

La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale

Passer de la participation au partage des pouvoirs

Éditeurs Gérard Buttoud (Université de la Tuscia)
 Jean-Claude Nguinguiri (FAO-SFC)

Co-éditeurs Sigrid Aubert (CIRAD)
 Jean Bakouma (WWF)
 Alain Karsenty (CIRAD)
 Irina Kouplevatskaya Buttoud (FAO-FOE)
 Guillaume Lescuyer (CIFOR-CIRAD)

© 2016 FAO et CIFOR

ISBN 978-602-387-029-5

Buttoud G. et J.C. Nguingiri (éds). 2016. La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale : passer de la participation au partage des pouvoirs. FAO-CIFOR : Libreville-Bogor.

FAO
Bureau sous-régional pour l'Afrique centrale
BP. 2643 Libreville, Gabon
Email. FAO-GA@fao.org

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede, Bogor Barat 16115
Indonésie
www.cifor.org

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés par courriel adressé à publications-sales@fao.org.

Photos de couverture (droite à gauche): Vue sur la rivière Congo entre Kinshasa et Lukolela, République démocratique du Congo (Ollivier Girard/CIFOR); Comité de gestion d'une forêt villageoise, région de Pointe-Noire, République du Congo (Irina Kouplevatskaya); Réunion du Comité de gestion de l'aire de chasse communautaire de Liouesso, République du Congo (Alain Noel Ampolo); La route vers Kisangani, République démocratique du Congo (Ollivier Girard/CIFOR)

6

L'environnement juridique est-il propice à la gestion inclusive ?

Le contexte légal de la foresterie communautaire en Afrique centrale

Cécile Ott Duclaux-Monteil¹

Résumé

Tout en conservant le monopole du foncier, les États d'Afrique centrale ont accepté de concéder des droits importants aux populations locales et autochtones sur les espaces forestiers qu'elles détiennent en vertu de la coutume. De nombreux travaux montrent néanmoins que si le cadre légal constitue une avancée significative en termes de responsabilisation des communautés et de partage des bénéfices issus de l'exploitation des ressources forestières, des défis majeurs, liés à l'inadéquation entre la pratique sur le terrain et les dispositifs des textes, restent à relever. Ce chapitre, tout en s'inscrivant dans cette continuité, s'en écarte pour soutenir, que, même s'il est insuffisamment participatif, le cadre légal de la foresterie communautaire en Afrique centrale renferme de véritables outils de promotion de la gestion participative. Il s'agit d'un ensemble de droits et de mécanismes consacrés par les textes. L'analyse de la portée de certains d'entre eux atteste de leur importance pour une gestion inclusive et justifie leur encadrement juridique progressif.

Mots-clés : *participation, communautés locales et autochtones, forêts, droits.*

1 Dr. en droit, chargée de cours et consultante en droit international et comparé de l'environnement, Lyon

6.1 Introduction

Si la prise de conscience de la nécessité de protéger l'environnement, de même que celle de l'implication de l'homme à la protection de son environnement, s'est développée à partir de la conférence de Stockholm en 1972 (préambule, principes 1, 4), c'est depuis la conférence de Rio, qualifiée de « sans précédent » par A. Kiss, que l'accent est mis au plan international sur une participation accrue des populations à la gestion forestière. Car ces populations ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement, du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Ainsi, à la suite de cette conférence, les concepts de gestion participative, de cogestion ou de gestion communautaire des ressources forestières se sont répandus dans le monde entier. Dès lors, l'organisation et l'exploitation décentralisée des ressources forestières vont nécessiter une nouvelle définition du cadre législatif, institutionnel et réglementaire. Et les régimes forestiers africains vont disposer d'un cadre novateur visant l'implication des populations locales et autochtones dans la gestion des ressources naturelles, dont forestières. La mise en œuvre de ce cadre novateur se traduit par des concepts différenciés d'un pays à l'autre : forêts communautaires² (Cameroun, Gabon, République centrafricaine, Guinée équatoriale), séries de développement communautaire³ et terres autochtones⁴ (République du Congo), concession forestière de communauté locale⁵ (RDC). Mais quel que soit le concept utilisé, la question de l'implication des communautés dans la gestion des ressources, au regard de ses effets sociaux, écologiques et économiques, est devenue essentielle. Les forêts communautaires, les séries de développement communautaires ou les concessions forestières de communautés locales offrent toutes la possibilité aux populations d'exercer une forme de pouvoir sur les ressources de leurs terroirs, favorisant par ricochet l'accroissement des bénéfices économiques. Comment ce nouveau cadre juridique favorise-t-il la participation des populations locales et autochtones à la gestion des ressources forestières ? Existe-t-il vraiment dans la pratique une évolution significative quant à la consolidation des droits des populations ?

