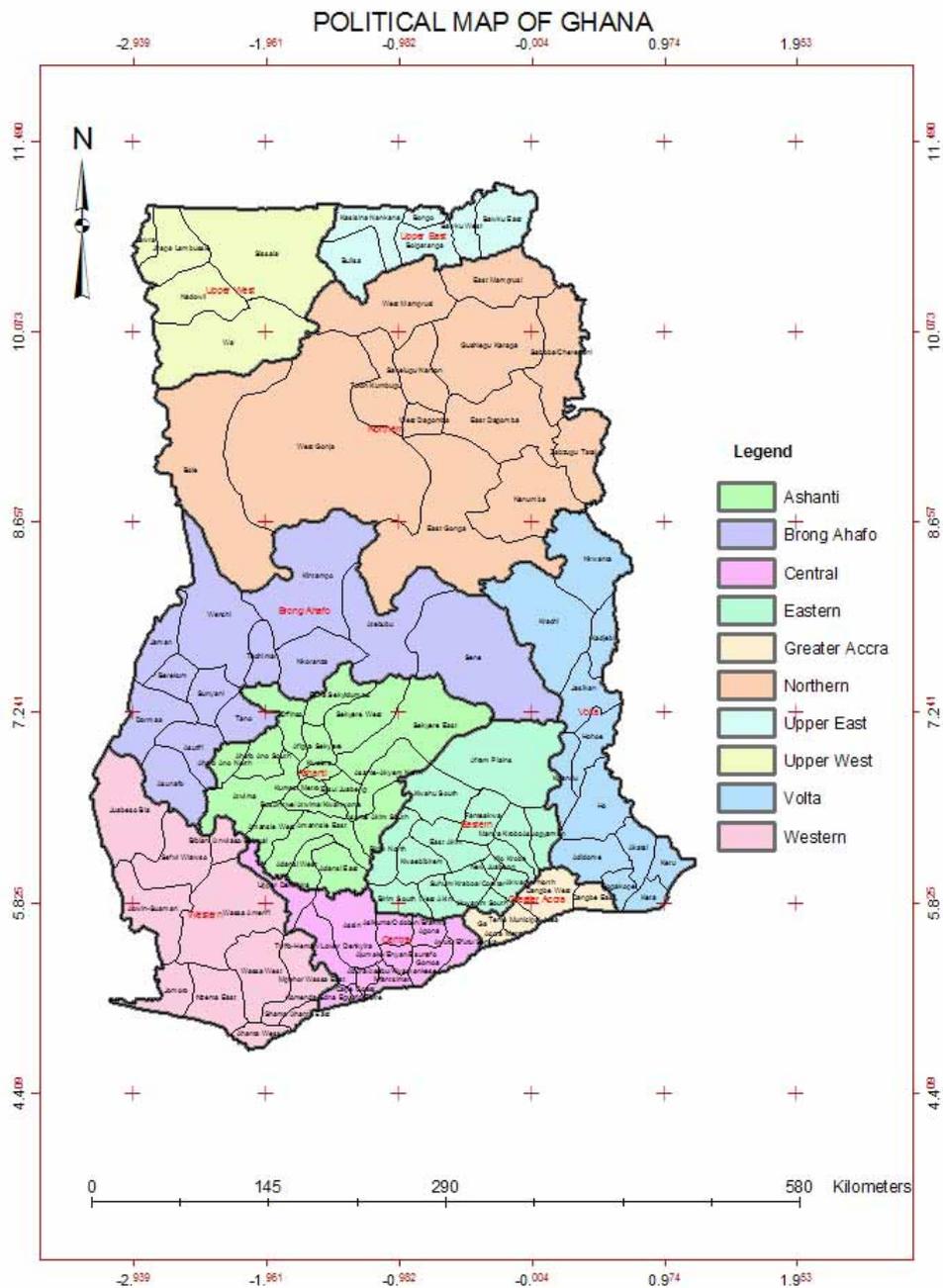
An extension services section or division, similar to the Ministry of Food and Agriculture's agricultural extension services, is urgently required to educate people on the need for SFM, conservation, tree planting and poverty reduction approaches to forest ownership and forest resources tenure.

CFCs and farmers should be strengthened to support local communities on issues such as forest ownership and forest resources tenure. The issuance of permits for NWFPs by the district manager should be enhanced and decentralized to range supervisors, with effective monitoring that ensures sustainability and compliance.

REFERENCES

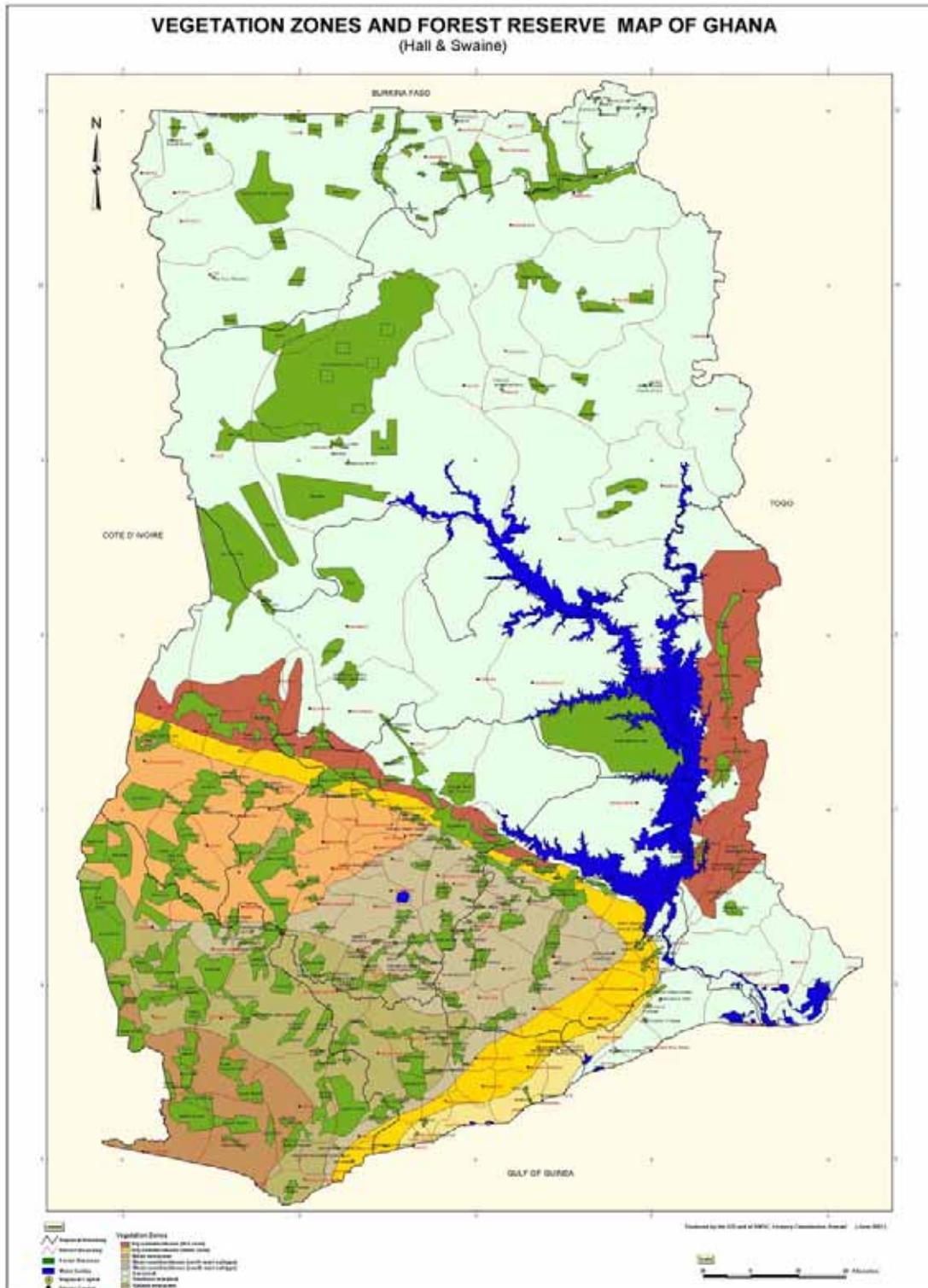
- Acquaye, E & Murphy, M.C. 1983. *Land use, land tenure and agricultural development in Ghana*. FAO, Rome
- Adeyoju, S.K. 1976. Land use and tenure in the tropics where conventional concepts do not apply. *Unasylva*, 28: 26–47.
- Agyeman, D.J. 1991. *Culture and location of the Akan people*. Pioneer No. 11161. Kumasi.
- Agyeman, V.K. 1993. *Land, tree and forest tenure systems: implications for forestry development in Ghana*. African Development Foundation. 36 pp.
- Asare, A. 2000. *Operational guidelines on community forest (management) committees*. ITTO/FSD Collaborative Off-Reserve Forest Management Project.
- Bamfo, R. 2005. *Forestry reforms: How far, which way? Reconciling policy reforms with forest legislation*. Working Proceedings No. 5. Tropenbos International Ghana.
- Bilijo, N. 2005. *The challenge of moving from policy to legislation. Reconciling policy reforms with forest legislation*. Working Proceedings No. 5. Tropenbos International Ghana.
- FAO. 2005. *Global forest resource assessment*. FAO Forestry Paper No. 147. Rome.
- Fortman, L. 1985. The tree tenure factor in agroforestry with particular reference to Africa in agroforestry systems. *Martinus Nijhoff Dr W. Junk Publishers in cooperation with Icbai*, 2(4): 229–240.
- Ghana Gazette*. 2004. No. 33 September/October: *A newsletter about Ghana's forest, timber and wildlife*.
- Ghana Gazette*. 2005. No. 37 December: *A newsletter about Ghana's forest, timber and wildlife*.
- Government of Ghana. 1998. *Forestry Laws Timber Resources Management Regulations*. (Li1649) Amended by *Timber Resources Management Regulations*, 2n3 (Li1721).
- Government of Ghana. 2002. *The legal framework of collaborative forest management outside forest reserves in the Republic of Ghana*. (Information brochure)
- Kasanga, K.R. 1998. *Land tenure and development dialogue: the myth concerning communal land holding in Ghana*. Occasional Paper No. 19. Cambridge, UK, Department of Land Economy, University of Cambridge.
- Kyeretwie, O. 2005. *Reconciling policy reforms with forest legislation*. Working Proceedings No. 5. Tropenbos International Ghana.
- NFPDP. 2005. *Annual Report*.
- Nukunya, G.K. 1972. *Land tenure and inheritance in Angola*. Technical Publications Series No. 30. Legon, Institute of Statistical, Social and Economic Research.
- Opoku, K. 2005. *Benefit sharing and participatory reserve management. Reconciling policy reforms with forest legislation*. Working Proceedings No. 5. Tropenbos International Ghana.
- Owusu J.U.K. 2005. *Forest protection, resource development and management. Reconciling policy reforms with forest legislation*. Working Proceedings No. 5. Tropenbos International Ghana.
- Timber Industry Development Division. 2005. *Annual Report*.
- Tuffuor, K. 1993. A review of forest sector policy of Ghana. In FAO. *Survey of forest policies in Africa*. Rome, FAO.

ANNEX 1. MAP OF GHANA

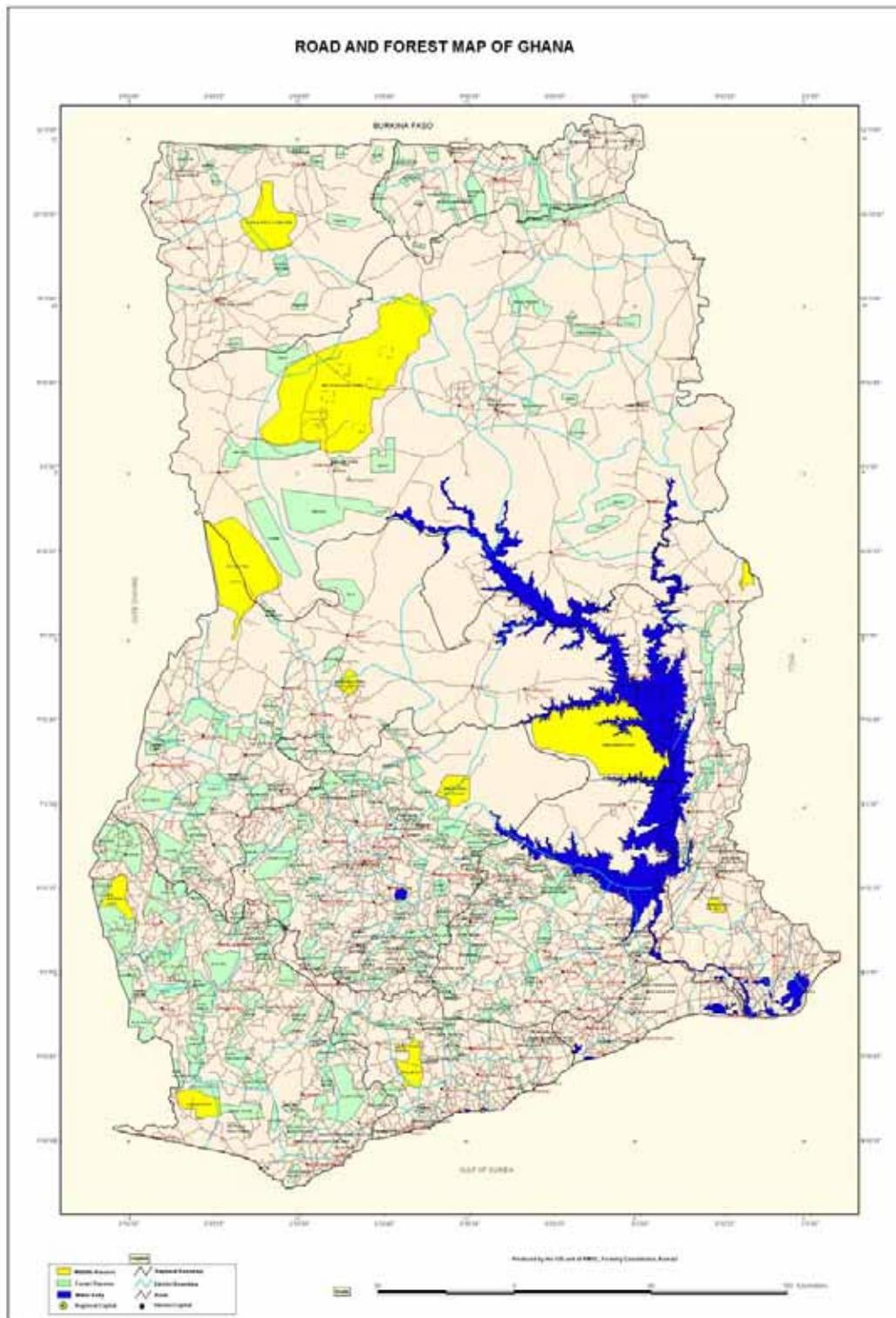


Produced by the GIS and Mapping Unit of RMSC, Forestry Commission, KUMASI, GHANA

ANNEX 2. VEGETATION ZONES AND FOREST RESERVES IN GHANA



ANNEX 3. ROAD AND FOREST MAP OF GHANA



Les tendances en matière de propriété forestière, de mode de faire-valoir des ressources forestières et d'arrangements institutionnels

Cas du Maroc

Par
Mohammed Moufaddal

Introduction

Dans le cadre de l'étude sur le foncier forestier, le Département des forêts de la FAO a développé une méthodologie pour recueillir les informations nécessaires. Nous retenons dans cette méthodologie ce qui s'applique à la réalité marocaine.

Au Royaume du Maroc, le dépositaire légal du Domaine forestier (DF) est le Haut Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification (HCEFLCD). Il a compétence sur l'ensemble du territoire du Royaume pour ce qui concerne le Domaine forestier et tous les terrains, privés ou collectifs, soumis au régime forestier.

Le problème du foncier forestier au Maroc peut être considéré comme plus simple par rapport aux autres pays de l'Afrique subsaharienne. Les résultats de l'Atelier tenu à Nakuru (Kenya) en octobre 2006 confirment cette vision. Il n'y a pas, au Maroc, de forêts villageoises, communautaires ou communales. Les terres collectives (collectivités ethniques) qui regroupent des terrains agricoles et de parcours des troupeaux seront analysées dans les chapitres qui suivent.

Pour mieux situer le Domaine forestier, il sera étudié dans le cadre plus global des aspects juridiques et réglementaires des régimes fonciers au Maroc. Et pour définir son assiette et assurer sa conservation et sa protection, il est indispensable de sécuriser la possession de la terre, qu'elle soit forestière, collective ou privée.

C'est un des meilleurs moyens pour initier et encourager l'investissement et le développement. En même temps, en nantissant les collectivités et les privés de titres fonciers, on limite *ipso facto* la pression qui s'exerce sur les forêts et les tentatives d'appropriation du domaine forestier par défrichement et mise en culture.

L'accès aux ressources naturelles des populations qui vivent à l'intérieur ou à la périphérie des formations forestières a été, depuis la création de l'administration forestière, une préoccupation majeure de l'ensemble des responsables forestiers. La gestion de cette question, et du domaine forestier en général, s'appuie sur un cadre juridique officiel qui englobe :

L'organisation, la réglementation et le contrôle de l'accès aux ressources naturelles.

L'étude et l'élaboration de plans d'aménagement des forêts qui constituent un système de planification et de suivi à moyen et long terme, comme l'exige la particularité du patrimoine forestier.

Des plans de gestion simplifiés découlent de ces plans d'aménagement et, sur la base de ces plans de gestion, on gère les exploitations forestières, les travaux de régénération et de reboisement.

L'aménagement, la gestion, le contrôle, la protection des aires protégées, les amodiations de lots de chasse ou de pêche continentale.

L'aménagement des bassins versants et la lutte contre l'érosion des sols, particulièrement dans les zones situées en amont des infrastructures hydrauliques et hydroélectriques déjà existants ou dont la construction est prévue dans l'avenir.

Notons qu'après la promulgation du *Dahir* (Loi) du 20 septembre 1976 sur la participation des populations à l'économie forestière, qui constitue un arrangement institutionnel particulièrement important, plusieurs problèmes et questions se posent, à savoir :

- L'apurement de la situation socio-juridique de la propriété forestière.
- L'identification, et surtout la normalisation des principes, indicateurs et critères d'identification et de recensement des populations usagères du Domaine forestier.
- La précision de la nature des droits d'usage et de l'exercice de ces droits sur les plans spatial et temporel.
- L'utilisation des recettes forestières qui sont versées au compte de perception des communes.
- Proposer à l'Administration des Eaux et Forêts, pour tenir compte de ce qui précède, l'établissement d'un décret d'application du *Dahir* du 20 septembre 1976 sur la participation des populations à l'économie forestière.

Nous donnerons par ailleurs des informations quantitatives sur le foncier forestier et les mesures législatives réglementaires et organisationnelles pour l'apurement de la situation juridique du Domaine forestier. Cette analyse s'inscrit nécessairement dans celle de l'occupation socio-juridique de l'espace rural dans son ensemble.

Sont l'objet de la présente contribution les délimitations administratives, les immatriculations foncières, l'accès aux ressources naturelles des populations, les droits d'usage et l'exercice de ces droits, la participation des populations et de leurs instances élues (Communes rurales, Conseils provinciaux et Conseil National des Forêts) dans la Gestion Durable des Forêts (GDF).

Contexte juridique officiel

DES ASPECTS JURIDIQUES ET REGLEMENTAIRES DES REGIMES FONCIERS AU MAROC

Le rappel du contexte juridique global du foncier a pour but de situer la propriété forestière par rapport aux autres catégories de propriété, d'expliquer la dualité des régimes fonciers ainsi que la diversité des statuts et des types de propriété.

Les propriétés sont soumises à des régimes juridiques différents selon qu'elles sont immatriculées ou non et ce, en ce qui concerne les règles de fond et de forme.

LES IMMEUBLES NON IMMATRICULES

Ils sont régis par des règles de droit musulman, admises et pratiquées par la communauté pour tout ce qui concerne les conditions, les constatations de modification, de constitution ou d'extinction de droits réels, et en particulier du droit de propriété.

Les actes constatant lesdits droits et leurs transferts sont réglementés, soit par le *Dahir* du 12 août 1913 formant Code des obligations et contrats et le *Dahir* N° 1.81.332 du 6 mai 1982 portant promulgation de la loi N° 11.81 relative à l'organisation de la profession des *Adouls* et la réception et la rédaction des témoignages (actes d'*Adouls*).

La *moulkia* qui en résulte constitue un acte d'origine de propriété. Elle décrit l'étendue et l'emplacement de la propriété concernée par rapport à des repères connus par le voisinage mais sans qu'ils soient basés sur un levé topographique détaillé et rattaché à des points géodésiques.

LES IMMEUBLES IMMATRICULES

Ils ne soulèvent aucun commentaire de notre part. Ils sont soumis à un régime foncier précis. Plusieurs textes législatifs réglementent les conditions de fond, de forme, de transmission ou d'extinction de droits réels, c'est-à-dire de propriété, et surtout leur immatriculation et inscription sur les livres fonciers.

LA DIVERSITE DES STATUTS

La structure foncière des terres au Maroc est caractérisée par plusieurs types de propriétés et en conséquence plusieurs statuts fonciers, différents les uns des autres en ce qui concerne leur historique et les législations qui les régissent.

Cinq statuts existent actuellement : le *Melk* ou propriété privée, le *Ghich*, le collectif, les terrains *Habous* ou *Waqf* et les Domaines de l'Etat.

Nous nous attarderons sur les terres ayant un caractère collectif et sur les domaines appartenant à l'Etat.

LE STATUT *GUICH*

Il s'agit de terres qui avaient été accordées sous forme de jouissance à certaines tribus dites *guich* (le mot vient de *jich* ou armée) par le sultan, en contrepartie de la mobilisation de contingents militaires en cas de besoin et pour assurer la police dans leurs régions.

La tribu *guich* dispose d'un droit de propriété collective appelé *El Menfaâ* (usufruit) et l'Etat avait le droit de *raquaba*, en l'occurrence un droit éminent sur les terres *guich* (nue propriété). Le droit de propriété cité plus haut est inaliénable et non transmissible par voie de succession.

Ce statut n'est régi par aucun *Dahir* mais uniquement par des circulaires vizirielles ou ministérielles.

LE STATUT COLLECTIF

Il s'agit de terres appartenant à des collectivités ethniques et régies par une législation particulière qui définit les règles de gestion de ces terres.

Le *Dahir* du 27 avril 1919, organise la tutelle administrative sur les collectivités et régleme la gestion et l'aliénation des terres collectives.

La superficie des terres collectives est de l'ordre de 11 millions d'hectares environ, dont 4 millions d'hectares en terre agricole, le reste étant constitué soit de terrains de parcours pour le cheptel, soit de terrains collectifs sur lesquels l'Administration des Eaux et Forêts a réalisé des plantations artificielles et dont la superficie était de 90 000 ha en 2001, d'après la division des reboisements du HCEFLCD, soit encore de terres incultes.

Ces terrains collectifs peuvent être immatriculés dans le cadre de la procédure normale édictée par le *Dahir* du 12 août 1913 ou dans le cadre de la procédure spéciale édictée par le *Dahir* du 18 février 1924 portant règlement spécial pour la délimitation des terres collectives.

Il faut noter que l'immatriculation ou la délimitation de ces terres constitue un atout majeur pour l'assainissement de la situation juridique du Domaine forestier qui a des prolongements ou des imbrications avec ces terres et *vice versa*.

LES PROPRIETES DOMANIALES

Il s'agit de propriétés appartenant à l'Etat soit sous forme de domaine public, soit sous forme de domaine privé. Les règles législatives et réglementaires régissant chacun de ces sous-statuts sont toutes différentes les unes des autres.

La démarcation entre ces différentes règles est due à la nature spéciale de chaque type de propriété (domaine public, domaine privé de l'Etat, et domaine forestier de l'Etat).

Ces sous-statuts sont caractérisés dans tous les cas de figure par la primauté de la puissance publique, donc des règles exorbitantes et des procédures spéciales. Ces règles exorbitantes ont été édictées en vue de préserver le domaine de l'Etat pour assurer une réserve foncière pouvant abriter des projets de développement étatiques ou privés.

- a- Le Domaine public est régi par le *Dahir* du 1^{er} juillet 1914, qui a défini toutes les portions de territoire à usage collectif de tous les citoyens et a instauré une procédure de délimitation administrative de ce domaine sans pour autant que cette délimitation produise un effet de purge définitive à l'encontre de droits privatifs non revendiqués par des tiers.
- b- Le Domaine privé de l'Etat est régi principalement par trois lois :

- *Dahir* de 1916 portant règlement spécial sur la délimitation du domaine privé de l'Etat.
- *Dahir* du 24 mai 1922 sur l'immatriculation des immeubles domaniaux.
- *Dahir* du 25 juin 1927 sur l'immatriculation des immeubles domaniaux provenant du déclassement du domaine public.

Le Domaine privé de l'Etat provient de plusieurs origines :

- Les biens présentant la présomption de domanialité privée : terre sans maître ou sans propriétaire.
- Les biens provenant de successions vacantes.
- Les propriétés expropriées pour utilité publique en vue d'établir des services publics.
- Les propriétés déclassées du domaine public.
- Les lots de colonisation repris par l'Etat dans le cadre du *Dahir* du 26 septembre 1963.
- Les propriétés, privées ou *Melk*, ayant appartenu à des personnes physiques ou morales étrangères, reprises par l'Etat conformément au *Dahir* du 2 mars 1973.

La superficie des terrains privés de l'Etat est estimée à 450 000 ha, dont 400 000 ha en milieu rural et 50 000 ha en milieu urbain.