2 Une forêt communautaire est une forêt du domaine forestier permanent (art. 28 loi forestière congolaise en cours de révision) ou du domaine forestier non permanent (art. 3.11 du Décret n° 95/531, Cameroun - art. 12 loi forestière Guinée Équatoriale 1997 - art. 133 loi forestière centrafricaine 2008) ou du domaine forestier rural (art. 156, code forestier gabonais 2001). Elle fait l'objet d'une convention de gestion entre une communauté villageoise et/ou autochtone organisée et l'Administration chargée des forêts. La gestion de cette forêt relève de la communauté villageoise concernée, avec le concours ou l'assistance technique de l'Administration chargée des forêts. Elle a une superficie minimale de 50 ha (art. 5 Décret 09.11 RCA) et de 5 000 ha maximum (Cameroun, art. 27 al.4 Décret n° 95/531). Elle doit être dotée d'un plan simple de gestion avec inventaires forestiers.

3 Une série de développement communautaire est l'ensemble de terroirs et finages villageois, centrés autour de l'arbre, des forêts et des autres ressources naturelles susceptibles de contribuer au développement des économies des communautés rurales et à la lutte contre la pauvreté. Elle prend en compte les forêts naturelles et artificielles, les terres agricoles, les jachères, les zones de pêche et de chasse, (article 18, décret 5053). La taille est liée à la démographie des villages bénéficiaires. Même si la série de développement communautaire n'est pas une forêt communautaire au sens strict du terme, elle est, néanmoins, assimilable à celle-ci. Du reste, la définition de la forêt communautaire telle que proposée par le code forestier congolais en révision est un compromis entre les deux approches de gestion communautaire des ressources forestières.

4 Les populations autochtones ont un droit collectif et individuel à la propriété, à la possession, à l'accès et à l'utilisation des terres et ressources naturelles qu'elles occupent ou utilisent traditionnellement pour leur subsistance, leur pharmacopée et leur travail (art. 31, loi n° 5-2011, Congo).

5 Une concession forestière de communauté locale est une forêt attribuée gratuitement et perpétuellement par l'État à une communauté locale sur la base des forêts qu'elle possède régulièrement en vertu de la coutume, en vue de son utilisation sous toutes les formes, pour la satisfaction de ses besoins vitaux, avec l'obligation d'y appliquer les règles et pratiques de gestion durable (art. 2 décret n° 14/018 du 02 août 2014). Elle ne doit pas excéder 50 000 ha (art. 18 du décret 14/018).

6.2 Un cadre légal en mutation, favorable à la participation des communautés dans la gestion et l'exploitation des ressources forestières

L'évolution de la participation des populations à la gestion des ressources forestières permet de noter l'avènement des règles générales et spécifiques découlant du sommet de Rio de 1992 et la consolidation d'une catégorie importante de droits forestiers favorables à la foresterie communautaire.

6.2.1 Les références législatives et réglementaires garantissant la participation des communautés

Les principales références légales et réglementaires par pays sur la foresterie communautaire ou sociale font apparaître une kyrielle d'instruments juridiques⁶ qui prennent aussi en compte le droit positif international prônant la gestion durable des forêts et le respect des droits des populations qui en dépendent. Le cadre juridique relatif aux forêts communautaires consacre le processus de la dévolution progressive des pouvoirs de gestion des forêts aux communautés. Par conséquent, le concept de gestion communautaire des ressources qui structure les nouvelles lois relatives aux forêts communautaires est basé sur des principes de participation et de responsabilité sociale. Il suffit pour s'en convaincre de comparer, dans ces différents textes, la place accordée à la gestion durable des forêts et de l'environnement d'un côté, aux prérogatives reconnues aux organisations communautaires locales de l'autre.

Tout en affirmant la souveraineté des États sur les forêts, les différents textes légitiment les populations locales et autochtones comme détentrices de droits à formaliser. On peut citer les lois constitutionnelles, les lois forestières et leurs textes d'application. Les lois constitutionnelles reconnaissent à tout citoyen le devoir de protection de l'environnement, ainsi que le droit d'y participer (préambule de la Constitution camerounaise, 1996), le droit aux moyens d'existence tirés des ressources naturelles (Constitution de la RDC, art. 57). Quant aux lois forestières et à leurs textes d'application, ils définissent les règles générales et les modalités d'exploitation des forêts communautaires, des séries de développement communautaire ou des concessions forestières de communautés locales. À titre illustratif, on peut citer :

La reconnaissance du droit aux communautés d'initier le processus de création des forêts communautaires (art. 37 al. 1 de la loi forestière 94/01 du Cameroun, art. 28 de la loi forestière en cours de révision au Congo) ou d'obtention d'une concession forestière de

6 *Droit national* : Cameroun, loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 (en cours de révision) ; Congo, loi n° 16/2000 du 20 novembre 2000 (en cours de révision) ; Gabon, loi n° 016/01 du 31 décembre 2001 (en cours de révision) ; Guinée équatoriale, loi n° 01/1997 sobre el Uso y Manejo de los Bosques (en cours de révision) ; République centrafricaine, loi n° 08/022 du 17 octobre 2008 ; République Démocratique du Congo, loi n° 011/2002 du 20 août 2002 (en cours de révision). *Droit positif international* : les pactes de 1966 relatifs aux droits civils et politiques d'une part, aux droits économiques, sociaux et culturels d'autre part, la Convention sur la diversité biologique (CDB), la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), la Convention des Nations Unies contre la désertification, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Déclaration de Rio, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

communauté locale (art. 22 al. 1 du code forestier de la RDC) : cette prérogative place la communauté au centre de toutes les décisions concernant la gestion d'une forêt puisqu'elle est responsable de l'initiative de la démarche.

La prescription de l'assistance technique gratuite que l'administration doit apporter à la communauté dans les processus d'attribution et de gestion de la forêt communautaire : l'exploitation de la forêt communautaire est encadrée par des normes techniques qui nécessitent l'accompagnement des communautés ; l'assistance technique gratuite de l'administration, même si elle peut être questionnée⁷, est un élément indispensable à l'acquisition, au transfert ou au renforcement des compétences des membres au sein d'une communauté. Cette nécessité d'accompagnement et de suivi des communautés s'est également traduite par la création d'une sous-direction des forêts communautaires au sein de la direction des forêts au Cameroun en 2005, par la création de l'agence d'exécution des activités de la filière forêt-bois au Gabon en 2011, et par l'élaboration de plusieurs documents et guides techniques⁸ dans le but de faciliter l'appropriation du processus par les communautés.

Les bénéfices issus de l'exploitation des forêts appartiennent entièrement aux communautés (RCA, art. 139 de la loi forestière de 2008 ; Cameroun, art. 37.3 de la loi forestière de 1994 ; Congo, art. 32 de la loi forestière en cours de révision ; Gabon, art. 161 de la loi forestière de 2001 ; Guinée équatoriale, art. 24 de la loi forestière de 1997). Les revenus de l'exploitation des forêts communautaires sont divisés en deux catégories : revenus communautaires et revenus individuels. Ils permettent à la communauté bénéficiaire de créer des emplois pour ses membres qui travaillent en permanence dans la forêt communautaire d'une part, et de générer de l'argent pour financer des réalisations d'intérêt communautaire d'autre part. L'objectif recherché est la réduction de la pauvreté au sein des communautés locales. Cet objectif n'est pas globalement atteint. Le bilan reste en effet très mitigé.⁹ Toutefois, il existe plusieurs expériences réussies de gestion des revenus issus de l'exploitation des forêts communautaires.¹⁰

Les premières lois forestières, tout en encourageant l'implication active des populations locales et autochtones, ont été l'objet de plusieurs critiques pour leur caractère restrictif et répressif et la prégnance de la souveraineté étatique sur les ressources naturelles. En effet, si la finalité des forêts communautaires est bien la gestion durable des ressources forestières par les communautés et pour l'intérêt de celles-ci, l'État garde cependant un droit de regard sur la gestion qui doit s'effectuer conformément aux normes établies pour l'exploitation forestière.