Le Domaine privé de l'Etat comprend aussi le domaine forestier, constitué par les forêts naturelles, les nappes alfatières et des terrains comportant des plantations artificielles. Ce domaine est régi aussi bien par la législation réglementant le domaine privé de l'Etat en ce qui concerne la délimitation administrative et l'immatriculation foncière que par la législation spéciale qui tient compte du caractère particulier des forêts, à savoir le *Dahir* du 10 octobre 1917 sur la conservation et l'exploitation des forêts.

La propriété Forestière

QUELQUES REPONSES A LA DIRECTIVE POUR L'ETUDE DE CAS

Au Maroc, on ne peut pas parler de plusieurs catégories de propriétés forestières. Il n'existe ni des forêts communautaires, ni des forêts communales. Les quelques boisements ayant un caractère privatif résultent de ce qu'on appelle des retombées de délimitation que certains riverains, par mesure de précaution, se hâtent d'ailleurs de faire disparaître au plus vite.

On peut néanmoins trouver des formations forestières dont le statut juridique n'est pas clair, les délimitations entre Domaine forestier et terrains collectifs n'ayant pas été réalisées ; on parle alors de forêts collectives. Le *Dahir* du 10 octobre 1917 sur la conservation et l'exploitation des forêts dans son titre premier sur la soumission au régime forestier donne à l'Administration forestière le droit et l'obligation de gérer et de contrôler les espaces forestiers soit directement, soit avec la collaboration de l'administration de tutelle pour les terrains collectifs, et des populations usagères ainsi que des instances élues qui les représentent pour le Domaine forestier proprement dit.

Précisons aussi pour le Domaine forestier que la propriété forestière est un tout, terre nue et les ressources naturelles qu'elle comporte.

Les différences qu'il est pertinent de relever par type de formation forestière sont l'exercice et la gestion des droits d'usage au profit des populations. Nous voulons rappeler ici le cas particulier des nappes alfatières et celui des forêts d'Arganier.

ASSIETTE DU DOMAINE FORESTIER

Situation actuelle

Une vérité s'impose à l'évidence à propos du foncier forestier : « c'est qu'on ne gère rationnellement et qu'on ne protège efficacement que ce que l'on connaît bien »...

Or malgré les efforts consentis avant et après l'indépendance du Royaume, une grande partie des terres forestières, ou considérées comme telles, sont encore mal connues, non délimitées, ou compte tenu de la procédure de délimitation, la situation juridique n'est pas apurée.

Consciente de la nature et de l'importance du problème, l'Administration des Eaux et Forêts a entamé dans pratiquement toutes les régions forestières un programme ambitieux de délimitation administrative et d'immatriculation foncière.

La situation actuelle établie par le HCEFLCD présente le bilan des réalisations jusqu'à fin 2005 et le programme prévisionnel 2006-2007.

La situation juridique du Domaine forestier se présente comme suit :

- Surface totale ; 9 millions d'hectares, dont 5,8 millions d'hectares de forêts et 3,2 millions d'hectare de nappes alfatières ;
- Superficie immatriculée : 11 796 ha ;
- Superficie délimitée et homologuée : 3,95 millions d'hectares, dont 187 700 hectares en cours d'immatriculation foncière (44%) ;
- Superficie délimitée et non homologuée : 4,1 millions d'hectares (45%) ;
- Superficie qui n'a pas encore fait l'objet de délimitation : 954 000 hectares (10%).

Pour ce qui concerne le Domaine forestier de l'Etat, on trouvera dans l'Annexe 2 un état d'avancement des travaux de délimitation et des immatriculations, arrêté au 31 juillet 2006. Il

précise, par région (Direction régionale des forêts) et par province (Services provinciaux des forêts), les superficies délimitées et non encore délimitées.

Selon cet état, la superficie totale du Domaine forestier est de 8 973 123 ha, dont 981 310 ha qui restent à délimiter (888 972 ha de forêts et 93 338 ha d'alfa).

L'Administration ne dispose pas de données exactes sur les superficies des forêts « collectives » et « privées ». Les seuls chiffres qui existent sont ceux concernant les plantations artificielles (reboisement) réalisées par l'Etat par contrat du Fonds national forestier (FNF) dans les terrains de statut collectif et sur les propriétés privées.

Le bilan des surfaces reboisées jusqu'à 2005-2006 est de :

- Terrains privés : 51 113 ha
- Terrains collectifs : 90 064 ha

En ce qui concerne le programme prévisionnel en matière de délimitation administrative pour les deux années 2006 et 2007, le HCEFLCD poursuivra les efforts d'apurement du statut foncier du Domaine forestier, tout en consolidant les acquis, en concertation avec les principaux acteurs impliqués. Le programme annuel porte sur :

- La délimitation provisoire de 79 000 hectares ;
- La consolidation et le renforcement du bornage sur 269 000 hectares ;
- L'élaboration de dossiers d'immatriculation sur 439 000 hectares

La délimitation forestière

L'immatriculation foncière appliquée au Maroc depuis 1913 se caractérise par des avantages certains qui lui ont permis de s'intégrer à l'environnement juridique social et économique du pays. Mais cette procédure, qui se veut perfectionniste, souffre de maux qui en empêchent l'extension de manière rapide, régulière et efficace. Les griefs faits à l'immatriculation foncière, telle qu'elle est régie par le *Dahir* de 1913 et 1915, portent notamment sur les points suivants :

- Les recours facultatifs à ce régime,
- La non-gratuité des opérations,
- La lenteur et la complexité de la procédure,
- La multiplicité des intervenants,
- La non-mise à jour systématique des livres fonciers.

Pour remédier à ces inconvénients et permettre à l'Etat de fixer l'assiette, c'est-à-dire la consistance matérielle et la situation juridique des propriétés domaniales (le Domaine forestier) et afin que les collectivités ethniques assoient leurs droits sur les terres collectives, les pouvoirs publics ont eu recours très tôt à la Délimitation administrative (DA).

Cette procédure est simplifiée, gratuite, rapide et irrévocable. Elle a pratiquement les mêmes effets que l'immatriculation foncière. La délimitation administrative a été encouragée par la nécessité d'individualiser et de sauvegarder le patrimoine forestier pour les soustraire aux multiples convoitises et accaparements inclus, tout en veillant au maintien de l'ordre public et de la paix sociale.

La Délimitation administrative est régie par les dispositions législatives suivantes :

- *Dahir* de 1916 portant règlement spécial sur la délimitation du domaine de l'Etat.
- *Dahir* de 1922 relatif à l'immatriculation des immeubles domaniaux délimitée selon la procédure du *Dahir* du 3 janvier 1916.
- *Dahir* de 1924 portant règlement spécial pour la délimitation des terres collectives.

Ces dispositions ont été étendues à l'ex zone Nord du Maroc par Arrêté interministériel du 20 octobre 1959 pour le Domaine forestier de l'Etat.

On trouvera dans le Tableau ci-après la chronologie des différentes opérations de la délimitation administrative.

LES PROBLEMES QUE SOULEVENT LES DIFFERENTES OPERATIONS DE LA DELIMITATION ADMINISTRATIVE

Il convient de signaler que, malgré les avantages de la délimitation administrative (*op.cit.*), celle-ci n'a pas toujours donné les résultats escomptés en raison de multiples problèmes rencontrés, qui sont d'ordre social, technique, juridique et forestier.

a- Problème social

La Délimitation administrative a été conçue pour sauvegarder un patrimoine forestier national. Pour cela, elle se voulait au début autoritaire, musclée et expéditive. Elle aboutit à un statut foncier nouveau qui vient bousculer des droits traditionnels et des coutumes ancestrales favorisant l'intérêt général au détriment de l'intérêt particulier, d'où la manifestation d'hostilité et d'opposition de la part des populations qui se trouvent à l'intérieur et à la périphérie des forêts.

Cette situation de conflits s'explique par :

- La vulgarisation insuffisante de la procédure de délimitation administrative et sa méconnaissance par les riverains, d'où leur méfiance et leur opposition.
- Une publicité inadéquate (Bulletin officiel, affichage) qui n'atteint pas l'objectif visé à cause de l'analphabétisme, de l'éloignement et de l'inaccessibilité du lieu d'affichage.
- L'insuffisance de communication et de concertation avec les riverains et leurs représentants pour trouver un terrain d'entente et régler sur place avec l'autorité locale les litiges soulevés. Si les justifications présentées par le ou les contestataires ou opposants sont jugées suffisantes, la commission de délimitation peut distraire la ou les parcelles réclamées de la délimitation administrative. Si elles ne sont pas convaincantes, rien ne s'oppose à ce qu'elles soient bornées et mises de côté, versées dans le contentieux et pour faire avancer la délimitation administrative pour le reste de la forêt à délimiter.

DELIMITATION FORESTIERE

Projet « AZILAL » MOR/81/004

Chronologie des différentes opérations

1- Reconnaissance de la forêt à délimiter	—		
2- Reconnaissance et bornage provisoire			— Opération dont les délais d'exécution ne sont pas définis
3- Réquisition de la délimitation	—		— Opération dont les délais d'exécution sont fixés légalement
4- Promulgation du décret ordonnant la délimitation		—	
5- Publicité sur la date d'ouverture des opérations		<u>1 mois</u>	
6- Reconnaissance, bornage des limites, passage de la commission		—	
7- Mise en place définitive des bornages		—	
8- Levé du bornage		—	
9- PV tableau de bornage et croquis			—
10- Publicité de dépôt du PV de délimitation			<u>1 mois</u>
11- Dépôt du PV de délimitation et délais d'opposition			<u>3 mois</u> —
12- Validation des oppositions			— 3 mois
13- Décret homologuant la délimitation			
	Phase préparatoire	Travaux de délimitation proprement dite	Procédure de préparation à l'homologation du décret de délimitation

- L'inexistence de documents officiels étayant les prétentions des riverains qui fondent leur droit sur la possession paisible, permanente, publique comme propriétaire pendant plusieurs années (voire même plusieurs générations), ce qui, d'après la coutume et le droit traditionnel, écarte toute revendication de la part des tiers et fait bénéficier l'occupant de la prescription acquisitive.
- L'absentéisme ou le mutisme des riverains qui laissent la procédure suivre son cours, tout en maintenant leurs acquis sur les parcelles concernées, ce qui donnera lieu à une délimitation parfaite sur le papier mais qui ne correspond pas à la vérité terrain.

b- Problèmes juridiques

Comme on peut le constater, dès 1916 le législateur forestier, pour sauvegarder le patrimoine forestier, stabiliser et fixer son assiette, a édicté un certain nombre de textes législatifs et réglementaires. D'après Boudy (1948), il semble qu'au 1^{er} janvier 1946, 2 488 042 ha ont été délimités et homologués. Ces textes semblent donc avoir répondu aux besoins, contraintes et conjonctures sociopolitiques de l'époque.

A l'heure actuelle, que peut-on leur reprocher ?

- Les textes concernés sont brefs, réduits au strict minimum, dépouillés des délais et précisions nécessaires, dans le but de laisser à l'administration l'initiative et une large liberté de manœuvre.
- La Commission de délimitation ne comprend pas de représentants de la population concernée, comme c'est le cas par exemple pour la Commission de remembrement.
- Inadaptation et obsolescence des textes édictés dans un contexte sociopolitique et économique révolu.

c- Problèmes techniques

Nous en avons discuté avec les responsables de l'Agence Nationale de la Conservation Foncière du Cadastre et de la Cartographie, ainsi qu'avec les responsables forestiers régionaux. Les remarques et observations très pertinentes qui ont été faites peuvent être résumées comme suit :

- La délimitation administrative fait l'objet d'un procès verbal qui relate les opérations effectuées, les doléances reçues, assorti d'un « croquis » de bornage. Elle est matérialisée sur le terrain par des repères naturels et des bornes.
- L'importance des surfaces soumises à délimitation, l'absence de repères géodésiques et de points de triangulation, l'insuffisance du nombre de géomètres-topographes, ont poussé les pouvoirs publics à se contenter d'un bornage constitué de repères et de bornes non rattachés. Le plan doit obligatoirement être levé pour la transformation de la délimitation en titre foncier.

En attendant cette formalité, les problèmes suivants subsistent :

- Impossibilité pour le conservateur de reporter la délimitation sur la mappe cadastrale, même pour les forêts délimitées définitivement et homologuées.
- Impuissance du conservateur de savoir si des réquisitions d'immatriculation reçues ou à recevoir portent sur des parcelles comprises dans le périmètre délimité. Si elles existent :

Le conservateur a-t-il eu tort de les accepter ? Comment motiver leur annulation éventuelle ? Si ces réquisitions sont antérieures à la délimitation administrative, pourquoi ne les a-t-il pas transformées d'office en opposition réciproque à celle-ci ?

Enfin, à qui imputer la responsabilité de ces agissements qui ne sont pas entièrement conformes à la réglementation ? Au conservateur, au responsable du cadastre ou à l'autorité qui a procédé à la délimitation ?

Il est possible de remédier à ces problèmes par :

- Une publicité et des délais appropriés.
- L'enrôlement sur place au moment de la délimitation de réquisitions confirmatives d'opposition au profit des personnes qui se sont manifestées.
- La gratuité des formalités de dépôt des réquisitions.
- Et surtout, en partant des droits coutumiers, la refonte et l'actualisation des lois, textes législatifs et réglementaires qui, pour certains d'entre eux, datent de la colonisation.

d- Problèmes d'ordre forestier

Ils se déclinent sur le plan conceptuel dans ce que l'on appelle « la présomption de domanialité ». Dans le titre I du *Dahir* de 1917, Art 16, il est stipulé que, tant que les opérations de délimitation n'ont pas été effectuées, ces biens sont présumés domaniaux (complété par les dispositions interprétatives du *Dahir* du 21 juillet 1960). Ainsi, pour l'application de cette présomption, « doit être considéré comme forêt domaniale tout terrain occupé par un peuplement végétal ligneux d'origine naturelle ».

Ce concept n'est pas parti de rien. Le législateur de l'époque s'est inspiré de la tradition musulmane et de la coutume. Ainsi :

- Les forêts fournissent à tous le bois de chauffage et le pâturage d'une « utilité collective » : elles reviennent de droit au *Makhzen* (Etat).
- Les forêts ne sont pas vivifiées par la mise en culture, nul ne peut donc en revendiquer la propriété : elles relèvent donc du domaine de l'Etat.

Cette notion de présomption de la domanialisation sur la base de la présence d'une végétation ligneuse d'origine naturelle a pu servir le forestier pour la constitution du domaine forestier avant et après l'indépendance, lorsque les conditions sociopolitiques le permettaient. Il n'en demeure pas moins qu'elle a perturbé l'utilisation par les populations de l'espace rural dans son ensemble parce qu'elle est imprécise : par exemple, la densité de végétation ligneuse à partir de laquelle un terrain devrait être classé comme domanial. Le forestier a une marge de manœuvre importante qui est loin d'être légale.

Conséquence : les riverains détruisent, défrichent non seulement des zones forestières non délimitées mais également celles délimitées et homologuées, d'où plusieurs litiges, un lourd contentieux que les tribunaux n'arrivent pas à régler dans des délais raisonnables. A cela, nous donnons les précisions suivantes :

- La chronologie des différentes opérations de délimitation est donnée dans le Tableau « Délimitation forestière » (page 7). Elle montre que la procédure n'est pas simple et qu'elle nécessite beaucoup de temps et de moyens. Elle nécessite en plus et surtout une coopération étroite, une compréhension et une confiance totales entre l'autorité locale et le Service forestier pour lancer les opérations de délimitation et les faire aboutir. Mais en plus de cela, et compte tenu de la conjoncture sociale économique et politique actuelle, la phase préparatoire doit être conduite d'une manière différente de ce que l'on a l'habitude de faire.
- Nous constatons actuellement qu'il y a une très forte pression de mise en culture aussi bien sur les terrains collectifs que sur les terrains boisés considérés comme forêts domaniales. La croissance démographique étant importante, cette course à la terre ira en s'amplifiant d'année en année s'il n'y a pas d'autres sources de revenus pour la population (intensification de la production agricole et animale sur les surfaces déjà mises en culture, ou développement d'autres secteurs d'activités artisanale, industrielle ou tertiaire). Des changements importants dans le mode de vie des populations n'étant pas prévisibles dans l'immédiat, il est impératif d'introduire une certaine souplesse dans la gestion des espaces forestiers et autant dans l'établissement de leur assiette.
- L'espace rural au niveau du terroir d'une commune ou d'une fraction sera à considérer tel qu'il se présente. Avec ses terrains boisés (considérés comme forestiers), ses terrains de parcours à statut collectif (*Mahroum assi*, etc.), ses terrains (arborés ou non) mis en culture,

Melk ou *Melkisés*, cet espace constitue un tout et un milieu où vit une population suivant les conditions particulières de son environnement sociologique, économique et écologique.

L'espace forestier qui nous préoccupe ici ne devra en aucun cas être distingué de l'ensemble, ni faire l'objet d'un traitement à part. Pour cela, la présomption de domanialité basée uniquement sur la présence d'une végétation ligneuse d'origine naturelle nous paraît en tout cas désuète et difficilement applicable dans plusieurs régions du Maroc.

e- Les relations avec les instances judiciaires

La question de la « présomption de domanialité » étant posée, le forestier (Agent de police, judiciaire) et les tribunaux compétents continuent d'agir, de traiter, de gérer et de juger en fonction des textes législatifs en vigueur (*op. cit.*).

Le chiffre officiel de 31 000 ha de déboisement par an nous interpelle. Cadre juridique, méthodes de gestion forestière, développement humain, économique et social, tout doit être remis en question et discuté pour reconstituer, conserver et développer le patrimoine forestier national.

Si la question du foncier forestier n'est pas maîtrisée par le forestier lui-même, elle ne pourra l'être par les juges qui décident en dernier ressort. D'où l'importance des relations qui doivent être tissées avec les autorités judiciaires dans l'intérêt bien compris des populations concernées et du pays en général.

Théoriquement, les instances juridiques compétentes (Tribunaux) ont un rôle exclusivement juridique. Il consiste, à travers une procédure plus ou moins longue, à attribuer de façon définitive la propriété d'un immeuble tout en sauvegardant le droit des tiers. Le juge ne tient compte, dans son jugement, de considérations ni techniques, ni politiques.

C'est pourquoi nous considérons qu'il est utile et nécessaire d'organiser des stages de formation en matière de droit au profit des techniciens et ingénieurs forestiers.

Modes de faire-valoir, gestion durable et bien-être social (analyse)

La gestion durable des forêts constitue un ensemble d'objectifs, de mesures réglementaires et législatives, d'activités de financement et de résultats compatibles avec la préservation de l'intégrité écologique des écosystèmes forestiers et qui contribuent au bien-être social actuel et futur des populations.

Le forestier, compte tenu de la nature du patrimoine qu'il gère, a toujours eu une vision du long terme. Il a également comme préoccupation majeure l'intérêt des populations qui vivent à l'intérieur de la forêt et dans sa périphérie, sans oublier les autres partenaires : communes rurales, exploitants forestiers, chasseurs, etc..

A ce titre, et avec les autres partenaires - différents Départements ministériels, autorités locales et instances élues - il est le mieux placé pour servir comme agent de développement rural.

Son implication dans le développement local lui permet d'assumer sa fonction principale, à savoir la gestion et la protection du patrimoine forestier national.

FONCTIONNEMENT DU SYSTEME DE GESTION

Le Haut Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification est le dépositaire légal du domaine forestier de l'Etat dans l'ensemble du Royaume. A ce titre, et grâce aux structures administratives et techniques dont il dispose au niveau central, régional, provincial et local, il assure et assume la gestion du patrimoine forestier national. Il a également compétence pour autoriser, suivre et contrôler toute intervention au niveau des « bois particuliers », propriétés forestières privées ou collectives soumises au régime forestier.

Un cadre légal existe, et contrairement à ce que l'on puisse penser, la législation forestière n'est pas restée figée. Des améliorations et des amendements ont été apportés avant et surtout après l'indépendance. D'autres améliorations sont en cours pour parfaire l'approche participative des populations et des instances qui les représentent, ainsi que la contractualisation des actions qu'entreprennent les services forestiers sur le terrain.

Les différents secteurs d'actions et d'intervention

On ne répétera jamais assez que les écosystèmes forestiers du Maroc sont sous pression. À côté des conditions écologiques naturelles difficiles - sécheresse prolongée, attaques parasitaires, etc.- l'essentiel de la dégradation des formations forestières provient de l'action humaine (prélèvements excessifs de bois de feu, surpâturage, incendie, défrichements, etc.).

Selon la Direction du Développement Forestier (DDF), la dégradation des formations forestières, évaluée par le Programme National d'Action Environnemental (PNAE), a pour conséquence et coût les données suivantes :

- Le déboisement : 31 000 ha/an, soit un coût de 25 millions de dirhams ;
- L'envasement des barrages : perte annuelle de stockage de 50 millions de m³, équivalent à 5 000-10 000 ha irrigués, soit l'équivalent de 460 millions de dirhams ;
- La dégradation des parcours : perte de 4,8 millions d'UF/an, soit 5 millions de dirhams ;
- La perte de production agricole : 22 000 ha de terre arable, soit 220 millions de dirhams ;
- L'appauvrissement des écosystèmes : forêt ouverte, sensible aux attaques parasitaires, aux effets de la sécheresse ; appauvrissement de la biodiversité.

Le coût annuel de la dégradation des écosystèmes forestiers et péri-forestiers est estimé à l'équivalent de 710 millions de dirhams.

Pour préserver, reconstituer et développer le patrimoine forestier, l'Administration responsable - le Haut Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification -entreprind des

recherches scientifiques, des études et des travaux. Outre les réalisations et programmes de délimitation du domaine forestier, nous pouvons résumer les différentes actions comme suit :

Le système de planification

a) L'Inventaire Forestier National (IFN)

Depuis le début des années 1980, l'Administration des Eaux et Forêts a réalisé une série de recherches et d'études d'appui à la planification de la gestion forestière, notamment celles qui concernent l'Inventaire Forestier National.

Le principal objectif de l'IFN est de produire, par entité administrative, une cartographie forestière, des données et des statistiques de base susceptibles de caractériser les ressources forestières disponibles (surface, volume du bois sur pied suivant les principales espèces et types de peuplements).

Signalons par ailleurs que les chiffres concernant les surfaces traduisent la superficie du couvert végétal forestier et non celle du domaine forestier. L'aspect foncier de la propriété forestière n'est pas appréhendé ni traité dans le cadre de l'IFN.

Les résultats de l'IFN ont été exploités dans le cadre de l'Évaluation des ressources forestières mondiales (FRA 2005) - Cas du Maroc (FAO, 2005).

b) Les aménagements de forêts

L'aménagement des forêts avec les plans de gestion qui en découlent constituent des outils indispensables à la gestion rationnelle des ressources forestières. A la fin de 1996, les superficies aménagées ont atteint 2 300 000 hectares, soit 43% de la surface des forêts. Les nappes alfatières, qui couvrent 3 186 000 ha, ont fait l'objet d'un aménagement simplifié portant sur 2 300 000 ha, soit 60% de la superficie totale.

c) L'aménagement sylvo-pastoral

Les études d'aménagement sylvo-pastoral ont porté sur une surface de 529 000 ha. Elles se traduisent par :

- L'amélioration des parcours ;
- L'organisation des éleveurs au sein de groupements pastoraux ;
- La réalisation d'essais de régénération par le renforcement des mises en défens, le sur-semis et la plantation d'arbustes et de plantes vivaces pastorales.

D'une manière générale, les différents aménagements constituent le maillon essentiel du système de planification de la gestion durable des forêts. Ils sont établis pour une forêt ou groupe de forêts, pour une durée de deux à trois décennies.

L'application de ce système de planification se fait par les services forestiers gestionnaires régionaux et provinciaux. Le suivi, le contrôle et la révision éventuelle des aménagements sont assurés par les services régionaux d'aménagement qui dépendent des directions régionales des eaux et forêts.

Tous les aménagements sont appliqués, particulièrement dans les forêts productives du Moyen-Atlas, du Gharb-Mamora, certaines forêts du rif et de l'Oriental (Taza).

Signalons cependant qu'à côté de ces aménagements sylvicoles qui intéressent les formations forestières naturelles mais aussi les plantations artificielles, l'Administration des Eaux et Forêts a initié et réalisé d'autres systèmes de planification et de gestion durable.

Il s'agit du Plan Directeur de Reboisement (PDR, 1997), du Plan National d'Aménagement des Bassins Versants, du Programme Forestier National (PFN, 1999) et du Plan National d'Action de Lutte Contre la Désertification (PNA-LCD, 1999).

Les travaux de reboisement

Pour reconstituer et régénérer les forêts et consolider leur rôle de protection des terres et de production ligneuse, l'État a engagé, depuis plus de 50 ans, un programme de reboisement ambitieux (Plan National de Reboisement (PNR) adopté en 1970).

L'application de ce plan a permis de porter la superficie reboisée à près de 530 000 ha, dont plus de 47% de résineux, 40% d'Eucalyptus et 13% d'autres feuillus.

Conservation des sols et lutte contre la désertification

Les problèmes d'érosion concernent une grande partie du territoire national, ce qui entraîne la diminution de la fertilité des sols et le dérèglement du cycle de l'eau.

Pour lutter contre ces phénomènes, l'Etat a entrepris plusieurs travaux et actions de conservation des sols, aussi bien dans le domaine forestier que dans les terrains collectifs et privés.

Dans le cadre de la politique de mobilisation des eaux de surface par l'édification de plusieurs barrages, les problèmes de l'érosion sont appréhendés à l'échelle des bassins versants à partir d'études qui ont permis d'élaborer le Plan National d'Aménagement des Bassins Versants. Ce plan permet d'estimer l'ampleur et le coût des processus d'érosion, ainsi que les priorités, et préconise de développer une approche participative et des mécanismes de financement qui privilégient la flexibilité dans la gestion.

Les actions entreprises ont porté sur :

- Les travaux de défense et restauration des sols (DRS) sur 450 000 ha ;
- La distribution de 1 500 000 plants fruitiers ;
- La stabilisation des dunes sur une surface de 31 000 ha en zone littorale et de 750 ha en zone continentale.

En matière de lutte contre la désertification, il est évident que toutes les interventions en matière de conservation des forêts, de lutte contre l'érosion, de travaux de reboisement, d'amélioration foncière sur les terres agricoles, de création d'aires protégées et de lutte contre l'ensablement contribuent à juguler ce phénomène.

Le Maroc ayant adhéré au Protocole de Kyoto en 2002 et à la Convention des Nations Unies sur la Lutte Contre la Désertification (CCD), a élaboré plusieurs projets et programmes : le Plan National d'Action, le Plan Directeur de Reboisement, le Plan Directeur des Aires Protégées, le Plan National d'Action pour l'Environnement.

Tous ces plans et programmes montrent le très haut niveau de prise de conscience des administrations concernées par la protection et le développement des patrimoines naturels dans l'intérêt bien compris des populations.

Capacité, encadrement et financement

L'administration forestière, gestionnaire directe et unique du patrimoine forestier, dispose d'une infrastructure et d'équipements qui couvrent l'ensemble du territoire national, y compris les zones les plus reculées.

Le tableau ci-dessous donne les moyens d'encadrement en chiffres :

Nature	Nombre	Taux d'encadrement	Normes optimales	Déficit
Maisons forestières	1 374 u	10 à 25 000 ha/u	5 000 ha/u	160 u
Pistes forestières	14 250 km	3 m/ha	10 m/ha	10 000 km
Tranchées pare-feu	1 704 km	3,5 m/ha	20 m/ha	2 500 km
Postes vigie	118 u	-	-	40 u

Le personnel forestier compte un effectif global de 5 145 agents statutaires, dont 48% représentant la filière technique.

CATEGORIE	EFFECTIF		TOTAL	Pourcentage
	Services centraux	Services extérieurs		
1. Cadres techniques	247	2 227	2 474	48
* Ingénieurs	112	267	379	7
* Techniciens	74	1 160	1 234	24
* Cavaliers	61	800	861	17
2. Cadres administratifs	443	2 298	2 671	52
* Cadres supérieurs	17	14	31	0.6
* Cadres moyens	73	328	401	28
* Agents subalternes	353	1 886	2 239	43
Total général	610	4 455	5 145	100

Les taux d'encadrement s'établissent comme suit :

Surface moyenne gérée par ingénieur	34 000 ha
Surface moyenne gérée par technicien	7 800 ha
Techniciens par ingénieur (effectif global)	2,94
Techniciens par ingénieur (structure de gestion)	4,74

Ces taux restent très faibles en rapport avec l'importance de la tâche et comparativement aux normes internationales de gestion forestière qui sont de l'ordre de 10 à 20 000 ha par ingénieur et de 3 à 6 000 ha par technicien.

Quant au financement, il est assuré à partir de deux sources :

- Le budget de l'Etat avec ses deux composantes - investissement et fonctionnement ;
- Les budgets affectés aux comptes spéciaux du Trésor, au nombre de trois :
 - Le Fonds National Forestier ;
 - Le Fonds de la chasse et de la pêche ; et
 - Le Fonds de réfection des chemins forestiers.

Globalement, le budget d'investissement alloué au secteur forestier est de l'ordre de 320 millions de Dh/an (environ 32 millions d'Euros), soit 24 Dh/ha (ce qui représente moins de 7% de la valeur globale de la production forestière estimée à 5 milliards de Dh/an).

LA DIMENSION HUMAINE DE LA GESTION DURABLE DES FORETS

Liminaire

La gestion durable du patrimoine forestier dans ses deux composantes - la préservation de l'intégrité écologique des écosystèmes forestiers et le bien-être social - suppose et impose la prise en compte et l'identification des parties prenantes et des partenaires, et surtout l'identification des personnes dont la dépendance vis-à-vis de la forêt est importante et significative à intégrer dans les efforts de développement humain et de conservation des forêts.

Le terme de parties prenantes peut être considéré : i) au niveau international (nous ne sommes pas indifférents à l'excessif déboisement qui s'effectue en Amazonie ou dans certaines forêts tropicales africaines, aux conséquences du réchauffement climatique, à la pauvreté, à l'immigration clandestine, etc.) ; ii) au niveau national (la destruction du couvert végétal de certains bassins versants a des répercussions en aval : envasement des barrages, inondations, etc.).

Donc on peut avoir des parties prenantes qui sont éloignées de plusieurs kilomètres des forêts concernées par les interventions du forestier.

Par référence aux directives de la note d'orientation, nous nous sommes intéressés aux parties prenantes locales qui comptent le plus et qui nécessitent, de la part du gestionnaire, une attention particulière. Nous reproduisons ci-dessous une étude que nous avons réalisée il y a quelques années

sur un cas concret, «*Les forêts du Haut Atlas central* » ; la situation n'ayant pas beaucoup évolué, elle peut être généralisée sur une grande partie du domaine forestier du pays après actualisation.

Ces parties prenantes locales sont les populations usagères du domaine forestier et les instances élues qui les représentent. Les usages et l'accès aux ressources naturelles constituent un type de gestion et de faire-valoir, c'est pourquoi il a été inclus dans cette partie de l'étude.

Accès aux ressources naturelles, usagers, droits d'usages et exercice de ces droits

Très tôt, et dès 1916, le technicien et le législateur forestier ont pris acte de la nécessité d'une gestion spéciale de la forêt méditerranéenne marocaine.

Ph. Guinier dans P. Boudy (1948) signale que «*l'originalité de cette forêt s'accroît du fait qu'elle est, plus qu'ailleurs, en communion étroite avec l'existence même des populations. Nulle part la forêt n'apparaît plus nécessaire pour la protection des sols contre l'érosion, nulle part aussi, elle n'est plus indispensable pour assurer aux hommes, non seulement le bois et les produits accessoires dérivés de l'arbre mais aussi l'herbe que les troupeaux ne peuvent souvent trouver qu'à l'abri des arbres* ».

C'est pourquoi le domaine forestier doit être traité non seulement dans l'intérêt économique général mais aussi pour satisfaire des besoins immédiats des populations voisines qui ne peuvent vivre sans lui.

Usagers et droits d'usage

Les notions d'usagers, de droits d'usage et d'exercice de ces droits d'usage, nous semblent très peu comprises aussi bien par les bénéficiaires de ces droits que par ceux qui sont chargés de les réglementer (Forestiers, Conseils Communaux, Autorités Locales).

L'usage traduit un certain nombre de pratiques coutumières propres à chaque groupe social (tribu, fraction, *douar*). Il vise un ensemble de biens productifs ou improductifs de ressources (terrains de parcours, forêts, eau, dépôts collectifs, *segua*, puits) qui sont voués à l'usage collectif des populations sous le contrôle d'une autorité supérieure, en l'occurrence l'Etat.

En matière de forêt, avant l'époque coloniale, les forêts étaient propriété collective de fractions ou de tribus. L'usage à cette époque était confondu avec le droit de propriété, mais il était plus ou moins réglementé au nom de la coutume. Nous le voyons encore aujourd'hui pour le cas de certaines forêts non délimitées (Ait Abdi du Koucer, certains cantons dans les forêts des Ait Bougamaz) où les boisements sont gérés avec beaucoup de ménagement sous contrôle collectif.

Pendant l'époque coloniale et après l'indépendance, les forêts sont devenues propriété de l'Etat mais le législateur a reconnu divers droits d'usage à ceux qui, de tout temps, en ont bénéficié.

Désormais, il y a une distinction très nette entre le droit d'usage au bénéfice des collectivités et le droit de propriété qui revient à l'Etat. De plus, les règles d'exercice de ces droits sont délimitées dans un cadre juridique conçu en principe pour concilier la satisfaction des besoins des usagers et la sauvegarde de la forêt.

Ces textes législatifs n'ont connu un début d'application que dans les forêts des Provinces de Kénitra-Rabat et, timidement, dans le Plateau central (Khemisset). Dans le Haut Atlas central, ils sont inconnus des usagers, et les Services forestiers et les Autorités locales ne les appliquent que rarement.

Par exemple, les tentatives de réglementation de l'exercice du droit d'usage de parcours (établissement de liste d'usagers, limitation de la charge, inscription au parcours) se heurtent toujours aux revendications des populations pour une jouissance complète et sans restriction de ce droit. Pire encore, ces revendications évoluent en contestation de la domanialité des forêts, même si elles sont légalement délimitées.

Signalons que pour d'autres types de formation végétale et forestière, en application de la législation spéciale sur la protection et la délimitation des forêts d'Arganier, *Argania spinosa* (Dahir du 4 mars 1925), les droits d'usage et de jouissance accordés aux populations riveraines sont plus étendus. Ils comprennent le ramassage du bois mort, la cueillette des fruits, l'exploitation des pâturages, l'utilisation des sols pour les cultures, la coupe de branchage pour clôture, la coupe de bois de chauffage, de charbonnage et de service et l'enlèvement de la terre, du sable et de la pierre.

Pour les nappes alfatières, *Stipa tenacissima*, qui font partie intégrante du domaine forestier et qui sont régies par le *Dahir* du 15 août 1928 (fixant le régime juridique des nappes alfatières) et le *Dahir* du 20 juin 1930 (sur l'exploitation et la conservation des peuplements d'alfa), les droits d'usage reconnus sont le parcours des troupeaux et la récolte d'alfa pour les besoins domestiques

Cette situation, qui est liée aux conditions économiques de la région et aux nécessités du mode de subsistance de ses habitants, durera encore pendant longtemps si l'on n'admet pas de revoir dans son ensemble la législation forestière et d'identifier les principales insuffisances juridiques de cette loi et qui affectent dans la pratique la protection et le développement du secteur forestier. Nous tenterons dans ce qui suit, et en particulier en ce qui concerne les usagers et leurs droits d'usage, de dégager les inadéquations entre les textes de loi et leur objet social.

Identification des usagers

P. Boudy (1948) distingue ce qu'il appelle les « usagers intégraux » vivant aux abords immédiats de la forêt et les « usagers partiels » qui n'utilisent qu'une partie des ressources, tribus voisines situées dans un rayon de 20 km, ou bien les transhumants jouissant de temps immémorial d'un droit d'usage momentané.

Du point de vue légal, le droit d'usage est attribué à une tribu ou une fraction de tribu et non à ses habitants considérés individuellement. Ce droit n'est attribué qu'aux tribus qui en ont joui de tout temps avant les délimitations, c'est-à-dire avant l'appropriation de la forêt par l'Etat. Pour en bénéficier il faut appartenir à la tribu et être musulman. C'est ce que l'on exprime en droit en disant que l'usage est incessible et que toute aliénation à des tiers qui ne sont pas membres de la communauté usagère est sans valeur légale.

Dans l'article 5 de l'Arrêté Viziriel du 15 janvier 1921 (mod.a.v. du 5 août 1924) réglementant l'exercice du droit de parcours, il est précisé que « les autorités locales de contrôle adresseront chaque année, avant le 15 octobre, au Chef de circonscription forestière du ressort, un état provisoire indiquant les noms des usagers et le nombre de bêtes que ceux-ci désirent introduire en forêt » et au vu des renseignements que le chef de circonscription forestière fournira au retour, au regard de la défensabilité des cantons, de leur possibilité en herbe, du chiffre et de l'espèce des bêtes qu'il est possible d'y introduire, les autorités locales de contrôle arrêteront définitivement avant le 1^{er} décembre la liste nominative des usagers qui bénéficieront du parcours avec répartition entre eux du nombre total des bêtes admises.

Depuis 1924 jusqu'à aujourd'hui, cet arrêté n'a que rarement été appliqué et la liste des usagers n'a pas été régulièrement établie.

Les procès verbaux de délimitation du domaine forestier comportent les noms tantôt de tribus usagères tantôt de fractions de tribus usagères, parfois les deux, et dans certains cas on s'est contenté d'indiquer tout simplement que les droits d'usage (parcours des troupeaux et ramassage du bois mort) sont réservés aux tribus riveraines.

Nous voyons dans ce qui précède qu'il y a beaucoup d'imprécision dans la définition des usagers, ce qui complique énormément leur identification.

Dans les futurs aménagements, il y aurait lieu de concevoir les parcelles en tenant compte du découpage ethnique et administratif en plus des découpages techniques habituels - topographiques, écologiques ou par essence dominante. Cela facilitera énormément la gestion de la forêt, surtout en ce qui concerne la réglementation des parcours (en particulier les surfaces à mettre en défens).

De même, la liste d'usagers doit être établie avec précision en ce qui concerne les parcelles de forêts sur lesquelles s'exercent les droits d'usage.

Un cadre de travail est prévu dans le *Dahir* du 20 septembre 1976. Qu'il s'agisse du Conseil National des Forêts (Titre II, art. 3) ou du Conseil Provincial des Forêts (Titre III, art. 7) ou des attributions des Conseils communaux (Titre IV, art. 10), il est possible de trouver des solutions aux problèmes et aux litiges permanents qui existent entre le Service forestier et les usagers.

Exercice du droit d'usage

En plus des droits d'usage prévus dans le Titre IV, art 21 et 22 du *Dahir* du 10 octobre 1917, et compte tenu de l'arrêté viziriel du 22 juin 1936, les usagers font des coupes de branchage en période de neige ou de sécheresse prolongée dans le haut atlas central, et reçoivent des autorisations de

coupe de bois vert. Dans le Cercle de Demnate en particulier, ils sont autorisés à cultiver quelques vides labourables.

Il convient de signaler que, dans de nombreux cas, ces « vides labourables » sont à l'origine de beaucoup de défrichements puisque chaque année les bénéficiaires les agrandissent.

Signalons que pour les droits d'usages (parcours des troupeaux et ramassage du bois mort gisant), ils sont exercés d'une manière systématique et sans restriction aucune. Pour les menus produits, des quittances sont délivrées à ceux qui les demandent, mais nombreux sont ceux qui se servent directement sans payer de redevances.

Tendances évolutives et arrangements institutionnels

Les parties prenantes qui comptent le plus

La gestion durable des forêts (GDF) est un concept essentiellement « anthropocentrique » en réponse aux exigences sociales. Il en découle la maîtrise du foncier et l'impérieuse nécessité d'identifier les parties prenantes et les différents acteurs forestiers, et par voie de conséquence, le ciblage de ceux qui comptent le plus dans la sauvegarde du patrimoine forestier et le bien-être social.

Le Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR) a proposé les principes, critères et indicateurs suivants pour l'identification des parties prenantes :

- **Proximité à la forêt**

Par proximité il faut entendre voisinage. Cela implique que les populations qui vivent près d'une forêt peuvent avoir un impact non négligeable sur celle-ci. La participation et l'inclusion de ces riverains dans la GDF est bénéfique.

De même, il ne faut pas occulter la dimension affective ou d'intérêt que peuvent avoir certaines personnes et qui peuvent agir de loin.

- **Droits préexistants**

Avant la colonisation les forêts étaient collectives - un bien commun appartenant à des tribus ou des fractions de tribus. Il y a donc des droits préexistants et des revendications territoriales. Souvent droits fonciers et droits d'usages sont sources de conflits. Le sentiment d'injustice peut conduire à plusieurs problèmes : non-respect de la politique forestière et destruction du patrimoine forestier.

- **Dépendance**

Les populations qui vivent à l'intérieur et dans la périphérie des forêts dépendent de celles-ci pour subsister - bois de feu, bois de service et surtout pâturage des troupeaux et mise en culture de certaines enclaves ou vides labourables.

Souvent ces populations n'ont guère d'alternative pour leur subsistance et d'un point de vue éthique, il convient de préserver leurs droits à l'accès aux ressources naturelles de leur terroir. Si l'on ne fait rien, la GDF est compromise.

- **Pauvreté**

Sont « pauvres » les groupes et individus dont l'accès aux ressources est visiblement plus limité que celui des autres parties prenantes (exploitants et entrepreneurs forestiers, chasseurs). Dans la plupart des cas, l'argent peut être un facteur-clé de l'appréciation de l'état de pauvreté. Toutefois, on peut le remplacer par d'autres caractéristiques du niveau de vie, comme l'état nutritionnel, la qualité de l'habitat ou la possession de biens de consommation (CIFOR, *op.cit.*).

Par exemple, les critères de détermination de la pauvreté ne sont pas les mêmes aux Ait Bougamaz dans le Haut Atlas et dans la ville de Marrakech.

- **Le savoir local**

La GDF ne doit et ne peut se passer du savoir local des populations qui vivent à l'intérieur et dans la périphérie des forêts. Ces riverains détiennent souvent un savoir unique et utile qu'ils tirent d'une connaissance intime et ancienne de leur environnement.

Le savoir local peut porter sur la faune et son comportement, sur les plantes et leur gestion, sur l'emploi ou les techniques de transformation. Il peut, en outre, jouer un rôle important permettant une participation active et bénéfique à la gestion locale des forêts.

- **Liens culture-forêt**

Généralement les cultures sont intimement intégrées avec leur environnement : les sites où se trouvent des Marabouts (*Salihs*) sont les milieux les plus respectés. Ils constituent, à ce titre, un musée, un référentiel botanique des genres et espèces végétales qui peuplent la région considérée.

La leçon est de prendre acte de ce constat et de convier les forestiers gestionnaires à bien connaître les coutumes, convictions religieuses, et tout ce qui peut, dans ces pratiques et comportements, contribuer à la préservation et à une gestion durable du couvert végétal.

- **Le manque de pouvoir**

Les populations qui vivent à l'intérieur ou dans le voisinage des forêts n'ont que très peu de pouvoirs par rapport aux autres parties prenantes. Ce manque de pouvoir des usagers nuit à la forêt. Il s'ensuit une dégradation de l'environnement et une atteinte au bien-être social.

On voit, à travers cet inventaire des principes, critères et indicateurs, que ceux ou celles qui comptent le plus sont les populations locales qui vivent et dépendent des forêts.

Des arrangements institutionnels ont été édictés pour remédier en partie aux problèmes qui se posent. C'est l'objet du bilan que nous avons fait du *Dahir* du 20 septembre 1976 sur la participation des populations au développement de l'économie forestière.

Bilan de l'application du Dahir du 20 septembre 1976 sur la participation des populations au développement de l'économie forestière – Cas du Haut Atlas Central

Pour résoudre les problèmes que posent les délimitations du domaine forestier, régler les droits d'usage dont sont grevées toutes les forêts et organiser les usagers, des arrangements institutionnels ont été édictés en 1976.

Il s'agit du *Dahir* N° 1.76.350 du 20 septembre 1976 sur la participation des populations au développement de l'économie forestière. Le bilan de l'application de ce *Dahir* a été réalisé pour les forêts du Haut Atlas Central et exposé au cours du 3^{ème} Colloque des collectivités locales, tenu du 19 au 22 juin 1986.

La nature des problèmes qui se posent pour la gestion du domaine forestier n'ayant pas substantiellement changé, ce bilan a valeur d'exemple.

Les antécédents

Contrairement à ce que l'on puisse penser, la législation forestière n'est pas restée figée depuis sa promulgation le 10 octobre 1917. Des améliorations et des amendements y ont été apportés avant et surtout après l'indépendance. C'est en 1957 que, pour la première fois, le principe d'intéressement des communes rurales à l'économie forestière a été évoqué, avec la promulgation du *Dahir* du 19 juin 1957, portant attribution d'une ristourne aux communes sur les produits des forêts et des nappes alfatières domaniales.

Le montant de la ristourne accordée aux communes rurales est calculé sur la base de taux variables selon la nature du produit. Il est de 5% pour le liège, de 10% pour le bois, l'écorce et l'alfa, de 35% pour l'amodiation du domaine forestier, de 50% sur les transactions, prorogations de délais, saisies de cautionnement et de 80% pour les prélèvements sur les inscriptions aux parcours.

Ce montant est annuellement versé aux comptes de perception que détiennent les communes concernées. Le programme d'emploi des fonds rassemblés est étudié en commissions composées des représentants du Service forestier, de l'autorité locale et des élus communaux. Les fonds doivent être utilisés pour la réalisation de projets économiques à caractère agricole et forestier.

Mais à partir des années 1960, les commissions ont perdu l'habitude de se réunir. Désormais, l'utilisation des ristournes est décidée au cours de l'examen du budget provincial. La commune ne bénéficiait plus directement des ristournes et l'usager de la forêt ignorait leur existence.

De plus, à cette époque, une partie des recettes forestières était plutôt versée dans un fonds pour la construction de barrage. Décision valable en soit, mais injuste puisqu'elle se traduit en fait par une exportation de biens des régions pauvres vers des régions de plaines potentiellement plus riches.

Les zones de montagne où se trouve l'essentiel des forêts du pays sont restées marginalisées puisque les investissements étaient plutôt orientés vers les régions où leur rentabilité était évidente.

Dans ces conditions, la population a continué à exercer une pression de plus en plus forte sur le patrimoine forestier. Cette pression se manifeste par :

- Le surpâturage : les usagers entendent exercer le droit au parcours des troupeaux sans restriction aucune, les inscriptions au parcours ne se font pas, les mises en défens de coupe de régénération et des jeunes plantations ne sont pas respectées.
- Le ramassage du bois mort évolue en coupe de bois vif pour la satisfaction des besoins de la population en bois de chauffe, de cuisson et de service.
- Le défrichement des forêts en vue d'agrandir les parcelles de culture privée.
- La contestation des limites du domaine forestier, qu'il soit délimité ou non.
- L'opposition aux travaux de reboisement.

La reprise en main par le Service forestier de la situation et l'application de la législation donnent naissance à des conflits dont le dénouement ne se fait généralement qu'au détriment de la forêt.

La promulgation du Dahir du 20 septembre 1976

Pour mettre fin à cette situation, on a pensé au début des années soixante-dix que la résolution de ces conflits ne pourrait être appréhendée par le renforcement de l'appareil répressif mais plutôt par la conception d'une politique forestière qui associe les populations usagères aux différents aspects de la mise en valeur des forêts.

Une nouvelle politique qui permet aux communes concernées de tirer directement profit des ressources de la forêt et qui, par des moyens appropriés, catalyse un développement économique intégré des régions forestières par une diversification des activités liées à l'agriculture, à l'élevage et à la valorisation des produits forestiers.

Parallèlement à ce mode de penser et dans le cadre de la politique du Gouvernement du Royaume du Maroc visant le renforcement de la démocratie par la participation des populations à la gestion de leurs affaires, on pensait à la réorganisation du fonctionnement des communes. Le *Dahir* portant loi N° 1.76.350 du 20 septembre 1976, relatif à l'organisation de la participation des populations au développement de l'économie forestière, et le *Dahir* portant loi N° 176.583 du 30 septembre 1976 relatif à l'organisation communale, sont promulgués au cours du même mois et de la même année.

Les attributions des conseils communaux sont désormais très étendues et concernent pratiquement tous les aspects du développement économique, social et culturel. Dans les Articles 5 et 6 du *Dahir* N° 1.76.583 du 30 septembre 1976, il est précisé que :

- Art. 5 : le Conseil communal examine les projets de plans d'aménagement ou de développement de la commune ;

- Art. 6 : le Conseil communal arrête, dans les limites des attributions qui lui sont dévolues par la loi, les conditions de conservation, d'exploitation et de mise en valeur du domaine forestier.

Dans le même esprit, le *Dahir* N° 1.76.350 du 20 septembre 1976, et notamment les Articles 10, 11 et 14, donne aux conseils communaux des attributions en matière de participation à la gestion du Domaine forestier. Le Conseil règle par ses délibérations les affaires ci-après :

- Demandes d'occupation temporaire du domaine forestier, notamment celles ayant pour objet l'exploitation des carrières ;
- Demande d'amodiation du droit de chasse et de pêche ;

- Demandes formulées par les usagers relatives à l'extraction et au ramassage du bois mort, du bois de construction, des broussailles, herbes ou branchages, demandes d'extraction de matériaux de construction pour les besoins domestiques des usagers, etc. ;
- Organisation entre les usagers du parcours en forêt et de l'exploitation des alpages et des réserves fourragères ;
- Enfin, dans l'Article 14, il est prévu que « les ressources provenant du domaine forestier compris dans les limites territoriales de la commune sont versées au budget de ladite commune ».

L'Article 15 rend obligatoire pour les communes bénéficiaires et dans des limites qui ne sauraient être inférieures à 20% des recettes, les dépenses afférentes aux :

- Reboisement des terrains collectifs ;
- Amélioration sylvo-pastorale ;
- Aménagement et plantations fruitières ;
- Captage de sources ou aménagement de points d'eau ;
- Aménagement d'abris collectifs ou de chemins ;
- Création d'espaces verts ou de protection de sites naturels.

Le *Dahir* du 20 septembre 1976 a également prévu la mise en place d'un Conseil National des Forêts (CNF) et d'un Conseil Provincial des Forêts (CPF) dont les missions sont de réunir les éléments de définition de la politique forestière du Gouvernement et son exécution sur le terrain.

L'objet de ce *Dahir* est, à travers une responsabilisation accrue des élus communaux et une décentralisation des affaires de gestion, de contribuer à une transformation profonde des mentalités et des comportements aussi bien du personnel de l'Administration forestière que des usagers de la forêt. Les uns comme les autres doivent travailler en symbiose dans le but de développer et de conserver le patrimoine forestier national dans l'intérêt bien compris des générations actuelles et futures.