7 Les dotations peu conséquentes des États ne facilitent pas toujours l'assistance gratuite de l'administration.

8 Cameroun : manuel des procédures, 2009 ; Gabon : guide technique de délimitation d'une forêt communautaire, guide technique des études socio-économiques, canevas des statuts d'une entité juridique de gestion, canevas de règlement intérieur d'une entité juridique de gestion, canevas de plan simple de gestion, modèle de demande de création d'une forêt communautaire, modèle de description des usages de la forêt sollicitée, guide technique de cartographie participative, guide technique d'inventaire forestier multiressource (en cours de validation).

9 Plusieurs obstacles ne permettent pas aux communautés de bénéficier de retombées économiques de l'exploitation communautaire de leurs forêts, notamment l'exploitation illégale du bois des forêts communautaires, l'immixtion des élites, leaders politiques dans la gestion des forêts communautaires, le faible niveau d'appropriation du processus par les communautés, la faible connaissance des marchés.

10 Généralement, lorsque les communautés sont accompagnées dans la négociation des contrats directs avec les entreprises, elles obtiennent de meilleurs résultats.

Ces limites associées aux pressions de la société civile et à l'engagement des pays d'Afrique centrale dans plusieurs processus internationaux et régionaux¹¹ vont impulser la révision de ces lois. Elles vont également encourager l'élaboration de textes spécifiques aux forêts communautaires en vue d'améliorer l'équité et l'efficacité dans la gestion des forêts. Le processus de révision en cours des lois forestières accorde désormais une place importante à la participation de la société civile (ONG, universitaires, populations locales et autochtones) et du secteur privé. Cette évolution juridique traduit aussi la volonté des États d'améliorer la participation des communautés à l'exploitation de leurs ressources forestières.

6.2.2 Les textes spécifiques aux forêts communautaires garants des droits des communautés

Les différents pays ont adopté des textes¹² qui encadrent les procédures administratives et techniques d'obtention et de gestion des forêts communautaires ou des concessions forestières de communautés locales. Les éléments les plus importants de ces textes s'articulent autour de :

La reconnaissance d'un droit de préemption en faveur des populations villageoises riveraines des forêts du domaine non permanent susceptibles d'être érigées en ventes de coupe (arrêté 518/MINEF/CAB au Cameroun ; art. 137 de la loi 08/022 en RCA). Ce droit est l'équivalent du droit de réservation au bénéfice des communautés institué par l'arrêté n° 106/MFEPRN au Gabon. La reconnaissance de ce droit aux communautés

11 Tous ces pays sont engagés dans les processus ci-après : la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation (REDD+), l'application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT) à l'exclusion de la Guinée équatoriale, la certification de la gestion durable des forêts (FSC, PEFC). Au niveau sous-régional, ces pays sont également parties prenantes dans les initiatives telles le Plan de convergence pour l'harmonisation des politiques forestières, les directives de la COMIFAC sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion des forêts d'Afrique centrale (2013) et les directives de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de sécurité alimentaire nationale (2012).