On voit à travers ces dispositions législatives et réglementaires que le Maroc, loin de persister sur l'étatisation de la gestion forestière, introduit une double réforme dans ce domaine : une décentralisation très poussée en matière de gestion du patrimoine forestier d'une part, et l'institution de l'idée de larges consultations en ce qui concerne le développement de l'économie forestière d'autre part.

Bilan de l'application du Dahir

a) Au niveau de l'usager

Bien que le législateur ait tenu compte des droits d'usage au profit des riverains de la forêt, les restrictions qu'impose une gestion rationnelle des forêts n'ont pas été accompagnées d'actions de développement qui permettraient à l'usager de se passer, momentanément du moins, de la forêt.

Souvent ignoré par la commune (mais défendu par elle quand il commet des délits), l'usager reste le maître sur le terrain et fait ce qu'il peut pour subsister.

Un notable de Aït Manna accompagné de plusieurs usagers (dans la province d'Azilal) nous a très bien décrit la situation. Il dit : « L'espace devient malgré tout trop étroit pour nous. Les parcelles irriguées sont trop petites et leur production, même si elle est importante, ne suffit pas pour nourrir les familles. Nous sommes obligés pour subsister de défricher la forêt, même sur des pentes très fortes et, pour notre bétail, puisqu'il n'y a pas d'herbe, nous sommes obligés d'émonder les arbres ».

D'autres usagers considèrent que « le défrichement de la forêt et l'ébranchage ne sont pas des opérations faciles, qui nécessitent souvent un travail trop pénible et peu payant ». Pour ces usagers « quand on a faim, voler, tuer et détruire la forêt constituent un moindre mal ».

Ceci montre que la pauvreté réelle dans le monde rural explique et accentue la pression qui s'exerce sur les ressources naturelles (eau, sol, végétation) au-delà de leur capacité de reproduction

ou de renouvellement. Corrélativement, l'épuisement des ressources naturelles aggrave la pauvreté et compromet le bien-être social recherché.

Dans plusieurs régions et particulièrement en montagne, on se trouve donc dans une situation conflictuelle : d'un côté, la fragilité des écosystèmes due à des facteurs climatiques et écologiques en général, et d'un autre côté, la pauvreté de la population qui s'explique par le manque de recherche d'alternatives.

Le patrimoine forestier se dégrade - c'est un fait. Les bénéficiaires directs de ce patrimoine, les usagers, en sont conscients. Ils nous disent souvent que s'ils ne trouvent pas de bois de chauffage et de terrains de parcours, ils iront « ailleurs ». Le problème n'est donc pas uniquement forestier. Il y a une demande sociale qu'il faut satisfaire d'une manière ou d'une autre pour conserver à la fois le patrimoine forestier et humain de ces régions.

Au niveau de la commune

Les élus connaissent bien le *Dahir* mais l'interprètent mal. Ce que le *Dahir* a apporté, pour eux, ce sont les recettes forestières. Les Conseils communaux se prononcent par délibération sur le programme de coupes et de cession des produits forestiers ; les Présidents de commune assistent aux adjudications, ils donnent leur avis sur les demandes d'occupation temporaire du domaine forestier et les amodiations de lots de chasse. Mais ils ne font rien pour tout ce qui concerne directement les usagers et leur participation à l'économie forestière.

Le problème des parcours en forêt continue à se poser avec acuité. Ils doivent en principe régler par délibération l'organisation entre usager du parcours en forêt et l'exploitation des alpages et des réserves fourragères. Le parcours en forêt n'est pas réglementé et les pétitions et les conflits persistent, ce qui prouve que les dispositions légales du *Dahir* conçues pour les prévenir ne sont pas appliquées.

L'utilisateur se sert, soit directement en forêt en prélevant ce dont il a besoin (perche de construction, broussailles), soit par paiement d'une redevance auprès de l'Agent forestier, chef de triage. Il n'y a aucune organisation des prélèvements et les conseils communaux n'ont jamais délibéré sur ces questions, ni suscité la formulation des demandes par les usagers.

La vente des coupes de bois et les recettes qu'elle procure a donné naissance à des conflits nouveaux : la contestation des limites entre communes ; chaque commune tente d'étendre ses compétences territoriales sur les massifs forestiers existants, afin d'augmenter ses ressources forestières.

b) Au niveau du Conseil Provincial des Forêts

Le Conseil Provincial des Forêts se réunit deux fois par an. Le Service forestier expose le bilan des travaux de reboisement et de défense et de restauration des sols (DRS) qu'il a réalisé, la situation des exploitations forestières et des recettes versées aux communes, ainsi que l'utilisation des 20% de ces recettes ou leur programmation. Il pose le plus souvent le problème de la dégradation du patrimoine forestier en traitant de cas précis de défrichement, de surpâturage ou de coupes abusives de bois. Mais le plus souvent, ces problèmes sont éludés et de temps en temps des solutions concrètes sont apportées aux litiges entre Administration et usagers.

Le problème de l'opposition des populations au reboisement est souvent évoqué. Le Conseil recommande le plus souvent que les usagers soient consultés avant que la décision de création d'un périmètre ne soit prise.

c) Au niveau du Conseil National des Forêts

Pour plusieurs raisons, le Conseil National des Forêts ne se réunit pas de manière régulière ; or l'article 5 prévoit que le Conseil doit se réunir aussi souvent que les besoins l'exigent, et au moins une fois par an.

Les recommandations très pertinentes des différentes sessions qui ont eu lieu n'ont été que partiellement appliquées. Les Commissions permanentes de suivi ont perdu l'habitude de se réunir et, comme pour le Conseil Provincial des Forêts et les Conseils communaux, le côté organisation de la participation des populations à l'économie forestière reste au stade des vœux pieux.

4.2.3.3. Les recettes forestières

a) Le volume des recettes versées aux communes

Le tableau récapitulatif des recettes forestières par catégories (communes rurales, Etat et Provinces) indique le montant global par année des recettes forestières (R.F.) versées respectivement aux communes de 1992 à 2005 (totalité du prix principal de la vente des produits forestiers), et à l'Etat (l'ensemble des taxes pour alimenter les comptes spéciaux et le budget général) (Annexe 3). En ce qui concerne les provinces, il s'agit en réalité des conseils provinciaux des forêts qui bénéficient d'une nouvelle taxe de 10% du prix principal.

Cette nouvelle taxe découle des dispositions de la loi de finance n° 39/89 relative à la fiscalité des collectivités locales et de leurs groupements (L.F. 1990).

b) Utilisation des recettes forestières

Les recettes forestières rentrent dans le cadre des recettes globales de la commune et comprennent les taxes sur les débits de boissons, les droits de fourrière, les taxes d'abattage, les droits perçus aux *souks* (marchés hebdomadaires locaux) et les subventions d'équilibre.

En fait, l'utilisation des recettes forestières ne peut être appréhendée qu'en considérant la situation économique générale et des finances locales au niveau d'une ou plusieurs communes. Or quand le montant des recettes forestières est important, les services compétents au niveau du budget diminuent le montant de la subvention d'équilibre qui est une allocation de crédit d'équipement ou de fonctionnement accordée par l'Etat. Conséquence évidente, les Conseils communaux affectent le produit des recettes forestières au fonctionnement de l'appareil communal, à la résolution de problèmes urgents et la gestion du quotidien.

Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de communes rurales forestières (Région de Gharb-Mamora et Moyen Atlas) ont réalisé avec les recettes forestières plusieurs projets en matière d'infrastructures, assainissement, alimentation en eau potable, construction de logements pour les fonctionnaires, création d'espaces verts, de marchés hebdomadaires, etc.

Elles ont même financé des projets à caractère spécifiquement forestier: je citerai, à titre d'exemple, les communes rurales de la province de Kenitra (Side Taïbi, Amer Seflia, Dar Bel Amri, Kcebia, Hadada).

Un autre exemple est celui de la province d'Azilal pour quelques communes rurales moins riches sur le plan forestier qui ont appliqué le principe de réserver 20% des recettes pour la réalisation de projets pour les collectivités rurales. Il s'agit des communes rurales de Ouauouizert, de Bin El Ouidane, de Tilouguit, de Taguelft et d'Aït Oukabli.

Tout cela explique que l'arrangement institutionnel de 1976 est un cadre légal pour une participation plus poussée de l'ensemble des communes, ce qui n'est pas encore le cas pour d'autres communes et pour les raisons que nous avons déjà évoquées.

Propositions et recommandations pour l'avenir

LE CONSTAT

Dans le chapitre « contexte juridique officiel », nous avons traité des aspects juridiques et réglementaires des régimes fonciers au Maroc pour mieux situer et appréhender le statut foncier de la propriété forestière.

L'apurement de la situation foncière du domaine forestier ne peut être rapide et complète si elle n'est pas concomitante et parallèle à l'effort de sécurisation de la possession de la terre pour les populations (collectivités ethniques et individus (privé)).

Les terres agricoles les plus fertiles (par exemple : Meknès-Boufekrane) sont soumises à une pression d'urbanisation sans précédent.

Les terres forestières les plus propices à une production ligneuse de haut niveau sont défrichées et mises en culture (par exemple le Rif).

Certains terrains collectifs à vocation pastorale sont partagés, *melkisés* et mis en culture.

Malgré les efforts de délimitations administratives et d'immatriculation foncière qui sont concluants dans certaines régions, « du point de vue du statut juridique des terres, le quart de la surface agricole utile reste sous l'emprise de statuts fonciers archaïques et précaires ».

Pour le domaine forestier, seulement 44% de la surface sont délimités et homologués, soit 3,95 millions d'hectares.

Ce manque de sécurisation de la possession juridique du foncier constitue un frein, un handicap, pour l'encouragement de l'investissement, le développement économique et le bien-être social.

Ce constat nous permet de percevoir que les enjeux ne sont ni simples ni faciles. La résolution des problèmes du foncier doit se baser sur une politique de l'Aménagement du Territoire. Et il n'y a point de politique d'aménagement du territoire s'il n'y a pas une maîtrise de la vocation des terres.

Rappelons à ce sujet, selon le rapport du Cinquantenaire, et dans le cadre de l'initiative nationale de développement humain (www.rdh50.ma) « qu'une démarche novatrice fut amorcée en 2000 avec le lancement du grand débat sur l'aménagement du territoire. Celui-ci a donné lieu à une Charte nationale et à un Schéma national d'aménagement du Territoire (SNAT). Les grandes orientations de cette charte portent sur des objectifs visant à relever les défis du développement économique et social, de la préservation des équilibres environnementaux ... ». La charte énumère six grandes orientations qui vont du développement du monde rural et urbain à la qualification des ressources humaines en passant par l'accroissement de l'efficacité de l'économie nationale, la conservation du patrimoine et la résolution de la problématique du foncier.

LES ENJEUX ... POUR UNE GESTION DURABLE DES FORETS ET DU BIEN-ETRE SOCIAL

Le forestier, dans la gestion des forêts, a toujours agi dans le long terme et la notion de durabilité est naturellement sous-jacente.

Il n'en demeure pas moins que la notion de durabilité reste difficile à appliquer sur le terrain. Nous reprenons la définition de la durabilité du Chapitre 4 : Ensemble d'objectifs, d'activités et de résultats compatibles avec « la préservation de l'intégrité écologique de la forêt et contribuant au bien-être social actuel et futur ».

Nos propositions pour l'avenir vont donc être axées sur la nécessité de concilier entre les deux conditions de la durabilité.

Il en résultera une recherche :

- a) d'adaptation des politiques et de la législation compte tenu des tendances et évolutions constatées dans les milieux forestiers et leur voisinage.

b) d'adaptation des systèmes de planification et de suivi, c'est-à-dire les plans d'aménagement, les plans de gestion et les plans et programmes sectoriels.

Adaptation des politiques et de la législation

La réalisation et l'achèvement de l'assiette du domaine forestier et l'apurement de sa situation socio-juridique sont parmi les premiers objectifs de l'Administration des Eaux et Forêts.

Pour atteindre cet objectif, dans le cadre des délimitations administratives, le législateur et les gestionnaires s'appuient sur le concept de « présomption de domanialité ». Nous avons expliqué son insuffisance et rappelé la pertinence du concept de vocation des terres ainsi que la nécessité d'affiner la règle de présence d'une végétation ligneuse d'origine naturelle en introduisant des critères de densité de la végétation, sa composition, sa structure, son originalité ou sa rareté, pour l'inclure dans les zones non encore délimitées dans le domaine forestier.

Une souplesse doit être adoptée pour mettre fin à certains litiges qui ont duré des années (forêts délimitées et non homologuées, forêts non délimitées, contestation de limites), certaines formations forestières peuvent être converties en terrains de parcours et même, dans certaines conditions, en terrain de culture. *A contrario*, beaucoup de terrains de parcours collectifs et certains terrains de culture, notamment ceux qui sont en pente, peuvent être reboisés. La toile de fond de toute politique forestière doit bien sûr demeurer celle de maintenir la permanence d'un certain taux de boisement compatible avec les besoins de l'homme et de la nécessité de conserver certains patrimoines génétiques (flore et faune).

Nous ne devons pas évidemment compromettre l'avenir en choisissant les solutions de facilité qui consistent à suivre l'usager dans sa « course à la terre ». Nous devons le fixer et l'aider à vivre mieux sur le peu de terre dont il dispose.

Les « politiques », les gestionnaires et les autorités locales, mais surtout les populations concernées, doivent comprendre qu'au-delà des fonctions de production, de protection et de récréation que remplit la forêt, il y a une fonction de « surface » qui ne doit pas être négligée. Cette fonction se résume en une série d'effets qui ne sont pas directement liés aux autres fonctions précitées, mais doit son importance à l'existence même de la forêt qui couvre une partie définie du territoire.

Nous devons tenir compte de tout cela dans l'aménagement de l'espace rural. La forêt doit avoir et garder la place qui est la sienne dans cet espace ; on déterminera pour chaque forêt ou cantons de forêt la meilleure combinaison de fonctions (production ligneuse, production ligneuse et pastorale, réserves biologiques intégrales, élevage de gibier, etc.).

Adaptation des systèmes de planification, d'intervention et de suivi

Un système de planification, de gestion et de suivi a toujours existé au Maroc depuis la création de l'Administration forestière. Plusieurs plans d'aménagement forestiers ont été réalisés, appliqués et suivis. Un inventaire forestier national a été établi et, depuis 1994, des services techniques d'aménagement ont été créés au sein des Directions régionales des forêts. Ils ont pour mission de réaliser les études d'aménagement de forêts, de contrôler les bureaux conseils adjudicataires de marchés d'études et de veiller à l'application des plans de gestion sur le terrain après approbation du Comité consultatif des aménagements au niveau central.

Une infrastructure, une implantation quasi générale dans l'ensemble du pays, une structure administrative qui n'a rien à envier aux pays développés et de tradition forestière, constituent un atout pour une gestion durable des forêts.

Notre proposition de réflexion, qui s'appuie sur la problématique du foncier forestier, sur la persistance de la pression qui s'exerce sur les forêts même délimitées, sur le prélèvement abusif de produits ligneux, sur le défrichement, le nombre de requêtes, pétitions exprimées au sujet de conflits entre usagers et forestiers, entre usagers eux-mêmes, et entre communes forestières bénéficiaires de recettes, se résume comme suit : l'arsenal juridique dont nous disposons, et particulièrement le *Dahir* de 1976 dont les dispositions légales sont conçues pour prévenir les problèmes précités, n'ont pas encore reçu, dans certaines régions, une application convenable.

Il en découle la nécessité d'une redéfinition des méthodes d'intervention des Services forestiers.

Après ces éclaircissements, les arrangements institutionnels, les adaptations et règles de gestion que nous proposons sont les suivants.

LES PROPOSITIONS

Première proposition

- Il s'agit de la révision des *Dahirs* du 3 janvier 1916 portant règlement spécial sur la délimitation du Domaine de l'Etat, et du 17 octobre 1917 sur la conservation et l'exploitation des forêts.

Ces révisions ou amendements sont nécessaires pour résoudre les problèmes rencontrés qui sont d'ordre social, technique, juridique, réglementaire, forestier et de procédures judiciaires que nous avons développées à la Section 4.2.3.

La révision du « concept de présomption de domanialité » sera effectuée dans ce contexte.

- Un des objectifs de l'étude, parallèlement à celui de la préservation des ressources naturelles, est la lutte contre la pauvreté. On remarque que nous avons préféré utiliser le terme de « bien-être social », d'abord parce que la pauvreté est une notion toute relative et que le concept de « bien-être social » englobe les aspects économiques sociaux et culturels de la vie des personnes, tels qu'influencés par la gestion forestière.

Pour le cas du Maroc, les parties prenantes qui comptent le plus sont en premier lieu les USAGERS qui sont dépendants des ressources naturelles. Pour subsister, ils ont des droits préexistants et sont le plus souvent en conflit avec les gestionnaires. En second lieu, il y a les COMMUNES qui bénéficient des recettes forestières.

Deuxième proposition

Adapter le *Dahir* de 1976 sur la participation des populations au développement de l'économie forestière ou promulguer son décret d'application qui précisera entre autres :

- L'identification, le recensement des populations usagères par forêt, canton de forêt ou, d'une manière générale, par unité de gestion forestière. Elles seront consignées dans les procès verbaux de délimitation ou d'immatriculation foncière.
- En fonction des régions, des us et coutumes et des exigences qu'impose le fonctionnement des écosystèmes forestiers, préciser sur le plan spatial et temporel le mode d'exercice des droits d'usage.
- L'accès des usagers aux ressources doit être évalué pour le présent et l'avenir et fera l'objet de négociations responsables et d'organisations des usagers.
- Les représentants des associations d'usagers devront être invités à siéger au Conseil communal lorsque l'objet de la réunion concernera des questions ou problèmes forestiers, pour exprimer leurs attentes parce qu'actuellement les usagers n'ont que très peu de pouvoir et sont rarement consultés.
- Les conflits (gestionnaires vs usagers) traduisent en grande partie l'opposition qui existe entre le droit d'usage, tel qu'il est formulé par le législateur et l'usage, tel qu'il est compris et pratiqué par les populations riveraines de la forêt. La réponse ou l'adaptation souhaitée est de lever l'inadéquation entre la logique des textes de loi et leur objet social en réglementant l'exercice des droits d'usage, dans le respect des savoirs locaux qui sont loin d'être négligeables.
- Nous avons identifié les parties prenantes qui comptent le plus, les usagers vivant à proximité de la forêt ou à l'intérieur, et les communes bénéficiaires des recettes forestières. Elles ne sont pas les seules, nous le rappelons.

Notre propos ici vise à réduire les attentes exagérées envers les gestionnaires forestiers. Ils ne sont pas les seuls responsables du « mal social » de la pauvreté. Une gestion forestière, même judicieuse, peut être contrariée par des questions qui relèvent d'autres autorités. L'initiative nationale de développement humain englobe cette problématique et nous nous inscrivons dans la démarche et la

stratégie (INDH, 2005 *op. cit.*). C'est pourquoi la question de l'utilisation des recettes forestières entièrement versées aux comptes de perception des communes doit faire l'objet d'une réflexion.

Aux niveaux national, provincial et communal, on est soucieux des équilibres budgétaires. Les ressources financières étant généralement rares, les décideurs et élus ont tendance à gérer le quotidien et à oublier l'avenir.

L'arrangement institutionnel, l'adaptation politique et législative que nous souhaitons, c'est que les plans d'aménagement de forêts, de leur plans de gestion et des plans sectoriels soumis auparavant à leur approbation, s'imposent du point de vue juridique et réglementaire aux décisions du Conseil communal et provincial et soient clairement rapportés dans la révision du *Dahir* du 20 septembre 1976 ou dans la promulgation éventuelle de son décret d'application.

Troisième proposition

Toujours dans le cadre de la maîtrise de l'occupation socio-juridique de la propriété forestière, celui de l'accès aux ressources naturelles disponibles et surtout du bénéfice des recettes forestières qui sont entièrement accordées aux communes disposant d'un patrimoine forestier, deux questions se posent :

- Avant « la domanialisation » des forêts, les terres concernées étaient collectives. Les tribus, fractions de tribus et *douars* qui constituent l'ossature de la collectivité « usagère » cherchaient, et continuent de le faire, à s'assurer un espace qui leur permette de satisfaire leurs besoins de subsistance. Cet espace, que nous appelons terroir, est généralement diversifié : portions de forêts, terrains de parcours, terrains privés de culture. La conduite des élevages de troupeaux, par exemple, se fait au cours des saisons et de la situation climatique en fonction de la disponibilité des unités fourragères ici ou là.

Ce mode de faire-valoir de l'espace rural, autocontrôlé par les usagers, a été perturbé d'une part, par la délimitation forestière qui devrait en tenir compte, mais également par les délimitations des territoires de communes. Le tracé des limites intercommunales qui traversent ou conservent de nombreux massifs forestiers doit être revu en fonction des anciennes répartitions de l'espace entre collectivités ethniques pour préserver les droits acquis depuis des temps immémoriaux.

Le tracé doit en principe en épouser les contours pour éviter les conflits inter-communes que nous avons souvent enregistrés pour les propositions d'exploitation forestière (qu'elles soient spéciales ou entrent dans le cadre d'application de plan de gestion), ce qui implique une vérification et une révision des limites territoriales de certaines communes rurales forestières pour les adapter au contenu spatial de droits d'usage préexistants. C'est le premier objectif de la troisième proposition.

- La deuxième question, qui est le corollaire de la première, concerne l'utilisation des recettes forestières. Le *Dahir* du 20 septembre 1976 précité a été, et il est toujours, un grand événement en matière d'arrangements institutionnels pour la préservation du patrimoine forestier et le bien-être social des populations concernées. Il vise au renforcement de la démocratie par la participation des populations à la gestion de leurs affaires. Le *Dahir* donne aux communes beaucoup de pouvoirs en matière de gestion forestière.

En vertu des articles 10 et 11 du *Dahir* de 1976 précité, les Conseils communaux délibèrent sur :

- Les demandes d'occupation temporaires du domaine forestier.
- Les demandes d'amodiation de droit de chasse et de pêche dans les eaux continentales.
- Les demandes formulées par les usagers pour l'extraction de matériaux de construction pour les besoins domestiques, les prélèvements de bois, d'herbe et de branchages et cueillette de plantes aromatiques et médicinales à caractère industriel ou pharmaceutique.
- L'organisation entre usagers des parcours en forêts.
- Dans l'article 14 il est prévu que « les ressources provenant du domaine forestier compris dans les limites territoriales de la commune sont versées au budget de ladite commune ».

- Enfin, en vertu de la loi de 1976, des Conseils provinciaux des forêts et un Conseil national des forêts sont mis en place. Leur mission est de réunir les éléments de définition de la politique forestière du Gouvernement, sa mise en œuvre et son exécution sur le terrain.

Le deuxième objectif de la troisième proposition, dans le cadre institutionnel que nous venons de rappeler, est de veiller, au cours de la budgétisation, de la programmation de l'utilisation des recettes forestières, au double objectif de la gestion des forêts que nous avons déjà développé (préservation des ressources naturelles et bien-être social).

L'article 15 de la loi de 1976 rend obligatoire, pour les communes bénéficiaires et dans des limites qui ne sauraient être inférieures à 20% des recettes, la prise en charge des dépenses afférentes au reboisement des terrains collectifs, à l'amélioration sylvopastorale, à l'aménagement et aux plantations fruitières, aux points d'eau, abris collectifs et chemins, ainsi qu'à la création d'espaces verts et à la protection de sites naturels.

Le seuil de 20% exigible n'est, à notre avis, ni un minimum ni un maximum. Dans le cadre de la politique de décentralisation, et en vertu des dispositions de la Charte communale (*Dahir* (loi) n° 1.76.583 du 30 septembre 1976 relatif à l'organisation communale), les Conseils communaux peuvent décider avec les responsables forestiers du meilleur usage des recettes provenant du domaine forestier.

Le bien-fondé de l'octroi des recettes forestières aux communes est indiscutable et il appartient aux représentants de l'administration forestière, en parfaite symbiose avec les élus communaux pour les problèmes qui se posent dans le domaine forestier, de proposer des programmes d'intervention à financer par des recettes forestières.

Quatrième proposition

Les méthodes d'aménagement forestier classiques limitées à la forêt (état initial, état optimal, rendement soutenu, etc.), si elles continuent d'être justifiées dans certaines forêts productives du Gharb-Mamora ou du Moyen Atlas, doivent faire l'objet d'une révision pour toutes les formations forestières qui se trouvent dans des conditions écologiques marginales et dans les régions où la forêt continue de contribuer beaucoup dans l'alimentation des familles.

Les délimitations administratives et les immatriculations foncières doivent se poursuivre, mais la domanialisation doit se faire d'une manière très souple.

Nous avons souligné que les fondements juridiques du statut domanial des forêts sont, dans certains cas, discutables. Sans abroger les textes de loi de 1916 et de 1917 qui ont l'avantage d'exister, et dans le cadre du *Dahir* du 20 septembre 1976 et des arrangements institutionnels que nous avons proposés, notamment la promulgation d'un décret d'application de cette loi, on devra trouver des solutions pour la gestion des « vides labourables ». Les familles qui cultivent ces terres appartenant à l'état après délimitation, doivent être assurées de conserver durablement l'usufruit sous réserve qu'elles y apportent des améliorations foncières convenables et qu'elles ne les agrandissent pas.

Toujours dans l'esprit de faire évoluer les méthodes de gestion, une réglementation des formules techniques et contractuelles doit être établie pour la gestion des parcours forestiers. Cette réglementation doit être régionalisée pour tenir compte de la spécificité des écosystèmes forestiers et du milieu humain.

Cinquième proposition

Les terrains collectifs constituent un patrimoine foncier considérable (11 millions d'hectares). Avec l'administration de tutelle (Ministère de l'Intérieur) et les collectivités ethniques concernées, nous pensons que le HCEFLCD peut s'engager à prendre en charge la gestion d'une partie de ces espaces ruraux, particulièrement toutes les terres collectives qui chevauchent ou sont limitrophes du domaine forestier. Ces terrains constituent une réserve foncière pour l'extension des reboisements, les parcours des troupeaux après une amélioration pastorale appropriée et la pratique de certaines cultures.

Des compromis sont possibles, ils doivent être trouvés parce que l'homme doit vivre aujourd'hui.

Sixième proposition

La perception des territoires et espaces boisés évolue depuis toujours, la gestion du foncier doit prendre acte de cette évolution tout en maintenant un taux de boisement qui préserve les équilibres naturels (lutte contre l'érosion, cycle de l'eau, biodiversité, etc.).

La domanialisation des espaces boisés a eu un effet mitigé. Elle a été positive - l'appropriation par l'Etat de territoires (forêts naturelles, mais également terrains dégradés ou nus, mais à vocation forestière à reboiser). Elle a eu également un effet néfaste puisque, au cours et à la suite de certaines délimitations administratives, les populations riveraines n'ont pas tardé à défricher les forêts, à les occuper et à les mettre en culture.

L'objectif et les buts recherchés par la domanialisation de la propriété forestière et de la préservation du patrimoine forestier national ne sont pas atteints.

La réponse et les solutions ne sont pas simples si la propriété forestière est considérée d'une manière isolée, si elle n'est pas traitée dans le cadre de l'espace rural dans lequel elle se trouve.

Même si certains forestiers insistent sur la spécificité du domaine forestier et des différentes interventions des Services forestiers, nous continuons à penser que la forêt fait partie d'un patrimoine à finalité agricole au sein duquel elle joue et doit jouer un rôle important, avoir un équilibre écologique, économique et social. S'il est indispensable de conserver à la forêt une place importante dans l'espace agricole et rural, il nous semble que sa conservation, son implantation, son extension, peuvent évoluer dans le temps et dans l'espace. Il serait incohérent de figer son statut à l'intérieur de normes territoriales rigides. La gestion de la forêt et son rôle doivent être déterminés dans un rapport de voisinage, de complémentarité et de convivialité avec l'agriculture.

Dans ce cadre, les programmes de délimitation administrative et d'immatriculation foncière du domaine forestier et des terrains collectifs doivent se poursuivre. On veillera particulièrement, au cours de la réalisation de ces programmes, au recensement des ayant-droits des terres collectives, au recensement des usagers du domaine forestier, à la définition et à l'authentification de la nature des droits d'usage, d'usufruit et à leur consignation dans les procès verbaux de délimitation ou dans les titres fonciers.

Pour les propriétés *Melk* (privées), en nantissant chaque paysan d'un titre légal de propriété, on lui procure une sécurité qui lui permet de mieux travailler son terrain et surtout d'investir en matière d'amélioration foncière et de plantation. Le Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes n'occulte pas ce genre d'opération. Plusieurs programmes de remembrement en irrigué et en zone *bour* ont été réalisés. La sécurisation du foncier agricole dans les régions concernées a été concrétisée et assurée.

L'intérêt de l'analyse qui précède est qu'en fixant l'assiette des terrains collectifs et privés, en les dotant de titre foncier, on met fin *ipso facto* à toute extension au détriment des terrains forestiers.

Septième proposition

Nous avons, à la Section 4.2.3, fait l'inventaire des problèmes que soulèvent les délimitations administratives et l'urgente nécessité d'apurer la situation socio-juridique du domaine forestier de l'Etat.

Nous avons également, dans la proposition de révision du concept de « présomption de domanialité », insisté sur la notion de vocation des terres.

La réalisation de ces objectifs suppose un renforcement des compétences qui existent par une formation continue des gestionnaires forestiers en matière de droit immobilier et également en matière de travaux topographiques, sous forme de séminaires organisés au niveau provincial et régional. Il est également souhaitable d'organiser des séances de formation d'exploitation au profit des membres des Commissions de délimitation, particulièrement les autorités locales qu'il faut intéresser et motiver.

Le recrutement des juristes de formation par le HCEFLCD pour les charger du contentieux serait bénéfique.

Huitième proposition

Dans le Tableau de la page 7, paragraphe 4.2.2, nous avons précisé la chronologie des différentes opérations de délimitation administrative. Il y a celles dont les délais d'exécution ne sont pas définis ; il s'agit de la phase préparatoire et des travaux de délimitation proprement dits (désignation de l'espace forestier à délimiter, reconnaissance et bornage provisoire, réquisition de la délimitation administrative et promulgation du décret ordonnant la délimitation).

Même si les délais pour la réalisation de ces opérations ne sont pas fixés, dans le cadre de la contractualisation de l'exécution des programmes et projets entre l'Administration centrale et les services extérieurs, les délais doivent être maîtrisés et fixés en fonction de la surface à délimiter.

Pour la troisième phase, procédure de préparation à l'homologation du décret de délimitation, les délais d'exécution sont fixés légalement.

Nous rappelons cela parce que sur le terrain, pour certaines régions, nous avons constaté un allongement excessif de la durée des différentes opérations de la délimitation administrative, aggravé par les départs, mutations ou changements des membres des Commissions de délimitations, et particulièrement les techniciens et ingénieurs forestiers concernés.

Tout cela a pour corollaire la perte de mémoire, de documents constitutifs de propriété et surtout, pour les riverains déjà au courant de la délimitation administrative, une occasion pour défricher avec occupation de fait du domaine forestier et mise en culture pour faire disparaître ce qui justifie la délimitation administrative, à savoir la présence d'une végétation ligneuse d'origine naturelle.

Pour pallier en partie à ce genre d'inconvénients et depuis déjà très longtemps, l'Administration forestière disposait de moyens de consignation et d'archivage qui, lorsqu'ils sont bien établis, bien conservés et régulièrement mis à jour, permettaient au successeur de se retrouver et d'assurer une certaine continuité. Il s'agit des calepins de bornage détenus au niveau des triages et des districts forestiers et des sommiers de consistance des biens domaniaux, détenus au niveau des CDF et des Directions régionales des eaux et forêts (DREF).

Aujourd'hui, nous disposons de moyens technologiques, informatiques et autres (SIG, GPS) d'une très grande performance pour la saisie, le contrôle, le stockage, la conservation et la mise à jour des informations relatives au foncier.

Pour cela, nous recommandons l'établissement d'un fichier de la propriété forestière marocaine (domaine forestier, terrains collectifs, terrains privés) au niveau central et régional. Ce fichier, qui peut être utilisé dans le cadre du réseau Intranet, comportera :

- Un recensement complet des terrains du domaine forestier, des terrains collectifs et privés soumis au régime forestier. Pour chaque forêt, on pourra alors disposer d'une fiche où sont précisés l'identification et un résumé des différentes étapes franchies dans la délimitation administrative ;
- La gestion des problèmes et contentieux qui accompagnent les opérations de délimitation administrative ;
- La mise à la disposition des services, des autorités locales, de la justice d'informations précises, mises à jour régulièrement et facilement accessibles.

Conclusion

Evaluation, apurement de la situation socio-juridique du foncier forestier, gestion durable des forêts et bien-être social sont les mots clés de la présente étude et enquête que mène la FAO dans 21 pays.

Nous pouvons dire, pour le cas du Maroc, que le foncier forestier n'est pas compliqué comme c'est le cas dans d'autres pays. Le HCEFLCD est dépositaire légal du domaine forestier et gestionnaire unique. Il assure aussi le contrôle des exploitations sur les terrains collectifs et les propriétés forestières privées.

Ceci dit et comme l'ensemble des questions sont liées, notre proposition est :

- a) D'intégrer les problématiques foncières en collaboration avec les autres administrations et autres parties prenantes concernées par la sécurisation de la possession de la terre.
- b) Il est pertinent et nécessaire d'intégrer les forêts et leur spécificité dans les arbitrages et choix d'aménagement du territoire à moyen et long terme.
- c) On constate que 70% du patrimoine forestier existent en zone de montagne. Dans ces régions, l'évolution économique actuelle, la dégradation de plus en plus poussée des formations forestières et pré forestières, l'enclavement qui ne permet qu'aux populations les plus audacieuses d'échapper au terroir, condamnent à terme les productions marginales, agricoles, pastorales et forestières de ces régions qui ne se maintiennent que dans une perspective d'autarcie domestique.

C'est pourquoi la gestion durable des forêts, leur reconstitution et leur développement, doivent être conçus, conduits et inscrits dans le cadre du développement économique et social global et particulièrement dans le cadre du développement rural.

BIBLIOGRAPHIE

- Administration des eaux et forêts.** 1996. Colloque national sur la forêt. Ifrane.
- Agence nationale de la conservation foncière du cadastre et de la cartographie (ANCFCC).** 1994. La conservation foncière en zone nord. Rabat.
- Agence nationale de la conservation foncière du cadastre et de la cartographie (ANCFCC).** Loi n 25.90 relative au lotissement, groupes d'habitation et morcellements. Rabat.
- Agence nationale de la conservation foncière du cadastre et de la cartographie (ANCFCC).** Loi n 12.90 relative à l'urbanisme B.O n 4159 du 14 novembre 1413 (15 juillet 1992). Rabat
- BOUDY, P.,** 1952. Guide du forestier en Afrique du Nord. Maison Rustique, Paris.
- CIFOR,** 2000. Manuel de critères et indicateurs pour la gestion durable des forêts.
- CIRAD CIFOR 2000** - Directives pour le développement, le test et la sélection de critères et indicateurs pour une gestion durable des forêts. Mallette de 8 rapports.
- FAO. FRA 2005.** Évaluation des ressources forestières mondiales - Cas du Maroc.
- Gouvernement du Maroc,** 2006. Le Maroc Possible. Rabat. Rapport du cinquantenaire de l'indépendance. 2006. Ouvrage collectif initiative nationale pour le développement humain (INDH). 288 pages (www.rdh50.ma)
- HCEFLD (Direction du domaine forestier du contentieux et des affaires juridiques).** 1. Etat des recettes forestières versées à l'état, aux provinces et aux communes de 1992 à 2005. Documents internes. 2. Ensemble des textes législatifs du *dahir* du 10 octobre 1917 sur la conservation et l'exploitation des forêts jusqu'au *dahir* n 1.76.350 du 20 septembre 1976 sur la participation des populations au développement de l'économie forestière.
- Ministère délégué chargé des eaux et forêt, Direction du développement forestier,** 1998. Pour la conservation et la gestion durable de la forêt marocaine. Rabat.
- Ministère délégué chargé des eaux et forêt, Direction du développement forestier,** 1994. Programme forestier national (PFN) MCF/ONF International. Rabat.

Étude de cas sur les tendances en matière de propriété forestière, de modes de faire-valoir des ressources forestières et d'arrangements institutionnels: Ces systèmes contribuent-ils à l'amélioration de la gestion des forêts et à la lutte contre la pauvreté ?

Cas du Sénégal

Par
Mamadou Lamine BODIAN

Résumé

Le Sénégal connaît les mêmes problèmes de dégradation des ressources forestières que ceux des autres pays sahéliens. Cette situation résulte des effets péjoratifs des perturbations climatiques, combinés aux actions humaines néfastes (défrichement agricole, feux de brousse répétitifs, surexploitation, etc.), mais aussi du fait que les forêts étaient placées sous la juridiction du Gouvernement sénégalais représenté par le Service forestier. Or, celui-ci n'a ni les moyens humains, ni les moyens financiers nécessaires pour mieux gérer les ressources forestières qui ne cessent de se dégrader de façon inquiétante.

Pourtant la forêt fournit une gamme de produits appréciables pour les populations surtout rurales, en particulier les produits forestiers non ligneux (PFNL) qui permettent un passage plus aisé de la difficile période de soudure. Par ailleurs, le bois constitue la principale source d'énergie encore accessible pour la majorité des populations. En effet, le bois représente près de 90% de l'énergie domestique et 60% de l'énergie nationale (Direction énergie, 2004). La régression des espaces forestiers constitue une préoccupation pour l'Etat sénégalais, surtout au moment où le prix du baril de pétrole ne cesse d'augmenter.

C'est pourquoi l'Etat développe des stratégies visant à impliquer plus d'acteurs afin de minimiser les coûts liés à une gestion durable des forêts. Les textes sur la décentralisation, notamment la Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 qui transfère certaines compétences aux collectivités locales (régions, communes et communautés rurales) en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles, ainsi que le Code forestier de 1998, s'inscrivent dans ce contexte.

Ces dispositions législatives et réglementaires conduisent à une responsabilisation de plus en plus accrue des collectivités locales et des populations dans la gestion des forêts. Cette évolution entraîne des changements des modes de faire-valoir.

La FAO suit à travers le monde ces évolutions. Le présent document donne un aperçu de l'évolution de la propriété forestière, des modes de faire-valoir des ressources forestières et de leurs impacts écologiques, mais surtout économiques.

L'étude a abouti aux résultats suivants :

Il y a deux types de forêts au Sénégal, à savoir:

- **Les forêts du domaine public**, composées (i) du domaine classé de l'Etat couvrant une superficie de 7 143 579 ha (FRA, 2005) ; (ii) des plantations en régie, totalisant 11 941 ha (DEFCCS, 2000-2005) ; et (iii) des forêts gérées par les collectivités locales dans le cadre de la politique de l'Etat en matière de décentralisation. Ces dernières couvrent une superficie de 6 525 324 ha (FRA, 2005) pour les formations naturelles, et de 2 110,72 ha (DEFCCS, 2000-2005) pour les plantations communautaires.

- **Les forêts du domaine privé** qui ont une superficie de 5 099 ha (FRA, 2005). Elles sont situées dans des terres privées appartenant à des personnes physiques ou morales privées, et les plantations réalisées par les individuels qui couvrent 29 300,28 ha. Entrent aussi dans cette catégorie les plantations effectuées par des sociétés et industries telles que la Compagnie Africaine de Fabrication d'Allumettes (CAFAL) avec les plantations de *Gmelina arborea* (376 ha) et Asyila-Gum Company, une société saoudienne, avec les plantations de *Acacia senegal* (18 500 ha) (DEFCCS, 2000-2005) pour la production de gomme arabique destinée à l'exportation.

Les forêts au Sénégal sont, d'une manière générale, très dégradées du fait des feux de brousse répétitifs, de l'envahissement des terres agricoles surtout lié à la pression des marabouts et des populations riveraines, de l'exploitation clandestine, etc. D'après la FAO (FRA 2005), le Sénégal connaît une régression d'environ 45 000 ha par an, dont 11 000 ha de forêt primaire.

Cependant, les forêts sous aménagement participatif semblent sortir de cette situation du fait de l'engagement des populations ayant organisé des patrouilles de surveillance. C'est le cas de la forêt classée de Dankou qui n'a partiellement brûlé que deux fois depuis 1996, alors qu'auparavant le feu parcourait cette ressource chaque année. C'est aussi le cas des aires de mise en défens totalisant 43 357 ha (PAGERNA, 2004), encadrées par l'ex projet PAGERNA/GTZ depuis 2000, qui ne brûlent que rarement voire jamais depuis leur gestion par les populations locales. Les forêts privées, et notamment les plantations individuelles, connaissent généralement une gestion meilleure que les forêts classées.

- Les parties prenantes concernées par la gestion des forêts, sont de deux types : les utilisateurs, composés des populations, des exploitants forestiers, des éleveurs, des amodiataires, des chasseurs etc., et les gestionnaires, notamment les privés qui assurent la gestion de leur domaine, l'Etat avec ses services décentralisés (Services des Eaux et Forêts et des Parcs nationaux), mais aussi ses services décentralisés, notamment les collectivités locales. Cependant, les dispositions de l'article R.14 du Code forestier permettent à des populations locales ou à des privés, par le biais d'un contrat ou d'un plan d'aménagement et de gestion, d'assurer la gestion d'une forêt de l'Etat ou des collectivités locales. D'ailleurs, dans la pratique, ce sont surtout les populations villageoises environnantes qui assurent la gestion des forêts sous aménagement participatif.
- Les parties prenantes ont des droits mais aussi des obligations définis dans six Accords de gestion que sont: les contrats de culture, les arrêtés du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature (MEPN) et des représentants des collectivités locales affectant et organisant les quotas dans le cadre de l'exploitation de produits forestiers contingentés, le plan de gestion, le protocole d'accord qui permet la concession de la gestion d'une forêt classée à une collectivité locale, les conventions locales et l'amodiation.
- Le secteur forestier a connu une évolution. En effet, on a la période coloniale, caractérisée par une protection des forêts (avec la constitution du domaine forestier classé dans la période 1930-55), et celle des années 1970, caractérisée par une sécheresse entraînant une forte régression du couvert forestier naturel. Viennent ensuite la période des années 1980, avec l'avènement des projets de foresterie rurale, puis la période des années 1990 avec, d'une part l'accent sur l'aménagement durable des ressources forestières, et d'autre part, le renforcement de la politique de décentralisation, entraînant le transfert de neuf compétences dont celle sur la gestion des ressources forestières.
- Malheureusement, cette évolution ne profite pas assez aux communautés locales et aux populations environnantes. En effet, les avantages tirés par les différentes parties prenantes suivant leur responsabilité dans la gestion des forêts ne sont pas équilibrés. En fait, si dans le domaine privé le problème ne se pose pas, il est d'actualité dans la gestion des forêts du domaine public. En effet, même pour les forêts dont la gestion relève de la compétence des communautés locales, l'exploitation des produits contingentés ne procure, en l'état actuel de la réglementation, aucune quote-part des redevances forestières qui sont entièrement versées à l'Etat.
- C'est aussi le cas pour les zones amodiées situées dans les zones du domaine protégé où l'Etat perçoit 300 000 FCFA (588 dollars EU) de licence par exploitant cynégétique et 35 FCFA, soit environ 0,069 dollar EU par hectare amodié. Précisons que le taux officiel de change des Nations Unies était de 510 FCFA pour 1 dollar EU au mois d'octobre 2006. Les communautés locales se contentent de quelques réalisations à caractère social (case de santé, fournitures scolaires, etc.) Mais il y a lieu de souligner que 70% des recettes contentieuses sont quand même versées à la collectivité locale en cas d'infractions dûment constatées et punies au niveau de l'espace forestier relevant de sa gestion.

- Pourtant ce sont les populations rurales très pauvres qui ont le plus besoin, pour améliorer leurs faibles revenus, de produits forestiers pour l'autoconsommation ou la vente. Quelques enquêtes de ménages réalisées ont montré que les revenus tirés de la vente de produits forestiers participent jusqu'à 40%, voire 50% du budget des ménages en milieu rural.
- Or, il est désormais admis par tous que la participation des populations rurales est indispensable pour une meilleure gestion des forêts. En effet, l'Etat manque de moyens humains et financiers pour assurer la gestion des forêts placées sous sa responsabilité. Les collectivités locales, de leur côté, n'ont pas les ressources nécessaires pour gérer les forêts du domaine protégé dont elles ont désormais la gestion. La plupart des présidents de conseils ruraux ne cessent de dire: "*l'Etat, dans le cadre de la décentralisation de manière générale, et de la gestion des ressources forestières en particulier, a transféré les problèmes et non les moyens*".

Introduction

Dans les pays en développement, et surtout en Afrique, les ressources forestières sont placées sous la juridiction des Etats depuis plus d'un siècle. Or il est connu de tous que l'Etat n'a ni les moyens humains suffisants ni les moyens financiers adéquats pour assurer une gestion durable de ces ressources. En conséquence, on assiste à une déforestation entraînant une régression des espaces forestiers. C'est le résultat de la croissance démographique galopante, de l'expansion de l'agriculture, de l'accélération de la demande de produits forestiers, de l'exploitation forestière illégale et surtout des feux de brousse répétitifs.

Aujourd'hui, non seulement le problème de l'efficacité de la gestion forestière publique est posé, mais aussi celui de l'évolution des modes de faire-valoir et des arrangements institutionnels. Au cours des 20 dernières années, on a vu se développer des politiques visant à autonomiser les communautés locales, à décentraliser la prise de décision au niveau des administrations locales et à renforcer la participation du secteur privé dans la gestion des forêts. Cette évolution s'est accompagnée de modifications significatives des modes de faire-valoir forestiers et d'arrangements institutionnels novateurs en vue de favoriser surtout la participation des populations environnantes dans la gestion des forêts.

La compréhension de l'impact des modes de faire-valoir et de leur évolution récente est essentielle pour que les décideurs puissent promouvoir et formuler des politiques efficaces. Au Sénégal, avec les tendances actuelles caractérisées par la décentralisation qui favorise la participation des communautés locales et des populations à la gestion des forêts, les modes de faire-valoir des ressources évoluent rapidement et les relations entre les parties prenantes deviennent plus complexes. Ces changements ont des conséquences sociales, politiques et économiques qui doivent être suivies et évaluées.

La FAO réalise actuellement une enquête pilote dans une vingtaine de pays d'Afrique, dont le Sénégal, en recueillant des données détaillées sur l'étendue des forêts, réparties en fonction de deux variables : (i) les types de propriété, et (ii) les degrés de contrôle et d'accès relatifs aux ressources.

La présente étude, qui s'inscrit dans ce contexte d'analyse quantitative que la FAO conduit en ce moment, a pour objectif d'aider à mieux comprendre, dans le contexte sénégalais, la relation entre les modes de faire-valoir des ressources forestières et la gestion des forêts et, en particulier, les conséquences pour la lutte contre la pauvreté.

Méthodologie

A) Recherche bibliographique

Cette étape nous a permis de capitaliser les données et les informations disponibles. L'objectif recherché est de remplir les tableaux du foncier forestier mais aussi, dans le cadre de l'étude de cas, de procéder à l'analyse des données recueillies.

B) Enquêtes

À partir d'un guide d'entretien, nous avons eu des rencontres avec des personnes ressources, notamment des experts du Service forestier, des amodiataires, des présidents de conseils ruraux (PCR), etc., afin de recueillir des informations quantitatives et qualitatives relatives entre autres à la gestion des forêts, aux modes de faire-valoir sur la politique forestière du pays.

Des entretiens ont été menés aussi auprès de certains acteurs, précisément les autorités administratives (Sous-Préfets) et populations locales impliquées dans la gestion des forêts communautaires ou des forêts classées concédées. Par ailleurs, nous avons mené des enquêtes ménages auprès de familles vivant autour de la forêt communautaire de Sambandé (18 ménages) et de la forêt classée de Vélor (25 ménages). L'objectif recherché était d'avoir des informations sur les impacts économiques auprès de ces populations. Ces enquêtes avaient aussi pour but d'évaluer la contribution des revenus tirés de la vente de produits forestiers dans le budget des ménages, ce qui nous a permis d'avoir une idée sur l'impact que pourrait avoir la forêt dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

Des séances de travail ont été tenues avec des institutions impliquées dans la gestion des forêts comme l'Union mondiale pour la nature (UICN), le CSE, l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), les Services de l'agriculture, de l'élevage, etc.

De manière générale, nos investigations ont touché tout le pays. Cependant, compte tenu des courts délais accordés à cette étude, nous avons mis l'accent sur une zone ouverte à l'exploitation de produits forestiers contingentés (région de Tamba) et une zone fermée à l'exploitation mais où existent encore des reliques de forêts actuellement sous aménagement participatif (région de Kaolack).

C) Atelier national de validation

Il a regroupé les principaux acteurs (Services forestiers, administration, associations des exploitants forestiers, organisations paysannes, ONG, projets, programmes, groupements d'intérêt économique (GIE), notamment de femmes, impliqués dans la commercialisation de produits forestiers surtout non ligneux, presse privée et publique, etc.). Ce fut non seulement l'occasion de restituer et de présenter les résultats de nos recherches, mais aussi un moment privilégié d'échange entre les différentes parties prenantes impliquées dans la gestion des forêts. Les objectifs visés étaient la mise en ordre des informations recueillies et la formulation de propositions concrètes axées sur l'amélioration du cadre institutionnel existant en vue d'une meilleure gestion des forêts.

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

Il y a deux types de forêts au Sénégal : les forêts du domaine public et les forêts du domaine privé.

LES FORETS DU DOMAINE PUBLIC

Elles sont réparties en deux catégories :

- Les forêts du domaine classé dont la gestion relève de l'Etat représenté par la Direction des Eaux et Forêts et la Direction des Parcs nationaux.
- Les forêts dont la gestion relève de la compétence des collectivités locales.

Les forêts du domaine classé

Elles couvrent une superficie d'environ 7 143 579 ha (FRA, 2005) et comprennent :

- Les forêts classées : constituées en vue de leur conservation, de leur enrichissement et de la régénération des sols. L'objectif est de mettre à l'abri certains espaces et biotopes en limitant la pression anthropique.
- Les périmètres de reboisement et de restauration : ce sont des terrains dénudés ou insuffisamment boisés sur lesquels s'exerce ou risque de s'exercer une érosion grave, et dont le reboisement ou la restauration est reconnue nécessaire. Ces terrains sont temporairement classés en vue d'en assurer la protection, la reconstitution, ou le reboisement.
- Les réserves naturelles intégrales : ce sont des zones constituant une collection représentative de formations naturelles, classées pour des raisons écologiques ou scientifiques. Dans ces zones sont interdites toutes opérations de chasse, de pêche, de culture, d'exploitation, de pâturage ou d'aménagement.
- Les parcs nationaux : ce sont des zones où des restrictions, des interdictions quant à la chasse, la capture des animaux, l'exploitation des végétaux, des produits du sol ou du sous-sol sont édictées en vue de la conservation de la nature. Dans la mesure du possible, les parcs nationaux sont mis à la disposition du public pour son éducation et sa récréation.
- Les réserves sylvo-pastorales : elles constituent des formations naturelles où des restrictions sont apportées, notamment sur les cultures industrielles, afin de permettre une exploitation de la biomasse compatible avec leur état boisé.
- Les réserves spéciales : ce sont des zones où sont nécessaires, pour des raisons scientifiques, touristiques ou écologiques, certaines restrictions, temporaires ou définitives, relatives à la chasse, à la pêche, à la capture des animaux, à l'exploitation des végétaux, des produits du sol et du sous-sol, à la réalisation d'infrastructures.