12 *Cameroun* : Arrêté n° 252/A/CAB/MINEF/DF avril 1998, Modèle de convention de gestion des FC dans le domaine national - Décision n° 253/D/MINEF/DF avril 1998, Manuel de procédure d'attribution et des normes de gestion des FC, révisé en février 2009 - Décision n° 0579/A/MINEF/CAB du 12 mai 1999, Création d'une Cellule de foresterie communautaire (CFC) – Arrêté n° 518/MINEF/CAB du 21 décembre 2001, Droit de préemption : modalités d'attribution en priorité aux communautés villageoises riveraines de toute forêt susceptible d'être érigée en FC – Lettre circulaire du ministre de l'Environnement et des Forêts du 23 février 2001, Limitation de l'exploitation industrielle dans les FC – Décision n° 1985/D/MINEF/SG/DF/CFC du 26 juin 2002, Modalités d'exploitation en régie des FC – Lettre circulaire 0043/LC/MINFOF/SG/DF/FDFC du 16 janvier 2009, Délivrance des documents annuels d'exploitation aux FC – Arrêté conjoint n° 520/MINATD/MINFI/MINFOF du 28 juillet 2010, Modalités d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières et fauniques destinés aux communes et aux communautés villageoises riveraines – Arrêté conjoint n° 0076/MINATD/MINFI/MINFOF du 26 juin 2012, Modalités de planification, d'emploi et de suivi de la gestion des revenus provenant de l'exploitation des ressources forestières et fauniques destinées aux communes et aux communautés villageoises riveraines. *Congo* : Arrêté n° 5053/MEF/CAB du 19 juin 2007, Directives nationales d'aménagement durable des concessions forestières : définition de la série de développement communautaire (SDC) – Loi n° 05/2011 du 25 février 2011, Promotion et protection des droits des populations autochtones. *Gabon* : Décret n° 001028/PR/MEFEPEPN du 1er décembre 2004, Conditions de création des forêts communautaires – Décret n° 1400/PR/MEF du 06 décembre, Création et organisation de l'Agence d'Exécution des Activités de la Filière Forêts-Bois en République gabonaise (AEAFFB) – Arrêté n° 018/MEF/SG/DGF/DF du 31 janvier 2013, Procédures d'attribution et de gestion des forêts communautaires – Arrêté n° 106/MFEPRN du 06 mai 2014, Droit de réservation d'une forêt par une communauté villageoise. *RDC* : Décret n° 14/018 du 02 août 2014 : Modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales.

est importante, car il permet de garantir le droit d'accès à l'espace forestier. Malgré les limites¹³ relevées dans son application, c'est un moyen efficace face à la concurrence des opérateurs économiques. Compte tenu de l'inégalité des forces en présence, ce droit consacre le transfert de l'autorité des industries aux communautés locales.

La mise en place d'un cadre favorise l'apprentissage de la gestion démocratique et plus inclusive de ressources communes. La gestion d'une forêt communautaire donne l'occasion pour toutes les catégories sociales d'un village (hommes, femmes, jeunes, vieux, populations bantoues, autochtones ou migrantes) de réunions et rencontres multiples. Le cadre offert aux communautés encourage la prise en compte des besoins de toutes les parties prenantes pour parvenir à un équilibre dans l'exploitation des ressources. Ce cadre offre également l'opportunité aux communautés d'utiliser la forêt communautaire comme instrument de sécurisation, certes relative, d'une partie de leurs terroirs coutumiers. La durée d'exploitation d'une forêt communautaire de 25 ans renouvelables (Cameroun, Gabon, République centrafricaine) permet à la communauté de sécuriser son espace forestier. L'innovation apportée par le décret n° 14/018 en RDC apparaît plus protectrice encore des droits des communautés. Car l'article 15 de ce décret énonce que l'attribution d'une concession forestière est « perpétuelle ». Par conséquent, la communauté locale n'est pas soumise à une durée déterminée pour demander le renouvellement de sa concession forestière, celle-ci pouvant devenir formellement irrévocable, exception faite du respect de l'obligation actuelle de l'élaboration préalable d'un plan d'aménagement et de celles qui seront éventuellement contenues dans le futur arrêté.

L'article 10 de la loi forestière congolaise en cours de révision classe les forêts communautaires dans le domaine forestier permanent. Le domaine forestier permanent¹⁴ est constitué des terres affectées définitivement à la forêt et/ou à l'habitat de la faune. Quant au domaine forestier non permanent¹⁵, il est constitué de terres forestières susceptibles d'être affectées à des utilisations autres que forestières. Cette inscription législative innovante apportée par la loi congolaise est une réponse forte en faveur d'une gestion inclusive réelle. Elle s'oppose aux lois forestières camerounaise, gabonaise et centrafricaine, qui situent les forêts communautaires dans le domaine forestier non permanent, décrit dans la littérature comme pauvre en ressources, car principalement touché par la déforestation et la dégradation.

Toutefois, une évolution positive en faveur d'un « versement » possible des forêts communautaires dans le domaine forestier permanent est envisagée par le législateur au Cameroun et en RDC. Ainsi, l'article 51 de la loi forestière camerounaise, en cours de révision, énonce que « ...sous réserve d'une vocation forestière affirmée... Certaines parties de forêts communautaires pourront être intégrées dans les surfaces du territoire national à couvert forestier permanent suivant des modalités précisées par voie réglementaire ». En RDC, le décret n° 14/018 parle aussi de la constitution d'un domaine forestier permanent.

13 La portée de ce droit reste limitée pour plusieurs raisons. Une des limites est liée aux conditions à remplir par les communautés : les membres du groupe concerné doivent se considérer comme une communauté, une vente de coupe doit être planifiée sur la forêt concernée, la communauté doit être établie à proximité de la forêt et y exercer ses droits d'usage. Une autre limite est liée au désintérêt des communautés pour la foresterie communautaire dans certaines régions. Le rapport sur l'état des lieux du droit de préemption du Minfof du 19 août au 18 septembre 2013, dans les régions du Centre, Est, littoral et Sud expose la préférence des communautés pour les ventes de coupe. Les rapporteurs justifient cette attitude des communautés par l'indisponibilité des moyens financiers et la non-appropriation du processus par les délégués départementaux et les chefs de poste forestiers et de chasses qui sont pourtant chargés de la sensibilisation des communautés.

14 Cameroun, art. 20 al. 2 loi forestière 1994, Congo, art. 4 loi forestière 2000, Gabon, art. 7 et 8 loi forestière 2001, Guinée équatoriale, art. 13 loi forestière 1997, RDC, art. 10 al. 1, 2 et 4 loi forestière 2000, RCA art. 6 loi forestière 2008).

15 Cameroun, art. 20 al. 3 loi forestière 1994, Congo, art. 13 loi forestière 2000, Gabon, art. 12 loi forestière 2001.

6.3 La consolidation des droits forestiers nécessaires à une participation efficace des communautés dans la gestion des forêts

Ces droits forestiers peuvent être classés en deux catégories : les droits substantiels et les droits procéduraux. Cette catégorie de droits tire son fondement des conventions universelles et des textes relatifs aux forêts communautaires.

6.3.1 Les droits substantiels

Ils peuvent être définis, dans le contexte forestier, comme un ensemble de prérogatives¹⁶ qui sont reconnues par les textes juridiques et par les coutumes aux communautés vis-à-vis des ressources forestières. Même si leur réalisation est liée à certaines conditions préalables¹⁷, l'obtention des espaces forestiers sollicités rend les communautés titulaires d'un ensemble de prérogatives :

Les droits d'accès permettent à une communauté et à ses membres de pénétrer dans une zone forestière donnée. Par conséquent, les communautés ont un libre accès aux espaces et aux ressources des forêts de leurs villages au regard de la coutume (RDC, Guinée équatoriale), du plan simple de gestion (forêts communautaires : Cameroun, Gabon, RCA,) et du plan d'aménagement (séries de développement communautaires : Congo). Le droit d'exclusion, quant à lui, permet aux communautés de réguler l'accès aux tiers dans leur forêt, qu'elles peuvent en principe refuser ou autoriser.

Le droit d'extraction peut être exercé à des fins commerciales ou à des fins de subsistance. C'est sans doute un des droits les plus importants accordés aux communautés qui peuvent exploiter le bois d'œuvre et les autres produits forestiers dans les différentes forêts (série de développement communautaire, forêt communautaire, concession forestière de communauté locale).

16 Il s'agit notamment du droit de créer une forêt communautaire (Cameroun, Gabon, RCA, Guinée équatoriale), du droit de créer une série de développement communautaire ou d'accéder aux terres autochtones (Congo), du droit d'obtenir une concession forestière de communauté locale (RDC).