Le domaine classé appartient à l'Etat qui peut concéder son exploitation à des tiers sur la base d'un protocole d'accord. Entrent dans cette catégorie du domaine classé les plantations en régie. Lors des campagnes de reboisement de ces six dernières années, les plantations réalisées couvrent 11 941 ha, d'après le bilan des campagnes de reboisement (2000-2005) de la DEFCCS.

Les forêts du domaine protégé relevant de la compétence des collectivités locales

Précisons d'abord que le Sénégal vit une décentralisation relativement ancienne par rapport aux autres pays de la sous-région. Elle se singularise par trois niveaux : la région est le premier niveau de

collectivité locale, la commune est par définition urbaine, et la communauté rurale est constituée d'un certain nombre de villages appartenant au même terroir. D'après le Décret n° 2002-166 du 21 février 2002 fixant l'organisation administrative, territoriale et locale, le Sénégal comprend 484 collectivités locales dont :

- 11 régions,
- 110 communes,
- 43 communes d'arrondissement (se trouvant uniquement dans la région de Dakar),
- 320 communautés rurales.

Ces collectivités locales gèrent désormais des forêts naturelles situées hors du domaine classé. Celles-ci couvrent une superficie d'environ 6 525 324 ha (FRA, 2005). Elles ont aussi réalisé des plantations pour une superficie d'environ 2 110,72 ha (DEFCCS, 2000-2005).

LES FORETS DU DOMAINE PRIVE

Les formations naturelles du domaine privé sont très réduites et couvrent une superficie de 5 099 ha (FRA, 2005). Elles sont situées dans des terres privées appartenant à des personnes physiques ou morales détentrices de titres de propriété octroyés par l'Etat (titre foncier ou bail emphytéotique) comme la Mission catholique (Vicariat de Dakar), la famille Turpin, le Ranch de Koar à Tamba et la scierie de Tobor en Casamance. En l'absence de directives sur la gestion des formations forestières privées, ces boisements naturels sont gérés selon les objectifs du propriétaire.

Les plantations réalisées par les privés, notamment les plantations individuelles dont la superficie est 29 300,28 ha (DEFCCS, 2000-2005), les plantations faites par des sociétés et industries telles que la Compagnie Africaine de Fabrication d'Allumettes (CAFAL) avec les plantations de *Gmelina arborea* (376 ha) en Casamance pour la production d'allumettes et Asyila Gum Company, une société saoudienne, avec les plantations de *Acacia senegal* (18 500 ha) pour la production de gomme arabique destinée à l'exportation, sont aussi classées dans le domaine des forêts privées.

PROPRIETE DES RESSOURCES FORESTIERES ET PROPRIETE DE LA TERRE

Dans les coutumes, la terre appartient à celui qui a, le premier, défriché la forêt originelle. C'est le fameux "droit de la hache". Ce droit est maintenu et perpétué par les familles, ce qui permet à des familles fondatrices de village de disposer de grandes superficies de terres au détriment des "étrangers" (derniers venus). Ces derniers doivent se contenter de petites superficies ou d'emprunter, parfois de louer, des terres pour mener des activités agricoles ou forestières.

La loi sur le domaine national (Loi n° 64-46), promulguée le 17 juin 1964, visait à supprimer les conflits latents et parfois ouverts découlant de la coexistence d'un régime foncier traditionnel qui faisait de la terre un bien inaliénable et collectif, à côté de formes introduites par les autorités coloniales d'appropriation individuelle et de propriété privée. L'objectif recherché était de garantir aux populations, surtout rurales, l'accès à la terre. Son introduction abolit toutes formes de propriété privée et 97% du territoire sénégalais est déclaré "domaine national".

Certes les objectifs de cette loi sont louables mais son application sur le terrain n'est pas facile. On assiste dans plusieurs zones à une coexistence de pratiques, règles parfois contradictoires, relevant de légitimités différentes (coutumières, politiques, étatiques, projets, etc.) jouant plus ou moins un rôle dans les arbitrages des conflits. Les conséquences de cette cohabitation sont l'apparition d'un climat d'incertitude et de confusion et la prolifération d'autorités compétentes, ce qui débouche sur des conflits et des tensions.

Du point de vue de la gestion des ressources forestières, les conséquences sont multiples. En effet, la loi précise que la terre revient au domaine national si l'usufruitier ne la met pas en valeur durant trois ans de suite ou plus. C'est pourquoi ce sont les productions agricoles qui sont privilégiées au détriment des jachères longues (plus de 5 ans). Or le système agraire sénégalais est caractérisé par trois éléments combinatoires que sont : les productions agricoles, l'élevage, les jachères longues et les forêts. Ce système permettait la fertilisation des terres agricoles par le pacage des animaux qui, auparavant, allaient paître dans les forêts, assurant ainsi un transfert de fertilité de

ces zones aux champs de culture. Les bons rendements agricoles permettaient alors de nourrir des familles nombreuses. Aujourd'hui ce système agraire s'est disloqué du fait de la suppression des jachères et des forêts dans la plupart des régions du pays, surtout dans le bassin arachidier.

Par ailleurs, les "propriétaires des terres" refusent que l'on plante des arbres sur les terres prêtées ou louées de peur de les perdre du fait de la loi, ce qui limite les opérations de plantation d'arbres.

LES PARTIES PRENANTES: DROITS ET OBLIGATIONS

Du point de vue des textes en vigueur (décentralisation et Code forestier), nous avons deux parties prenantes :

- Les **utilisateurs**, composés des populations, des exploitants forestiers, des éleveurs des amodiataires, des chasseurs, etc. ; et
- Les **gestionnaires**, notamment les privés qui assurent la gestion de leur domaine, l'Etat avec ses Services décentralisés comme le Service des Eaux et forêts et le Service des Parcs nationaux, mais aussi ses Services décentralisés, notamment les collectivités locales.

Néanmoins, l'article R.14 du Code forestier stipule que : «Dans le domaine forestier de l'Etat, le Service des Eaux et Forêts établit des règles de gestion, élabore les plans d'aménagement et les exécute soit en régie, soit par l'intermédiaire de tiers. Pour les forêts relevant de leur compétence, les collectivités locales élaborent ou font élaborer des plans d'aménagement. Elles peuvent en assurer directement la réalisation ou bien confier par contrat à des tiers l'exécution du plan de gestion».

Comme on le voit, les populations ou des privés ont aussi la possibilité d'assurer la gestion d'une forêt de l'Etat ou des collectivités locales.

Dans la pratique, ce sont surtout les villages, les chefs de forêts sacrées, notamment au sud du pays (en Casamance), qui sont les gestionnaires des forêts. Dans le cadre de la mise en aménagement des forêts, la gestion est souvent confiée aux organisations paysannes locales que l'on trouve sous plusieurs appellations: Comité inter-villageois (CIV), comité villageois de développement et de gestion (CVGD), cellule d'animation et de concertation (CAC), etc.

Nous assistons de plus en plus à des accords entre les parties prenantes dans la gestion des ressources forestières et, comme dans tout contrat, chaque partie a des droits mais aussi des obligations. Il y a environ six sortes d'accords de gestion : les contrats de culture, les arrêtés du MEPN ou des représentants des collectivités locales affectant et organisant les quotas, les plans d'aménagement et de gestion, les protocoles d'accord, les conventions locales et les amodiations. Le droit des parties prenantes dépend du propriétaire de la forêt et des accords de gestion. Le tableau suivant résume les types de forêts en fonction des arrangements de faire-valoir.

TABLEAU 1
Types de forêts et arrangement de faire-valoir

DOMAINES	TYPES DE FORETS	ARRANGEMENT DE FAIRE-VALOIR
De l'Etat	Forêts classées de protection	Contrat de culture, convention locale, droit d'usage, Protocole d'accord
	Forêts classées de production	Protocole d'accord, contrat de culture, plan de gestion, convention locale, quotas
	Réserve naturelle intégrale	Contrat ou protocole de recherche
	Réserve faune	
	Réserve sylvo-pastorale	Convention locale, contrat
	Parc forestier et zoologique	Récréation
	Parcs nationaux	Tourisme de vision
	Zone d'intérêt cynégétique	Licence de chasse
Collectivités locales	Forêt du domaine protégé	Amodiation, plan de gestion, convention locale, contrat
Privé	Forêts et plantations privées	

Source : DEFCCS/IREF Kaolack

a) **Les contrats de culture** : Conformément au Code forestier, ils ont une durée de trois ans et le contractant, en l'occurrence la collectivité locale, signe un cahier des charges avec le Service forestier. Les agriculteurs bénéficiaires ont le droit de mener des activités de production agricole dans les zones spécifiées dans le contrat. C'est une stratégie qui permet de pallier le manque de terres dans certaines localités. En contrepartie, les agriculteurs sont tenus de protéger les arbres contre les feux de brousse, le bétail, et autres, et d'enrichir ces zones par des reboisements avec des essences de valeur.

b) **Les arrêtés organisant l'exploitation des quotas** : Il s'agit du processus qui donne droit à la production et à l'échange sur le marché de produits contingentés. Ils sont animés, dans le cas du charbon, par de puissants exploitants. Le système des quotas permet de ravitailler en charbon et en bois d'œuvre les grands centres urbains comme Dakar, Touba, Thiès, Kaolack, etc. C'est un système qui n'a plus sa raison d'être, du moins sous sa forme actuelle (fixation des quantités à exploiter sans tenir compte des possibilités réelles de production des forêts). Dans la politique de décentralisation, l'Etat avait prévu sa suppression pour 2001. Malheureusement, ce système continue de fonctionner et donne des droits parfois difficilement justifiables à travers des circuits politiques et sociaux

Comme le stipule l'article R.19 du Code forestier : «Sauf dans le cas de l'exercice du droit d'usage, l'exploitation forestière dans le domaine national ne peut s'exercer qu'après l'obtention d'un permis d'exploitation dont la délivrance est subordonnée au versement préalable des taxes et redevances prévues par les textes en vigueur..». Donc les exploitants détenteurs de quotas ont l'obligation de payer des taxes et redevances avant toute activité. Le tableau suivant donne quelques prix de produits variables selon que l'on se trouve en zone aménagée ou en zone non aménagée.

TABLEAU 2
Quelques taxes de l'Etat sur les prix de produits forestiers (en Francs CFA)

Produits		Prix en zone aménagée en FCFA/\$EU	Prix en zone non aménagée en FCFA/\$EU
Charbon de bois		700 F par quintal soit 1,38 \$EU	1 200 F par quintal soit 2,35 \$EU
Bois de chauffe		250 F par stère soit 0,49 \$EU	500 F par stère soit 0,10 \$EU
Bois artisanal	Di mb	5 350 F par stère soit 10,49 \$EU	5 350 F par stère soit 10,49 \$EU
	Venn	7 350 F par stère soit 14,41 \$EU	7 350 par stère soit 14,41 \$EU
	Autres	3 500 par stère soit 6,86 \$EU	3 500 par stère soit 6,86 \$EU
Produits de cueillette	Ecorce et racines	30 F par kg 0,06 \$EU	30 par kg 0,06 \$EU
	Gomme Mbeppe	100 F par kg 0,20 \$EU	100 par kg 0,20 \$EU
	Gomme arabique	70 F par kg 0,14 \$EU	70 par kg 0,14 \$EU
	Fruit et gousse de rônier	50 F par kg 0,10 \$EU	50 par kg 0,10 \$EU

Source : DEFCCS (Décret n° 96-572 du 09/07/1996)

c) **Le plan de gestion**: Cet outil est en général élaboré au profit des populations locales. En effet les recettes générées par l'exploitation d'une forêt sous aménagement participatif sont destinées aux acteurs locaux et la distribution des revenus se fait de plus en plus suivant une clef de répartition largement négociée entre les différentes parties prenantes.

En contre partie, les populations locales sont responsables des travaux (ouverture de pare-feu, surveillance, exploitation, etc.), prévus dans les plans de gestion. Par ailleurs, pour toute exploitation à but commercial, les intéressés doivent s'acquitter, comme déjà précisé plus haut, de taxes et de redevances forestières.

d) **Protocole d'accord** : Il permet la concession d'une partie du domaine classé aux collectivités locales. Conformément au plan d'aménagement participatif, l'exploitation commerciale est autorisée. Les recettes générées par la vente des produits seront réparties entre les villages, les collectivités locales et le fonds local d'aménagement.

Comme pour le plan de gestion, les collectivités locales, et précisément les populations, ont l'obligation de prendre en charge tous les travaux prévus dans le protocole.

e) **Convention locale** : Ce sont des règles consensuelles élaborées par les acteurs locaux pour mieux gérer des ressources naturelles en général, et forestières en particulier. Et comme l'affirme Diallo Ibrahima (professeur à l'Université de Saint-Louis, expert en décentralisation et en gestion des ressources naturelles et de l'environnement): «*Les conventions locales sont conçues aujourd'hui comme des instruments d'impulsion du développement local et de sécurisation des acteurs*». En effet, les conventions locales reconnaissent les droits de tous les acteurs, y compris ceux des groupes minoritaires ou marginalisés comme les éleveurs transhumants.

f) **Amodiation** : C'est un système qui consiste à louer à un privé les droits de chasse que détient l'Etat. Ce sont des zones de terroirs qui sont concernées et elles englobent souvent des forêts communautaires et les aires de mise en défens dont la gestion relève de la compétence des collectivités locales. Pourtant les taxes liées à la chasse sont versées au Service forestier, ce qui crée des frustrations auprès des collectivités locales et des populations qui se sont investies dans la protection de ces ressources forestières. Il faut préciser que cette situation résulte du fait que le Code de la chasse date de 1986, et n'a pas été révisé comme le Code forestier pour tenir compte de l'évolution du moment caractérisé par la décentralisation. En attendant une éventuelle modification de la loi, les collectivités locales perdent des ressources financières importantes, comme le montre le tableau suivant.

TABLEAU 3
Redevances annuelles de la chasse versées au Service forestier

Région	Nombres d'amodiataires	Licences/amodiataire/an (FCFA)	Taxes totales licences (FCFA)	Superficies amodiées	Taxes superficies amodiées/ha/an	Total Taxes superficies	TOTAL TAXES/AN (FCFA)
St Louis	13	300 000	3 900 000	204 944	35 F CFA	7 173 040	
Tamba	23	"	6 900 000	1 196 000	"	41 860 000	
Kolda	14	"	4 200 000	618 525	"	21 648 375	
Kaolack	11	"	3 300 000	468 728	"	16 405 480	
Fatick	6	"	1 800 000	186 000	"	6 510 000	
Louga	1		300 000	19 715		690 025	
Total	68		20 400 000	2 693 912		94 286 920	114 686 920

Source : DEFCCS, Division chasse. NB 1\$EU= 510 FCFA, taux officiel des Nations Unies au mois d'octobre 2006

On le voit, les redevances liées à la chasse, tirées des zones amodiées situées exclusivement dans les zones de terroir, s'élèvent chaque année à environ 114 680 000 FCFA, soit 224 864 dollars EU. Une révision du Code de la chasse permettrait aux collectivités de disposer d'une partie de cette somme qui servirait à financer l'aménagement participatif des forêts et les actions de développement.

PLANIFICATION ET SUIVI POUR CHAQUE TYPE DE FAIRE-VALOIR FORESTIER

L'Etat, dans le cadre de son Plan de développement économique et social, a la responsabilité de déterminer les orientations stratégiques. Néanmoins, l'Etat reconnaît aux collectivités locales le droit de faire des planifications au niveau régional et local. En effet, la loi portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales, leur attribue un rôle déterminant en matière de développement local. Elles ont ainsi la compétence pour élaborer et exécuter les Plans Régionaux de Développement Intégré (PRDI), les Plans d'Investissements Communaux (PIC) et les Plans Locaux de Développement (PLD). Cela se traduit par le renforcement des capacités des collectivités locales dans le domaine de la planification, de l'articulation des plans élaborés et de leur mise en œuvre

C'est dans les PLD que sont prévues toutes les activités de développement, dont la gestion des ressources forestières. Concernant le secteur forestier, le système de planification et de suivi est fonction des modes d'arrangement suivant les types de propriétés.

En ce qui concerne les quotas, ils sont fixés au niveau central (DEFCCS/Ministère) même si les collectivités concernées doivent donner un avis au préalable, ensuite au niveau des inspections forestières. La répartition par forêt et par organisme est du ressort de la Commission régionale d'attribution des quotas (voir article R.66 du Code forestier) qui est chargée de faire la planification

sur le plan régional. Le dispositif de suivi de l'application des quotas se fait à plusieurs niveaux: (i) au niveau du chef de brigade forestière, (ii) au niveau de l'inspection forestière par le biais des rapports mensuels, et (iii) au niveau de la direction des Eaux et Forêts, et plus particulièrement de la division Aménagement et Productions Forestières (DAPF) avec la synthèse des rapports des inspections forestières

Concernant le plan de gestion, la planification des activités se fait là aussi à plusieurs niveaux, notamment: (i) au niveau du secteur forestier, où un plan annuel des travaux est rédigé, (ii) au niveau des organisations inter-villageoises, où sont planifiés tous les travaux et coupes, et (iii) au niveau du village, où on détermine la participation de chaque village dans la mise en œuvre du plan de gestion.

Le système de suivi est composé de trois niveaux: (i) l'encadrement technique, (ii) les comités inter-villageois, et (iii) les conseils ruraux.

a) Suivi par l'encadrement: A partir du Plan de travail annuel élaboré, tiré d'un document majeur (exemple: Plan d'Aménagement et de Gestion), des rapports périodiques d'activités seront élaborés, à savoir:

- *Rapports trimestriels d'activités*: un compte rendu est rédigé à la fin de chaque trimestre pour apprécier le niveau d'exécution des activités prévues; par ailleurs, des réunions trimestrielles de suivi sont tenues avec les diverses parties prenantes pour veiller à la bonne exécution du plan d'aménagement.
- *Rapport annuel d'activités*: ce rapport fait le bilan d'exécution du plan annuel des travaux, tant dans les activités de matérialisation, de coupe, de collecte des produits non ligneux que de commercialisation des divers produits, en insistant sur les insuffisances et les performances enregistrées, qui seront autant d'enseignements pour l'élaboration du plan des travaux de l'année suivante.

b) Suivi par le Comité inter-villageois: Les membres du CIV, avec l'appui de l'encadrement, sont formés pour assurer le suivi des activités des filières. Le CIV est représenté aux réunions trimestrielles de suivi.

c) Suivi par les Conseils ruraux: Les Présidents des Conseils Ruraux ou leurs assistants (secrétaire et/ou responsable de la Commission Environnement) participent aux réunions trimestrielles de suivi.

Quant aux zones d'amodiation, la planification se fait au niveau régional et regroupe chaque année l'amodiatrice, le conseil rural concerné, le conseil régional et l'inspection forestière. Un cahier des charges qui définit les obligations de l'amodiatrice est élaboré. Le suivi se fait au niveau du chef de brigade forestière par le biais de rapports mensuels et d'un rapport annuel établi à la suite d'une réunion d'évaluation regroupant toutes les parties concernées. Pour les amodiations, une clause de résiliation de contrat en cas de taux d'exécution insatisfaisant est prévue.

Changements et tendances

Le secteur forestier a connu une évolution significative dans les approches. Cette évolution a aussi entraîné des changements dans les propriétés des forêts. L'évolution des approches dans le secteur forestier peut être présentée en cinq périodes :

LA PERIODE COLONIALE : LA CONSERVATION ET LA PROTECTION DES FORETS

Cette période est caractérisée par la conservation, la protection et le classement des forêts. Des actions de plantations en régies ont marqué cette période :

- les plantations sur le littoral nord et le bassin arachidier : celles-ci sont réalisées dans un souci de protection contre l'ensablement. Elles sont constituées de *Casuarina equisetifolia* (filao) pour la protection des cuvettes maraîchères. Dans la même période, des plantations de *Faidherbia albida* sont réalisées dans le bassin arachidier pour la régénération des sols.
- les plantations dans le centre et le sud-est du pays : elles concernent des plantations de *Tectona grandis*, de *Gmelina arborea* et de *Khaya senegalensis* en Casamance. L'objectif était, via l'enrichissement des forêts du sud, la production de bois d'œuvre.

Des plantations d'alignement de *Khaya senegalensis* ont été également réalisées dans le centre et le sud-est du pays.

LA PERIODE POST-COLONIALE : L'AVENEMENT D'UNE ADMINISTRATION DE DEVELOPPEMENT

Elle se caractérise par une réforme foncière (Loi sur le Domaine National) et le montage institutionnel de la décentralisation dans les campagnes est fait (Réforme de l'administration territoriale et locale avec la Loi 72-25 relative aux communautés rurales). L'Etat a réaffirmé sa volonté de faire participer les populations à la gestion des ressources naturelles. Des opérations rideaux-abris dans le bassin arachidier (acajou), des plantations axes routiers et d'ombrage, les semaines forestières sont lancées.

LA PERIODE DES ANNEES 1970 : LA DECENTRALISATION ET LA SECHERESSE

Le secteur forestier s'est caractérisé par la poursuite de la politique coloniale très conservatrice vis-à-vis des ressources forestières. Il faut préciser que la situation de l'époque n'était pas alarmante et qu'un équilibre écologique relatif semblait régner. Les populations de leur côté, de densité très faible, n'exerçaient pas de fortes pressions sur les forêts.

Cette situation change très vite dans les années 1970, caractérisées par des sécheresses entraînant une désertification accrue. Le Service forestier ne pouvait plus se limiter à son rôle de gardiennage du patrimoine forestier, il entreprenait aussi des opérations de réhabilitation du milieu. C'est l'ère des projets en régie de plantations d'arbres, comme le projet de reboisement et d'aménagement de la zone nord, le projet de plantation de gommier et de reboisement sylvo-pastoraux de Mdididi.

Malheureusement, malgré les moyens humains et financiers mobilisés, le mal est trop grand pour être maîtrisé par le seul secteur forestier. Avec les incidences négatives sur d'autres secteurs du pays, l'Etat a fait appel à des partenaires pour inverser la tendance.

LA PERIODE DES ANNEES 1980 : L'AVENEMENT DES GRANDS PROJETS ET DE L'APPROCHE PARTICIPATIVE

Le Service forestier adopta alors une autre attitude et une autre politique. Ainsi, dans les années 1980, toute la nation, particulièrement les populations locales, a été sollicitée pour participer à la lutte contre la désertification par des actions de reboisement. Nous sommes dans l'ère des projets

communautaires comme le Projet de Reboisement Communautaire dans le Bassin Arachidier (PRECOBA/FAO) dont la mission était, entre autres, de définir une méthodologie d'intervention forestière en milieu rural avec un accent particulier sur la participation des populations rurales.

Dans tous ces projets, les populations étaient considérées comme de la main-d'œuvre bénévole. En fait, malgré la participation des villageois dans l'exécution des projets, la loi ne leur reconnaissait pas la propriété des réalisations. Un doute semblait régner dans l'esprit des populations car toutes les actions étaient faites au profit du seul Service forestier.

LA PERIODE DES ANNEES 1990 : LA DECENTRALISATION ET LE TRANSFERT DE COMPETENCES EN MATIERE DE LA GESTION DES FORETS

Devant cette situation, un nouveau Code forestier a été adopté par la Loi 93-06 du 4 février 1993, complétée par le Décret 95-357 du 11 avril 1995. Ce Code renfermait des modifications majeures en faveur de la participation des populations à la gestion des ressources forestières. Il s'agit de:

La Loi n° 93-06 du 4 février 1993 et le Décret 95-357 du 11 avril 1995 portant Code forestier :

La reconnaissance de propriété aux personnes privées sur leurs réalisations et leur droit d'en disposer (sans appropriation de terrain) ;
La possibilité de la part de l'administration forestière de concéder la gestion d'une partie du patrimoine forestier de l'Etat à des collectivités locales suivant un protocole d'accord;
L'obligation pour tout propriétaire ou usufruitier de gérer sa formation forestière de façon rationnelle sur la base de techniques sylvicoles rendant obligatoire le reboisement;
La ristourne d'une partie (20%) du fonds forestier national issue des redevances et adjudications de coupes aux collectivités locales selon les modalités à fixer par décret.

Ces dispositions juridiques ont été par la suite largement améliorées par la politique de décentralisation.

En effet la Loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales a érigé la région en collectivité locale alors que la Loi n°96-07 du 22 mars 1996 consacre le transfert de neuf domaines de compétences aux collectivités locales, dont celle sur la gestion des ressources forestières.

Cette avancée significative en matière de responsabilisation des collectivités locales dans la gestion des ressources forestières va entraîner une réforme du Code forestier pour être conforme à la politique en vigueur. En effet la Loi n° 98-03 du 8 janvier 1998 et le Décret n°98-164 du 20 février 1998 permettent l'adoption d'un nouveau Code forestier.

Les collectivités ont désormais le pouvoir de gérer les forêts situées hors du domaine classé de l'Etat. Mieux encore, l'Etat offre la possibilité de confier à une collectivité locale, sur la base d'un protocole d'accord, la gestion d'une partie de son domaine classé. Les collectivités locales, au même titre que l'Etat, ont le droit de passer des contrats avec des personnes physiques ou morales sur le domaine forestier dont elles ont la gestion. Toutefois, les droits d'exploitation reconnus aux collectivités locales s'exercent dans le respect des prescriptions des plans d'aménagement approuvés par l'Etat représenté par le Service forestier.

La sécurisation des droits des collectivités locales et des populations environnantes permet aujourd'hui à celles-ci de s'impliquer de plus en plus dans les actions de restauration du milieu comme les opérations de reboisement, le développement des aires de mise en défens, etc. Ces acteurs s'investissent aussi dans la gestion des ressources forestières. Avec l'appui des partenaires au développement comme: PAGERNA, PRECOBA, PSPI, PBA, PSACD, PROCAS pour la coopération allemande/GTZ, FRK, CTL, PAEFK et PAEP pour la coopération canadienne, le PROGEDÉ pour la Banque mondiale, *Wula Nafaa* pour la coopération américaine/USAID, etc., les collectivités et les populations ont, d'après les rapports de ces projets, mis en aménagement participatif environ 381 263 ha de forêt du domaine protégé et 135 037 ha de forêt classée.

Ces forêts semblent mieux gérées que celles ne bénéficiant pas de l'engagement des populations locales. En fait, elles brûlent rarement et sont régulièrement suivies par les cadres forestiers et les populations. Celles-ci assurent la police forestière par des patrouilles, et à chaque fois qu'un délinquant est repéré et identifié, il est signalé au chef de brigade forestière qui établit alors un

procès-verbal pour le déclenchement d'une procédure pénale contre la personne incriminée, et comme le prévoit le Code forestier, une quote-part revient à l'indicateur et au verbalisateur. La collaboration entre le Service forestier et les populations semble bien fonctionner dans la plupart des forêts sous aménagement participatif.

Les revenus générés par ces forêts, permettent d'améliorer sensiblement les revenus des populations environnantes, comme nous le verrons plus loin. Les collectivités locales arrivent aussi à renforcer leur maigre budget constitué essentiellement de taxes rurales. L'Etat, dans le cadre de l'exploitation de ces ressources, récupère également les taxes et redevances prévues par la loi.

Analyse des différentes composantes associées au système de faire-valoir

GESTION DES FORETS

Comme déjà précisé plus haut, les arrangements de faire-valoir en fonction de type de forêt sont les contrats de culture, les arrêtés concernant l'exploitation des quotas, le plan de gestion, la convention locale, le protocole d'accord et l'amodiation.

Pour tous ces arrangements, il existe un système de planification et de suivi qui met l'accent sur la participation des acteurs concernés, notamment les populations locales. En effet, les acteurs locaux sont de plus en plus impliqués aux différents niveaux de planification et de suivi des actions forestières. Cela est d'ailleurs conforme à la loi, notamment au Code forestier, et aux textes sur la décentralisation qui précisent que les collectivités locales sont responsables de l'élaboration des plans de gestion des forêts du domaine protégé. Dans la réalité, cela se fait en accord avec les agents forestiers de leurs localités respectives et le plus souvent avec l'appui des projets et programmes ONG.

D'ailleurs, c'est le système de suivi qui permet de voir comment se fait la gestion des forêts. Et les cadres forestiers que nous avons rencontrés affirment : *«Il ne saurait être toléré au su et au vu de tout le monde des différences entre les arrangements de faire-valoir officiels et ceux effectivement appliqués sur le terrain»*. Pourtant, il faut reconnaître (peut être que ce sont des cas isolés) qu'il existe des types de pressions (marabouts, politiques, etc.) qui s'arrogent des "droits" qui sont contraires à la réglementation en vigueur. En fait, on assiste quelquefois à des empiétements en forêt classée, au non-respect parfois des clauses des contrats de culture et parfois des villages entiers que l'on retrouve en pleine forêt classée, comme c'est le cas pour la forêt classée de Pathé Thiangaye, dans la région de Kaolack, du côté de la frontière sénégal-gambienne.

En général, dans de tels cas, le Service forestier saisit l'autorité administrative compétente. Malheureusement les réalités politiques et sociales font que les solutions tardent à être appliquées. Il faut reconnaître que les moyens limités du Service forestier ne lui permettent pas de veiller régulièrement à l'application correcte des arrangements de faire-valoir officiel.

A propos de ces arrangements, les avantages tirés par les différents acteurs suivant leur responsabilité dans la gestion des forêts ne sont pas équilibrés. En effet, si dans le domaine privé le problème ne se pose pas, il est d'actualité dans la gestion des forêts du domaine public. En fait, même pour les forêts dont la gestion relève de la compétence des collectivités locales, l'exploitation des produits contingentés ne procure, en l'état actuel de la réglementation, aucune quote-part des redevances forestières qui sont entièrement versées à l'Etat. Mais il y a lieu de rappeler que 70% des amendes et confiscations sont quand même versées à la collectivité locale. C'est aussi le cas pour les zones amodiées, comme nous l'avons déjà précisé plus haut.

Cela pose de plus en plus le problème de l'engagement des collectivités et des populations dans la protection des ressources forestières. La plupart d'entre elles que nous avons rencontrées nous affirmaient : *"L'Etat nous a transféré les problèmes de la gestion des forêts mais non les moyens de les prendre correctement en charge"*.

L'ÉTAT DES FORETS AU SENEGAL

Les ressources forestières du pays sont très dégradées du fait des raisons déjà évoquées. Les forêts publiques sous aménagement participatif semblent sortir progressivement de cette situation, comme nous l'avons déjà précisé.

Au niveau de ces espaces forestiers sous aménagement participatif ou mis en défens, l'on a constaté une réhabilitation de la biodiversité tant végétale qu'animale, et une augmentation sensible

de l'offre de produits forestiers non ligneux (PFNL), lesquels améliorent par leur valorisation les conditions de vie et les revenus des populations concernées.

Cependant, d'une manière générale, l'état des formations naturelles privées semble meilleur que celui des forêts publiques. Cette appréciation doit néanmoins être nuancée. En effet, d'après les informations recueillies sur le terrain et auprès de certains cadres et techniciens forestiers, certaines populations, surtout rurales, ne font pas la distinction entre forêts privées et forêts publiques. En conséquence, elles exercent leurs droits d'usage partout, et il en est de même pour les éleveurs.

Concernant les plantations, d'après nos informations, celles réalisées par les privés ont un taux de réussite supérieur de celui des plantations publiques. Les plantations en régie, notamment celles qui se trouvent le long du littoral (Niayes) entre Dakar et Saint-Louis, dans le cadre de la fixation des dunes avec le filao (*Casuarina equisetifolia*), ont eu cependant un taux de réussite élevé. Malheureusement elles connaissent actuellement des taux de mortalité très élevés du fait d'une forte densité (jusqu'à 2 500 pieds/ha) et d'un manque d'opérations sylvicoles, comme les éclaircies.

Les plantations privées manquent aussi de suivi technique. En fait, la plupart des privés coupent surtout les bois d'eucalyptus à 10 m, 20 m, voire 50 m du sol, laissant une souche importante qui ne facilite pas une bonne régénération. Ces plantations manquent aussi de plan d'aménagement et de gestion et les propriétaires les exploitent en fonction de leur besoin d'autoconsommation et surtout de la demande du marché.

L'engagement politique du Sénégal dans la lutte pour restaurer le milieu naturel est réel. L'Etat a affirmé sa volonté d'améliorer le rythme de reboisement qui est en moyenne de 25 000 ha par an, mais qui ne permet pas de compenser le rythme de disparition des formations forestières. En effet, d'après la FAO (FRA 2005), le rythme de régression annuel se serait atténué pour se situer aux environs de 45 000 ha, dont 11 000 ha de forêt primaire. Par ailleurs, en un quart de siècle, près de 60% de mangroves et de forêts alluviales ont disparu du fait de la salinisation des sols et des aménagements agricoles.

Des tentatives d'inventorier ce matériel végétal ont été faites par le dépôt de registres de suivi dans les Inspections régionales des eaux et forêts (IREF), mais la tenue de ces registres n'a pas été régulière. Le Bureau Suivi-Evaluation (BSE) de la Direction des Eaux et Forêts a aussi tenté d'inventorier ces plantations à l'échelle de la région mais les moyens financiers n'ont pas permis de finaliser l'action.

Récemment, la méthode automatique de Suivi-Evaluation des Activités Forestières (MASEFOR) a été mise en place en essayant de mettre à contribution les possibilités technologiques de l'outil informatique, mais le préalable demeure ainsi que le degré de fiabilité des informations collectées sur le terrain.

Le Système d'Information Ecologique, Forestier et Pastoral (SIEFP) conçu par le PROGEDE apporte quelques réponses à ces problèmes. Malheureusement, il est peu connu du Service forestier et mérite une large vulgarisation.

MOYENS D'EXISTENCE

Le degré de dépendance des populations vis-à-vis des ressources forestières n'est pas facile à déterminer du fait de l'insuffisance des données statistiques. Pourtant, il est désormais connu de tous que les populations, surtout les plus démunies, ont souvent recours aux produits forestiers, soit pour l'autoconsommation, soit pour la commercialisation en vue d'améliorer leur situation. Par ailleurs, au Sénégal, comme déjà précisé, les combustibles ligneux représentent près de 90% de l'énergie domestique et 60% de l'énergie nationale (Direction Énergie, 2004). Et les populations rurales consomment presque exclusivement du bois ou du charbon de bois, mais on y note de plus en plus une pénétration du gaz butane.

C'est aussi le cas pour les ménages pauvres vivant dans les bidonvilles de Dakar et autres capitales régionales. Durant les périodes de perturbation de l'approvisionnement en gaz du pays, comme c'est le cas durant ce mois de septembre 2006, les populations urbaines se ruent sur le charbon de bois et parfois le bois de chauffe.

Par ailleurs, d'après les renseignements obtenus de la Direction de Statistique et de la Prévision Economiques, 60% de la population nationale vit en milieu rural, contre 40% en milieu urbain. Les

populations rurales dépendent fortement des ressources forestières. Cette dépendance est fonction : des aspects socioculturels qui tiennent compte des facteurs comme l'ethnie, la culture, les croyances, les habitudes alimentaires, etc., des aspects socioéconomiques liés aux revenus des ménages, etc. Cette dépense est aussi liée aux types de fonciers forestiers, comme le montrent les exemples suivants :

A) **Forêts classées de protection** : seuls les droits d'usage sont reconnus par la loi aux populations. Il n'est donc pas permis d'exploiter des produits forestiers pour un but commercial. Les populations vivant autour de ces ressources sont donc défavorisées du point de vue de la loi. Dans la pratique, du fait du manque de surveillance de la part du Service forestier, les villageois mènent des exploitations clandestines parfois très intenses qui accélèrent le processus de dégradation de la ressource. L'exemple de la forêt de Vélor dans le bassin arachidier (centre du pays) est édifiant.

Forêt classée de Vélor : Il s'agit d'une forêt soumise à une exploitation frauduleuse très intense pour ravitailler les villes de Kaolack, Fatick et autres en charbon et bois. Les insuffisances de moyens du Service forestier local limitent les opérations des polices forestières. Le tableau suivant résume la contribution des revenus tirés de la vente de produits forestiers ligneux (PFL) et de PFNL dans le budget des ménages locaux.

TABLEAU 11

Part des revenus tirés de la forêt dans le budget des ménages à Vélor

Pourcentage du budget tiré de la forêt	Classification du budget annuel des ménages (en FCFA)				Effectif total des ménages
	0 à 500 000	500 000 à 1 000 000	1 500 000 à 2 000 000	2 000 000 et plus	
10	2	1		1	4
20	2				2
25			1		1
30		1			1
40	2		1	1	4
45	1				1
50	5	2			7
60	2				2
70	1				1
75	2				2
Effectif total des ménages	17	4	2	2	25

Source : Enquêtes ménages réalisées du 18 au 22 septembre 2006

Commentaire Tableau Vélor

Le tableau ci-dessus montre que ce sont les ménages les plus pauvres qui complètent leurs revenus à partir de la vente de produits forestiers, mais pour combien de temps encore ? En fait, nous sommes dans une zone où les communautés rurales ont un déficit en bois très grand par rapport à la demande.

Les résultats de l'enquête réalisée par le PERACOD dans le cadre de l'appui à l'élaboration du PLD de la communauté de Diossong ont montré que le déficit de cette communauté rurale est comblé en partie par le bois tiré de la forêt de Vélor. Si aucune action n'est menée, cette forêt risque de disparaître. Une des solutions pour la sauver est sa concession aux communautés rurales concernées qui devront à leur tour confier sa gestion par contrat aux villages environnants.

C'est la même situation que l'on rencontre pratiquement dans toutes les forêts classées où l'accent est mis sur la protection. C'est le cas des parcs nationaux soumis à une exploitation frauduleuse intense. Le cas du parc Niokolo koba est éloquent avec l'exploitation frauduleuse de lattes de rônier, charbon de bois, braconnage, etc.

B) **Forêts classées de production.** La plupart de ces ressources sont de plus en plus sous aménagement participatif avec l'appui des partenaires au développement. L'exploitation des produits forestiers pour la commercialisation est permise et organisée. Ce sont ces ressources qui profitent légalement aux populations rurales et produisent des revenus conséquents. En fait, plusieurs filières forestières sont développées comme l'apiculture, le charbon de bois, le bois de feu, les fruits, les gommés, etc. Et ce sont les familles le plus souvent démunies, et surtout les femmes, qui animent ces filières, surtout les filières de fruits forestiers. Voici ci-dessous le cas de la forêt classée de Dankou appuyée par le projet PERACOD

Ci-dessous, le bilan prévisionnel d'exécution du plan d'exploitation forestière (PEF) de la forêt de Dankou (3 500 ha) figure au Tableau 5, polarisé par 16 villages pour une population d'environ de 10 000 habitants. Ce bilan est dressé en comparant les échéanciers des coûts des travaux et des recettes attendues.

TABLEAU 12
Bilan prévisionnel d'exécution du PEF

Années	Coûts (FCFA)	Recettes (FCFA)	Balance (FCFA)
2006	1 450 000	6 910 000	5 460 000
2007	1 450 000	7 135 500	5 685 500
2008	1 365 000	7 361 000	5 996 000
2009	600 000	7 586 500	6 986 500
2010	600 000	7 812 000	7 212 000
2011	600 000	8 037 500	7 437 500
2012	633 000	8 405 000	7 772 000
2013	633 000	8 750 000	8 117 000
Bilan d'exécution du PEF			54 666 500 soit 107 190 \$EU

Source : Plan de gestion sylvo-pastorale de la forêt de Dankou, 2005

Le bilan prévisionnel d'exécution du PEF montre que l'exploitation directe des ressources forestières est très rentable. Précisons que nous sommes ici dans une zone où l'exploitation par quota est fermée. Ce sont donc les populations des villages concernés qui assurent l'exploitation et encaissent toutes les recettes. Environ une centaine d'emplois seront créés et, déjà, la filière apicole et celle des fruits forestiers, notamment le pain de singe, fonctionnent bien.

Par ailleurs, la forêt classée de Dankou renferme un potentiel fourrager fort élevé, justifiant l'arrivée de nombreux éleveurs transhumants, originaires des régions du centre et du nord du pays. Environ 80 éleveurs transhumants fréquentent la forêt Dankou, avec des troupeaux constitués en majorité de petits ruminants (surtout des ovins). Si les troupeaux de bovins restent deux à trois mois dans la forêt, ceux des petits ruminants, d'une taille moyenne de 100 têtes, y séjournent plus longtemps (4 à 5 mois).

La convention locale, approuvée par les différents acteurs, y compris les éleveurs locaux, régleme les modalités d'exploitation des ressources fourragères par les transhumants. Ces derniers doivent installer leurs campements provisoires en dehors du périmètre classé et doivent verser une contribution de 10 000 FCFA, soit 20 \$EU par troupeau au comité inter-villageois pour soutenir les efforts de protection préventive de la forêt classée. Ils doivent aussi s'abstenir de faire des émondages sur les arbres et de saigner les arbres à gomme.

Les transhumants, au fur et à mesure de leur arrivée, sont informés de la réglementation locale par leurs hôtes ou répondants résidents, et sont invités par ces derniers à s'y soumettre. Avec le succès de l'expérience, il faut s'attendre à une hausse des arrivées qui pourraient se stabiliser aux environs de 100 transhumants. Le tableau suivant résume la contribution attendue des éleveurs transhumants.

TABLEAU 13
Contributions prévisionnelles des éleveurs transhumants

Années	Nombre de transhumants	Contributions à verser (FCFA)
2006	80	800 000
2007	80	800 000
2008	90	900 000
2009	90	900 000
2010	100	1 000 000
2011	100	1 000 000
2012	100	1 000 000
2013	100	1 000 000
Total		7 400 000 soit 14 510 \$EU

Source: Plan de gestion sylvo-pastorale de la forêt de Dankou, 2005

C) **Forêts du domaine protégé ou de terroir.** Ce sont en général celles sous aménagement participatif qui profitent là aussi le plus aux populations. En effet, les populations sont organisées en comité de gestion et l'exploitation est aussi organisée et contrôlée. Les conventions locales élaborées dans la plupart des cas règlementent l'accès à la ressource. Et ce sont les ménages les plus pauvres qui s'investissent dans l'exploitation et la commercialisation de produits forestiers en vue d'améliorer leurs revenus. L'exemple suivant de la forêt de Sambandé, dont le plan d'aménagement est en cours d'élaboration, est significatif.

Forêt de Sambandé. Cette forêt est une aire de mise en défens, encadrée par l'ex-projet PAGERNA/GTZ depuis six ans. Elle constitue une référence en matière de réussite dans la reconstitution du milieu biophysique, surtout dans le bassin arachidier largement éprouvé par des années de sécheresses et par la culture de l'arachide qui a fini "par dévorer presque toutes les forêts". Le plan d'aménagement et de gestion de cette forêt est en cours d'élaboration. En attendant la sortie de ce seul document valable pour l'autorisation de la coupe de bois vert, les femmes ramassent du bois mort pour l'autoconsommation. Les résultats du tableau suivant ne concernent que la récolte de fruits pour la vente.

TABLEAU 14
Part des revenus tirés de la forêt dans le budget des ménages à Sambandé

Proportion du budget tiré de la forêt	Classification du budget annuel des ménages (en FCFA)			Effectif total des ménages
	0 à 500 000	500 000 à 1 000 000	1 000 000 à 1 500 000	
1%	6	3	1	10
2%	2			2
15%	1			1
25%		1		1
33%		1		1
80%		1	2	3
Effectif Total des Ménages	9	6	3	18

Source: Enquêtes ménages réalisées du 18 au 22 septembre 2006

Commentaires :

Précisons d'abord que les ménages enquêtés ont eu des difficultés pour évaluer leur budget annuel. Par ailleurs, dans la tradition du milieu, on ne déclare pas ses revenus. Il a fallu utiliser la méthode de triangulation des sources d'information pour arriver à avoir une idée des budgets.

La lecture du tableau nous permet de constater que la contribution des revenus tirés de la commercialisation de produits forestiers peut être importante dans les budgets des ménages. Ce sont en général les familles les plus démunies (50% des enquêtés) et de niveaux moyens qui tirent des

revenus complémentaires de la forêt. Il s'agit en général de petits paysans sans suffisamment de terres, bénéficiant rarement d'aides de fils ou d'autres parents installés dans les villes ou à l'étranger.

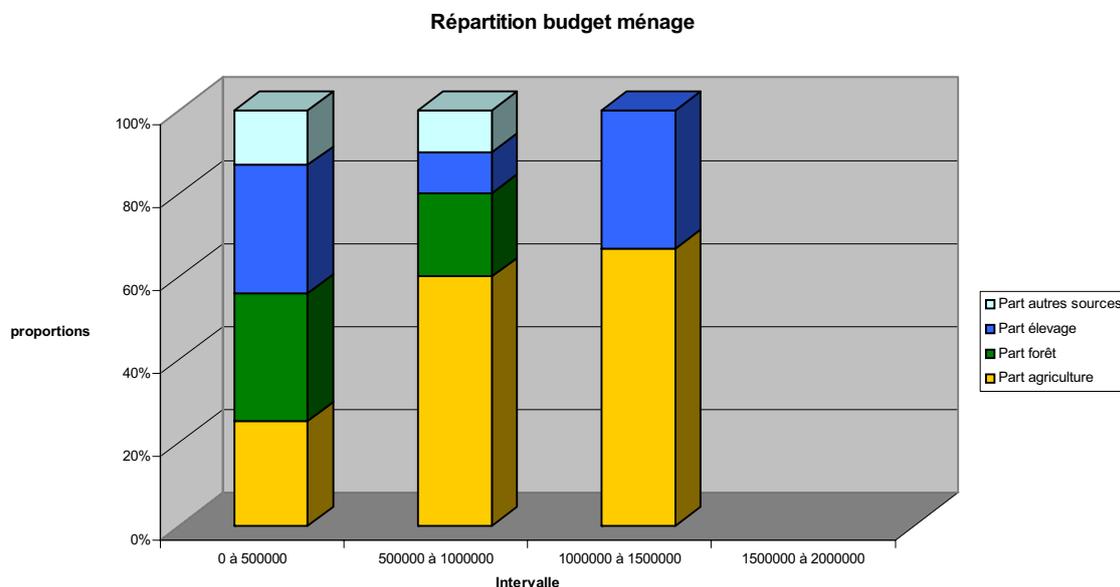
On constate néanmoins que deux ménages appartenant à des classes relativement aisées tirent 80% de leurs budgets annuels des produits forestiers. Ce cas s'explique en partie par le fait que la principale culture de rente, qui est l'arachide, connaît des difficultés de commercialisation sur le marché national et international. Les paysans sont alors obligés de changer de stratégie pour survivre. On assiste de plus en plus à la diversification des cultures (pastèques, bissap, manioc, etc.) mais aussi au recours à la forêt pour compléter les maigres revenus tirés des activités agricoles.

Les enquêtes ménages ont aussi révélé que les sommes tirées de la vente de produits forestiers sont en général utilisées pour l'achat complémentaire de denrées alimentaires (riz, mil, huile, etc.), surtout pendant les périodes de soudure, par exemple payer les fournitures scolaires des enfants. Les femmes, qui sont actives dans la commercialisation des fruits forestiers, trouvent là un moyen de se payer des vêtements, mais aussi de s'équiper en ustensiles de cuisine par le système des tontines. En fait, au retour de récolte et vente de fruits, chaque femme du groupement cotise 100 FCFA, soit 0,20 \$EU, et régulièrement, elles achètent des ustensiles qu'elles se distribuent à tour de rôle. Le même système est aussi utilisé pour avoir des prêts renouvelables car le monde rural manque véritablement de système de crédit accessible à tous.

Conclusion

Les cas étudiés dans le bassin arachidier fermé à l'exploitation forestière montrent que les revenus tirés de la vente de produits forestiers peuvent contribuer de façon significative aux budgets des ménages des ruraux. Le graphique suivant donne une idée des différents secteurs qui alimentent le budget des ménages. La part de la forêt n'est pas négligeable, car elle peut atteindre 40%. Cette contribution peut être plus importante dans les régions forestières (Tamba, Kolda, Ziguinchor), classées pourtant par le Document des Stratégies de Réduction de la Pauvreté (DSRP) comme étant parmi les plus pauvres du pays

Ces résultats doivent, néanmoins, être utilisés avec précaution car ils ne sont sûrement pas représentatifs pour tout le pays. La part des revenus tirés de la vente des produits forestiers dans le budget des ménages doit varier en fonction des zones écologiques et de la situation économique des familles.



L'accès de ces produits pour l'autoconsommation est garanti et gratuit (droit d'usage) ; par contre, la commercialisation nécessite au préalable le versement de redevances forestières (article R.19 du Code forestier)

En dehors des zones ouvertes (région de Kolda, Tambacounda et Ziguinchor) à l'exploitation forestière, dans les forêts sous aménagement participatif, les différents acteurs concernés élaborent, dans le cadre d'une convention locale, une clé de répartition des recettes générées par l'exploitation de la forêt.

Exemples de clés de répartition pour les acteurs concernés par la gestion de la forêt de Dankou dans le bassin arachidier.

▪ Conseils ruraux	: 20 %	pour l'aménagement d'autres forêts de la communauté rurale
▪ Producteurs	: 50 %	
▪ Fonds d'aménagement (CIV)	: 20 %	
▪ Fonds social de solidarité (CV)	: 10 %	(classes, cases de santé, etc.)

Source : Plan de gestion sylvo-pastorale de la forêt classée de Dankou, 2005

Remarque : La distribution des recettes se fera après le paiement des taxes et redevances forestières définies dans le tableau n°1. En dehors de ces aspects financiers, la bonne gestion des forêts contribue largement à la sauvegarde de notre environnement en général, et à la conservation des eaux et des sols en particulier.