17 *Cameroun, Gabon, RCA* : la communauté qui désire obtenir et gérer une forêt communautaire doit : se doter de la personnalité juridique, tenir les réunions préliminaires et de concertation, réserver la forêt sollicitée, élaborer un plan simple de gestion, élaborer et soumettre un dossier d'attribution auprès des administrations compétentes, exécuter une cartographie participative (art. 2 8 (3) décret n° 95/531, Cameroun, art. 7 arrêté 018, janvier 2013, Gabon, art. 135, loi forestière 08/022, RCA). Au Cameroun, les forêts doivent, désormais, respecter les indicateurs de légalité tels qu'inscrits dans la grille de légalité FLEGT pour assurer la légalité du bois issu de ces forêts et vendu tant sur le marché intérieur qu'extérieur.

Congo : la procédure de création d'une série de développement communautaire quant à elle est automatique dès lors que la concession est en cours d'aménagement. Chaque série de développement communautaire doit répondre à des directives d'aménagement : impliquer les populations dans le processus de planification, de gestion des ressources, suivi et évaluation du plan d'aménagement ; délimiter les zones pour les différents usages (agriculture, pêche, cueillette) ; déterminer les surfaces d'exploitation des bois d'œuvre ainsi que les volumes annuels exploitables ; désigner un coordonnateur au niveau de la SDC ; élaborer les textes réglementaires et l'organisation des structures locales de gestion de la série ; déterminer les droits et bénéfices qui reviennent à chaque partie ; déterminer les activités à réaliser par des projets et microprojets de développement et de conservation de la diversité biologique, ainsi que les mécanismes d'utilisation des bénéfices (art. 20 arrêté n° 5053).

RDC : toute demande d'obtention d'une concession forestière pour une communauté locale est soumise aux conditions suivantes : se doter de la personnalité juridique, faire une demande écrite par le ou les représentant(s) coutumièrement attribué(s), produire un acte authentique des personnes physiques par lesquelles la Concession Forestière de Communauté Locale (CFCL) est attribuée, fournir une carte établie de manière participative décrivant la forêt possédée en vertu de la coutume, indiquer la superficie et la dénomination de la forêt sollicitée, présenter un procès-verbal du conseil communautaire (art. 4 décret 014/018).

Concernant le droit au partage des bénéfices, les revenus issus de l'exploitation des ressources doivent être partagés entre tous les membres d'une communauté et sont utilisés pour le développement de celle-ci. (art. 7.1 arrêté conjoint 076 du 26 juin 2012, Cameroun ; art. 139 loi forestière, RCA ; art. 24 loi forestière, Guinée équatoriale). Ces revenus peuvent être collectifs ou individuels.

6.3.2 Les droits procéduraux

Les droits procéduraux, ensemble de garanties permettant d'assurer la protection des droits substantiels, incluent les droits à l'information, à la participation et d'accès à la justice.

S'agissant du droit à l'information et à la consultation, c'est le droit pour les communautés d'être consultées et d'être impliquées dans les différentes étapes des processus d'attribution et d'exploitation des forêts. L'information reçue par les populations, si elle est complète et régulière, permet d'accroître leur exercice du droit à la participation dans la prise de décision. À cet effet, la loi recommande, par exemple, de tenir plusieurs réunions préliminaires avant la création d'une forêt communautaire. C'est une démarche primordiale qui consiste à rechercher dans une communauté locale les différents éléments sur le plan juridique, social et économique qui sont de nature à faciliter, freiner ou bloquer le processus de création et de gestion d'une forêt communautaire.

Concernant le droit à la participation, il faut d'emblée relever l'absence d'une définition juridique consensuelle sur la notion de participation, qui, pour certains auteurs, reste floue. Il est parfois difficile de dissocier les cas de participation et ceux de concertation qui se recourent. D'autres caractérisent davantage la matière par le processus décisionnel, à travers les formalités préalables à l'édiction de décisions administratives unilatérales, relevant de ce qu'on appelle la procédure administrative non contentieuse, et dont l'objet est de permettre aux informations touchant à la protection de l'environnement d'émerger et de donner la possibilité au public de participer au processus d'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement. D'autres auteurs critiquent le principe même de participation au regard d'échecs enregistrés sur le terrain, à l'exemple des malversations financières au Cameroun entre 2004 et 2005 dans la redistribution de la redevance forestière annuelle, qui ont éloigné les paysans de la gestion participative (Adonis 2008).