CAPACITES DES PARTIES PRENANTES GESTIONNAIRES DES FORETS

Les moyens des parties prenantes, notamment du Service forestier et des collectivités locales, sont à l'image de la situation économique du pays, c'est-à-dire des moyens limités

Service forestier. Le personnel technique du Service forestier est composé comme suit :

Cadres supérieurs (ingénieurs des Eaux et Forêts et corps assimilés).....	93
Cadres moyens (ingénieurs des travaux des Eaux et Forêts.....)	93
Agents techniques des Eaux et Forêts.....	306
TOTAL.....	492

Source : DEFCCS (situation de mars 2006)

Avec un tel personnel réduit, le Service forestier ne peut pas assurer correctement la gestion des forêts classées qui sont constituées, rappelons le, de 7 145 579 ha (FRA, 2005) de forêt naturelle et de 11 941 ha (2000 à 2005) de plantations en régie, soit un total d'environ 7 157 520 ha. En effet, les tâches de police forestière sont pratiquement impossibles quand on sait que ce sont en général les agents techniques qui s'en occupent et le ratio serait en moyenne de 23 390 ha par agent. Par ailleurs, le personnel se réduit d'année en année à cause des départs en retraite, des décès, etc. Et les faibles recrutements n'arrivent pas à compenser les départs. Heureusement, l'Etat a prolongé l'âge de la retraite de 55 à 60 ans et a sensiblement amélioré les moyens matériels du service (voir Tableau 8 en Annexe 1).

b) Collectivités locales. Elles ne comptent que sur la taxe rurale pour gérer les neuf compétences qui leur sont transférées. D'après nos investigations, les conventions-types qui devraient leur permettre de bénéficier de l'assistance technique des fonctionnaires ne marchent pas. Heureusement, les Services techniques de l'Etat mettent volontiers leurs agents au service des collectivités locales pour tout appui technique.

Les Communautés rurales, d'après nos investigations, prévoient dans leur budget de 100 000 à 600 000 FCFA, soit de 197 à 1 177 \$EU pour les actions forestières. Cependant, du fait des faibles taux de recouvrement, rares sont les communautés rurales qui dégagent réellement des fonds pour la gestion forestière d'autant qu'elles se plaignent du fait qu'elles ne perçoivent pas les taxes et redevances forestières pour les forêts relevant de leur domaine, même si elles perçoivent pour le moment 70% des recettes contentieuses comme le montre le Tableau 9 (Annexe 2)

En effet, les collectivités locales ont perçu de 1993 à 2004 environ 890 937 000 FCFA, soit 1 746 935 \$EU. Ces sommes peuvent paraître importantes mais ne permettent pas de gérer les forêts du domaine protégé qui relèvent désormais de la compétence des collectivités locales.

En attendant des moyens plus conséquents, le Service forestier déploie des efforts pour renforcer les capacités des collectivités afin de leur permettre d'améliorer la gestion des forêts. C'est ainsi que durant des séances d'information sur les textes en vigueur, notamment le nouveau Code forestier, les textes sur la décentralisation sont organisés. Des formations dans plusieurs domaines techniques (production de plants, élaboration de plan de gestion, lutte contre les feux de brousse, etc.) sont

aussi organisées. Le Centre Forêt de Thiès, qui est placé sous la tutelle de la Direction des Eaux et Forêts, organise des formations de tous les acteurs, surtout les collectivités locales.

TYPES D'INCITATION

Pour intéresser les populations à la préservation des ressources naturelles, notamment le reboisement et la lutte contre les feux de brousse, le Service forestier a développé une politique d'incitation. Celle-ci a commencé par l'organisation de cérémonies folkloriques de lancement des campagnes de reboisement ou de lutte contre les feux de brousse. Malheureusement, au fur et à mesure, ces cérémonies folkloriques coûteuses ont pris le dessus sur les réalisations physiques.

Par la suite, le Service forestier, avec l'appui du Programme Alimentaire Mondial (PAM), a développé un programme d'incitation avec la distribution de vivres pour appuyer la production de plants dans les pépinières, les plantations, la lutte contre les feux de brousse, etc. Il semble qu'il y ait eu des effets pervers par la suite. En effet, certains disent que des agents forestiers ou des populations mettaient le feu pour ensuite aller l'éteindre, pour pouvoir bénéficier des vivres du PAM.

Le Service forestier a aussi promu la création de pépinières individuelles, villageoises et communautaires en mettant gratuitement à la disposition des populations des clôtures, du matériel de pépinières et des semences, etc. Parallèlement, la cession gratuite de plants dans le cadre du programme national de reboisement est généralisée. En plus, le Service forestier tente d'assurer le suivi des réalisations et de prendre en charge la formation des populations et des élus locaux, malgré ses moyens limités.

Pour la lutte contre les feux de brousse, le Service forestier a encouragé la création de comités villageois de lutte contre les feux de brousse. Ceux-ci ont bénéficié, de la part du Service, de l'équipement en matériel (pompes, batte feu, coupe-coupe, etc.) et l'organisation de sessions de formation sur les techniques de lutte.

Plus récemment, le Service forestier a décidé de verser 70% des recettes contentieuses aux collectivités locales concernées et d'octroyer à ces dernières des subventions à concurrence de 20% du montant annuel du Fonds Forestier National (FFN) pour la gestion des ressources naturelles (Article R.35 du Code forestier de 1998).

POLITIQUE ET LEGISLATION

Cet appui en matière de capacitation des populations permet à celles-ci d'appliquer les instruments juridiques en vigueur plus ou moins bien en fonction des zones. En fait, les différentes parties prenantes ne sont pas partout au même niveau d'information sur les textes en vigueur. En réalité, dans des zones non couvertes par des projets, les populations sont moins informées des textes et lois en vigueur car le Service forestier n'a pas les moyens de porter l'information auprès de toutes les parties prenantes. En conséquence, les populations appliquent mal ou pas du tout les instruments juridiques.

Par contre, dans les zones bénéficiant d'appui de projets, programmes, ONG, etc., l'accent est souvent mis sur l'information des collectivités et populations en ce qui concerne les textes en vigueur à travers des réunions, ateliers, séminaires. Certains programmes, comme ceux de la Coopération allemande (PBA, PROCAS), et d'autres, disposent d'émissions dans les radios privées (Walf Fadjri, Sud FM, etc.) ou publiques sur des thèmes techniques mais aussi sur les textes en vigueur en matière de gestion des ressources forestières. L'objectif recherché est d'informer ces acteurs sur leurs droits mais aussi sur leurs devoirs en matière de gestion forestière.

C'est pourquoi on assiste dans ces zones, de plus en plus, à des critiques parfois virulentes concernant le système des quotas mais surtout le fait que c'est l'Etat qui est le seul bénéficiaire des taxes et redevances forestières. Le Service forestier est pourtant conscient de cette " inégalité " et une étude commanditée par le projet *Wula nafaa/USAID/Sénégal* sur : «*Étude de la filière du bois d'œuvre pour la réforme du régime fiscal forestier au Sénégal*» vient de paraître, et d'autres études sur la fiscalité forestière sont réalisées ou sont en cours de réalisation. Il semble que l'Etat s'achemine petit à petit vers une réforme de la loi pour permettre aux collectivités locales et aux populations de disposer réellement de moyens financiers pour mieux gérer leurs forêts.

Évaluation de l'efficacité des différents systèmes de faire-valoir forestier

Les forêts sous aménagement participatif avec des plans de gestion semblent disposer d'un système de planification et de suivi appliqué correctement. La rentabilité de l'opération profite surtout aux populations locales, mais aussi aux collectivités locales, et constitue un indicateur déterminant sur la corrélation entre la bonne gestion de la forêt et les règles de faire-valoir. Malheureusement, les productions (charbon, bois d'œuvre, etc.) de ces zones aménagées sont délaissées par les exploitants forestiers au profit des productions des zones non aménagées. Ce sont là des stratégies développées par les puissants exploitants forestiers pour pérenniser le système des quotas qui est de plus en plus menacé de suppression mais qui résiste jusqu'ici.

Les conventions locales sont aussi jugées comme étant des outils permettant une bonne application des systèmes de planification et de suivi. En effet, avec par exemple le système des aires de mise en défens et des "*ton*" (interdiction durant une période de récolte de produits forestiers ou agricoles), les populations planifient les périodes de récoltes des différents fruits forestiers, ce qui permet de ne cueillir que ceux qui sont mûrs, d'organiser la récolte et d'harmoniser les prix de vente dans ces zones face aux commerçants ambulants (*bana-bana*) qui, dans la plupart des zones, imposent leurs prix aux producteurs.

Par contre, l'application du système des quotas et de son suivi semble poser problème. En effet, aucun cahier de charge en termes de bénéfices et d'obligations au profit des collectivités locales et des populations n'accompagne l'exploitation des zones de production contrôlée. Le titulaire de quota dans une circonscription donnée se voit préciser la répartition du volume des transactions entre la zone contrôlée et la zone aménagée. Rien ne garantit le respect des cahiers des charges.

Les contrats de culture semblent se trouver aussi dans la même situation que le système des quotas. Les paysans respectent rarement les cahiers des charges et se soucient plus de leurs productions agricoles que des arbres.

L'amodiation est de plus en plus contestée par les collectivités locales et les populations environnantes, car jusqu'ici seulement l'amodiateur et l'Etat en ont tiré des profits. Or c'est grâce à la protection de la forêt contre les feux de brousse, les coupes abusives, l'envahissement des terres agricoles, etc., que le milieu biophysique s'est reconstitué et a favorisé le retour de la faune sauvage.

Comme on le voit, le système de faire-valoir a une incidence sur la gestion des forêts. En effet, plus il permet aux populations environnantes et aux collectivités locales de satisfaire leurs besoins d'autoconsommation et de vente en produits forestiers afin d'améliorer leur revenus, mieux il assure une bonne gestion de la forêt. C'est pourquoi, les plans d'aménagement et de gestion des forêts sont de plus en plus préconisés. Malheureusement, l'élaboration de ces outils de gestion coûte cher et la démarche technique utilisée ne permet pas une participation des populations à leur confection. En conséquence, peu de plans d'aménagement et de gestion sont élaborés et l'exploitation forestière continue de se faire en général dans des zones non aménagées au grand bonheur des exploitants forestiers.

Heureusement, on parle de plus en plus de plan simple de gestion, et le Service forestier, certains projets et des ONG s'y investissent déjà, ce qui peut accélérer l'élaboration de ces outils et arriver, à terme, à exploiter uniquement les forêts aménagées.

Les revenus générés par les forêts sont importants. En fait d'après le Service des statistiques, la forêt participe pour environ 1% du PIB et ce Service reconnaît que cette contribution est largement sous-estimée. Le Service forestier tire d'autres avantages de la bonne gestion des forêts, notamment la sauvegarde, voire l'amélioration de la biodiversité aussi bien animale que végétale. Concernant les collectivités locales, les forêts sous aménagement participatif hors des zones d'exploitation avec quota procurent plus de revenus supplémentaires, ce qui permet de faire face aux multiples défis de développement (scolarisation, santé des populations, développement de l'agriculture, de l'élevage etc.).

La forêt constitue un véritable levier de développement local. Sa privatisation au profit des grandes compagnies ou sociétés peut être dramatique pour les petits exploitants, souvent sans suffisamment de terres, qui ont besoin des produits forestiers pour améliorer leurs revenus. Par contre, la dévolution au profit des villages peut constituer une opportunité pour ceux-ci d'avoir le contrôle de leur terroir villageois.

En fait, dans l'esprit des villageois, la forêt leur appartient: c'est d'ailleurs une des raisons qui justifient l'appellation des forêts par les noms de village ou de zone (forêt de Koulor, forêt des Kalounayes, forêt de Dankou, etc.). Et une de leurs motivations à la gestion des forêts (surtout les familles fondatrices des villages) est le contrôle de leur terroir; ensuite viennent les aspects économiques qui ne sont pas négligeables.

Système de faire-valoir						
TYPES DE FORÊTS	Systèmes de quotas	Plan d'aménagement	Amodiation	Conventions locales	Contrat de culture	Droits d'usage
Forêts classées		<ul style="list-style-type: none"> i) existence d'un système de planification et de suivi, ii) revenus aux populations et aux CL 		<ul style="list-style-type: none"> i) élaboration de conventions locales, ii) partage des recettes entre les populations dans les zones non soumises au système des quotas 	<ul style="list-style-type: none"> i) productions agricoles limitées dans le temps, ii) entretien de la forêt en contrepartie, iii) non respect des cahiers des charges 	<ul style="list-style-type: none"> i) récolte de produits pour les besoins de la famille, ii) recettes limitées à la vente des fruits forestiers
Forêts du domaine protégé	<ul style="list-style-type: none"> i) exploitation faite par les exploitants forestiers habitant hors du terroir, ii) un part des recettes conten-tieuses reversées aux Collectivités locales, iii) revenus des populations liés à la vente des produits de cueillette 	<ul style="list-style-type: none"> i) exploitation faite sous la responsabilité des villageois, ii) une répartition des recettes contentieuses entre les différents acteurs, iii) revenus des populations plus importants avec la vente de bois et de charbon en plus des produits de cueillette 	<ul style="list-style-type: none"> i) recettes exclusivement à l'exploitant cynégétique et à la Collectivité locale, ii) actions de bienfaisance de l'amodiatraire en direction des populations 	<ul style="list-style-type: none"> i) système de planification et de suivi, ii) règles adoptées sur la préservation de la ressource, iii) recettes issues de la valorisation de la biodiversité 		<ul style="list-style-type: none"> i) récolte de produits pour les besoins de la famille, ii) recettes limitées à la vente des fruits forestiers
Réserves sylvopastorales				<ul style="list-style-type: none"> i) système de planification et de suivi, ii) règles adoptées sur la préservation de la ressource, iii) recettes issues de la valorisation de la biodiversité 		
Zones d'intérêt cynégétique			<ul style="list-style-type: none"> i) recettes exclusivement à l'exploitant cynégétique et à l'Etat 			

Propositions pour l'avenir

La législation change en fonction de la politique de décentralisation qui tend à confier plus de responsabilités aux collectivités locales dans la gestion des ressources forestières. En fait, le Code forestier a été plusieurs fois modifié pour tenir compte de l'évolution de la politique de décentralisation.

Pour une gestion durable au bénéfice de tous les acteurs, y compris l'Etat et les populations, nous formulons les propositions suivantes par ordre décroissant. Celles-ci sont axées sur l'adaptation des politiques et de la législation et de la planification et du suivi.

ADAPTATION DES POLITIQUES ET DE LA LEGISLATION

- 1) Réviser la fiscalité forestière pour permettre aux collectivités locales de percevoir les taxes et redevances pour les forêts qui relèvent de leur compétence et toucher aussi une partie des taxes liées à la chasse.
- 2) Allouer directement aux collectivités locales les fonds de dotation prévus dans le cadre des conventions-types, qui sont actuellement gérés par les gouverneurs de région.
- 3) Rendre effective la suppression des quotas prévue pour 2001, sinon, revoir le système actuel des quotas et l'adapter en fonction des possibilités de production des forêts.
- 4) Mettre l'accent sur l'aménagement participatif des forêts en simplifiant les plans d'aménagement et de gestion, surtout pour les forêts de terroirs de faible production.
- 5) Les collectivités locales, avec l'appui technique des partenaires dont le Service forestier, fixeront les capacités de production de chaque forêt et donc de chaque communauté rurale.
- 6) En ce qui concerne les forêts de terroir, les exploitants forestiers devront alors traiter directement avec les collectivités locales concernées pour la commercialisation des produits forestiers.
- 7) Renforcer les capacités à tous les niveaux, notamment des collectivités locales et des populations. Dans ce sens, vulgariser le plus largement possible le Code forestier pour permettre sa mise en œuvre correcte.
- 8) Développer une politique de dévolution au profit des villages pour leur permettre d'assurer le contrôle de leur terroir, de mieux gérer leur forêt et de barrer la route aux "mangeurs de forêt". En fait, la loi ne reconnaît que les collectivités locales comme étant responsables de la gestion des forêts de terroir, ce qui limite la participation de villages. Or l'une des motivations des populations locales dans la gestion des ressources forestières est le contrôle de leur terroir villageois. Et c'est ce manque de contrôle de leur terroir qui explique en partie le fait que les politiciens et marabouts passent par l'Etat et les collectivités locales qui sont trop politisées pour s'approprier des forêts en vue d'en faire des terres agricoles ou autre activités.
- 9) Revoir le système de financement du secteur forestier qui est très dépendant de l'appui financier extérieur. Le renforcement du Fonds forestier à partir des recettes générées par l'exploitation forestière pourrait être envisagé. L'Etat pourrait aussi renforcer le Fonds forestier.
- 10) Accélérer le processus d'application de la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) qui milite pour le cadastre rural encourageant la reconnaissance des droits des exploitants.
- 11) Encourager la reconnaissance des propriétés sur les forêts. En fait, la loi précise que la terre revient au domaine national si l'usufruitier ne la met pas en valeur durant trois ans de suite ou plus, ce qui limite le développement des jachères longues (plus de cinq ans). Celles-ci pourraient être reconnues comme des forêts privées.

- 12) Reconnaître l'élevage comme un mode de valorisation du foncier.
- 13) Inciter les collectivités locales à amodier (louer les droits de chasse) à des privés des zones dans leurs terroirs. Ceci leur permettra d'obtenir plus de ressources financières.
- 14) Les redevances forestières perçues par les collectivités locales doivent servir en priorité à la gestion des forêts.
- 15) Harmoniser les politiques forestières avec les pays limitrophes, notamment avec la Gambie.

PLANIFICATION ET SUIVI

- 16) Améliorer l'inventaire des forêts pour mieux connaître les ressources forestières du pays.
- 17) Fixer les quotas en fonction des possibilités des forêts et dans le cadre des plans de gestion.
- 18) Mettre en place des indicateurs de suivi et un système de collecte, de traitement et de diffusion des informations.
- 19) Prendre en compte les activités forestières dans les plans locaux de développement.
- 20) Doter les collectivités locales de moyens humains capables d'assurer le suivi de la gestion des ressources forestières.

Conclusions

Les forêts au Sénégal sont réparties en deux catégories : les forêts du domaine public et les forêts privées. Le domaine public englobe les forêts classées et les plantations en régie, gérées par l'Etat et les forêts du domaine protégé qui dépendent des collectivités locales. Les forêts privées sont les formations naturelles appartenant à des personnes privées ou morales, les plantations réalisées par des individuels et celles effectuées par des sociétés et industries.

Les forêts sont très dégradées à cause des effets péjoratifs des perturbations climatiques, combinés aux actions néfastes de l'homme (défrichement agricole, feux de brousse répétitifs, surexploitation, etc.). Cependant, celles sous aménagement participatif semblent mieux gérées du fait de l'engagement des populations rurales.

Les parties prenantes impliquées dans la gestion des forêts du point de vue des textes sont les utilisateurs, et sont composées des populations, des exploitants forestiers, des éleveurs, des amodiataires, des chasseurs, etc., et les gestionnaires, composés notamment des privés, de l'Etat avec ses Services décentralisés et décentralisés. Dans le cadre de la mise en aménagement des forêts, la gestion est de plus en plus confiée aux organisations paysannes locales.

Avant la période coloniale, les populations avaient mis en place des règles d'accès et d'appropriation des ressources forestières (initiation, interdits, périodes pour la cueillette, etc.). En effet, le "chef de la forêt" définissait les modalités d'accès à la ressource, ce qui se traduisait par un contrôle de l'accès, la préservation de la ressource et la satisfaction des besoins des populations. Avec la colonisation, on a assisté à une expropriation avec, comme corollaire, la dégradation de la ressource. Face à cette situation, différents arrangements institutionnels ont été pris ayant pour objectifs d'impliquer davantage les populations dans la gestion des ressources forestières.

Les derniers arrangements en date sont la reconnaissance de la propriété sur les arbres plantés, le transfert de compétences aux collectivités locales dans la gestion des forêts dans leurs territoires et la révision du Code forestier pour tenir compte de la politique de décentralisation en cours. Malheureusement, les collectivités locales ne disposent pas des ressources humaines et financières pour assumer les compétences qui leur sont transférées. Par ailleurs, les avantages tirés par les différents acteurs impliqués dans la gestion des forêts ne sont pas équitablement distribués. En effet, les taxes et redevances forestières sont versées entièrement au Service forestier, même pour les forêts du domaine qui relèvent de la compétence des collectivités locales. C'est aussi le cas pour les zones amodiées situées dans les zones du domaine protégé.

Pour assurer la gestion pérenne des ressources, il faudrait accroître la responsabilisation des collectivités locales et des populations environnantes dans la gestion des ressources naturelles en leur transférant davantage de ressources humaines et financières. Cela devra passer entre autres par i) la généralisation de l'aménagement des forêts, ii) la suppression du système de quotas qui ne bénéficie pas aux populations locales, et iii) le transfert de ressources financières aux collectivités locales, etc.

Cette responsabilisation des populations rurales devra se traduire par l'incorporation de la dimension nutritionnelle dans les plans d'aménagement desquels elles participent à l'élaboration vu l'importance des fruits forestiers dans l'équilibre de leur alimentation. En effet, l'adoption de systèmes de gestion des forêts impliquant davantage les populations rurales se traduira par l'amélioration de la gestion des forêts, gage de la pérennisation de la ressource.

BIBLIOGRAPHIE

- BESCOND, Jean Dominique. 2006. Les produits forestiers non ligneux, un appui à la gestion durable des forêts.
- BODIAN, Mamadou Lamine. 2003. Impacts générés par la mise en aménagement participatif des forêts : Etude de cas des forêts de Kumbeng (Gambie) et Dankou (Sénégal).
- BUTOUD. G. 1995. *La forêt et l'Etat en Afrique sèche et à Madagascar. Changer de politiques forestières*. Paris, Karthala.
- CISSE, Matar et NGOM, Alassane. 1997. Analyse de la gestion des forêts classées au Sénégal.
- DEFCCS, Loi n° 93-06 du 4 février 1993 (portant Code forestier).
- DEFCCS, Décret n° 96-572 du 9 juillet 1996.
- DEFCCS, 2005. La politique forestière du Sénégal (PFS) 2005- 2025.
- FAO. 2005. Evaluation des ressources forestières mondiales, Rapport national du Sénégal.
- GRANIER, Laurent, 2006. Les conventions locales de gestion des ressources naturelles et de l'environnement : légalité et cohérence en droit sénégalais.
- GUEYE, Souleymane. 2004. Identification des contraintes liées au transfert de la gestion forestière aux populations riveraines.
- IREF. 2005. Rapport d'évaluation des zones amodiées de la région de Tambacounda.
- NGOM, A., GROSENICK, G., DIOUF, C. 2006. Etude de la filière du bois d'œuvre pour la réforme du régime fiscal forestier au Sénégal.
- PAGERNA. 2004. Document de synthèse des expériences en matière de gestion décentralisée et durable des ressources naturelles.
- PERACOD. 2005. Plan d'aménagement et de gestion sylvo-pastorale de la forêt classée de Dankou.
- PERACOD. 2005. La valorisation des PFNL, un appui à la gestion durable des forêts, source de revenus des populations rurales, pour un accès amélioré à l'énergie.
- PGIES. 2005. Rapport annuel d'activités.
- PROGEDE. 2005. Plan de gestion de la forêt communautaire de Saré Gardi.
- PROGEDE. 2005. Rapport annuel d'activités.
- RIBOT, Jesse C. 2006. Pour une gestion décentralisée et démocratique des ressources forestières au Sénégal : Analyse de la filière de charbon de bois au Sénégal.
- Textes de la décentralisation, Décret n°2002-166 du 21 février 2002 fixant l'organisation administrative, territoriale et locale.
- Texte de loi sur la décentralisation, Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, Loi n°96-06 portant Code des collectivités locales.

ANNEXES

Annexe 1

TABLEAU 8
Matériel roulant du Service forestier par région

Régions	Véhicules légers			Véhicules lourds			Motos		
	Nombre	Etat	Ratio	Nombre	Etat	Ratio	Nombre	Etat	Ratio
Dakar	7	Passable	1 388	2	Moyen		5	Passable	694
PFZH	4	Passable	?	1	Bon		1	Passable	
Diourbel	5	Passable	0	2	Bon		12	Passable	
Fatick	9	Passable	57 759	3	Passable	77 012	21	Mauvais	
Kaolack	12	Passable	264 545	6	Passable	105 818	19	Passable	58 788
Kolda	12	Passable	219 917	2	Passable	62 833	28	Mauvais	439 833
Louga	16	Passable	157 321	17	Passable	56 636	19	Passable	141 589
St. Louis	9	Bon	200 061	6	Mauvais	1 600 486	14	Mauvais	400 121
Matam	4	Passable		5	Mauvais		5	Passable	
Tamba	29	Mauvais	188 260	21	Mauvais	154 031	37	Mauvais	141 195
Thiès	16	Passable	23 695	10	Mauvais	31 593	36	Passable	7 898
Ziguinchor	5	Passable	54 981	6	Passable		19	Passable	15 709
TOTAL	128			81			216		

Source : DEFCCS. Ratio indique le rapport entre la superficie moyenne en ha et le type de véhicule.

ANNEXE 2

TABLEAU 9
Recettes contentieuses de 1993 à 2004, réparties entre l'Etat et les collectivités locales

Année	Totales recettes contentieuses de 1993 à 2004	30% perçus par l'Etat	70 % versés aux Collectivités locales
1993	45 009 005	13 502 702	31 506 303,5
1994	49 582 150	14 874 645	34 707 505
1995	55 868 655	16 760 597	39 108 058,5
1996	47 120 025	14 136 008	3 298 4017,5
1997	84 988 580	25 496 574	59 492 006
1998	53 259 735	15 977 921	37 281 814,5
1999	96 507 315	28 952 195	67 555 120,5
2000	127 634 785	38 290 436	89 344 349,5
2001	166 678 345	50 003 504	116 674 841,5
2002	177 291 355	53 187 407	124 103 948,5
2003	237 625 290	71 287 587	166 337 703
2004	131 202 270	39 360 681	91 841 589
TOTAL		381 830 253	890 937 257

Source : Division DAPF de la DEFCCS.

NB : 1 euro = 655,85 F CFA et 1 \$EU = 509,75 F CFA au 10/11/06