Le droit de participation reconnu aux communautés (Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, RCA, RDC) apparaît cependant comme un outil essentiel¹⁸. Il permet de développer des partenariats, des processus de concertation entre les parties prenantes et de valoriser les savoir-faire des communautés. À cet effet, la loi recommande une réunion de concertation avec l'ensemble des composantes de la communauté concernée afin de désigner le responsable de gestion, définir les objectifs et les limites de ladite forêt. En RDC, le décret n° 14/018 en son article 4 impose à la communauté demandeuse de joindre au dossier « une carte établie de manière participative en collaboration avec les communautés riveraines et toutes les parties prenantes ».

18 Un consensus mondial existe aujourd'hui autour de l'idée selon laquelle la forêt ne peut être gérée aux dépens des populations qui en vivent, ni en l'absence de leur participation active. Le principe de participation est consacré dans de nombreux textes internationaux, en l'occurrence, la Déclaration de Stockholm de 1972 et les Déclarations de Rio de 1992. Le Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement vise à encourager la participation du public en matière d'environnement. Elle déclare que « La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient ». Quant à la Déclaration de Principes non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts, en son principe 6.d, elle insiste sur la reconnaissance et la mise en relief d'une participation appropriée des populations locales.

Si le cadre légal est favorable à la foresterie communautaire et à l'implication des communautés, sa mise en œuvre, au regard des contraintes qui l'entourent, ne favorise donc pas toujours une participation active de ces communautés.

6.4 Un cadre légal à renforcer pour le rendre plus inclusif

En dépit du foisonnement des textes juridiques, et malgré l'ampleur des innovations apportées par les textes, les résultats obtenus en matière de gestion inclusive restent contrastés et mitigés. Le cadre légal mérite donc d'être questionné, à travers trois éléments qui sont nécessaires à une gestion inclusive réelle, les droits des bénéficiaires, les espaces à attribuer et les capacités institutionnelles.

6.4.1 Les droits des bénéficiaires

Le cadre légal de la mise en œuvre du processus de foresterie communautaire en Afrique centrale demeure insuffisamment participatif (Ott 2013).

Plusieurs auteurs s'accordent pour dire que le rôle joué par l'État dans le processus d'autonomisation des communautés tend à restreindre le régime de gestion forestière et les droits d'utilisation. La loi prévoit la reprise des forêts communautaires par l'État si la gestion de celles-ci n'est pas jugée acceptable. Cette prérogative qui s'exerce de manière subjective et discrétionnaire fragilise les communautés. La reconnaissance aux communautés des prérogatives perpétuelles en vertu de la coutume sur les forêts communautaires, à l'instar de la RDC (art. 2 et 15 décret n° 14/018), et de la Guinée équatoriale (art. 12.b loi forestière 1997), constituerait à cet égard une amélioration significative.

On peut aussi s'interroger sur l'absence de réponse concernant la lourdeur et le coût des procédures et réglementations régissant la foresterie communautaire qui ne rendent pas la gestion inclusive réelle. Les règles encadrant l'obtention et la gestion d'une forêt communautaire, qui restent complexes et lourdes, entravent l'efficacité du processus. Malgré les analyses des chercheurs, les critiques de la société civile et celles des communautés, la simplification administrative se fait attendre. À cette complexité, viennent s'ajouter les obligations de légalité qui tendent à se développer dans les processus internationaux. Le mécanisme européen FLEGT par exemple complique¹⁹ le processus en introduisant une grille de légalité et une exigence de traçabilité qui sont certes importantes pour lutter contre l'exploitation illégale du bois, mais qui pourraient utilement être adaptées aux forêts communautaires.

Ces deux exemples n'encouragent pas l'appropriation du processus par les communautés qui n'ont pas toujours l'initiative de la décision. Le risque majeur demeure la captation du processus par des tiers (bailleurs de fonds, élites, entreprises) et partant, le désintérêt des communautés pour la foresterie communautaire. Cette désaffection ressort nettement du rapport sur l'exercice du droit de préemption conduit par le ministère des Forêts dans les

19 À titre illustratif, l'APV ne prévoit qu'une seule grille pour les forêts communautaires exploitées en régie, alors qu'existent d'autres modes d'exploitation du bois dans les forêts communautaires (en régie, par vente de coupe, par permis d'exploitation ou par autorisation personnelle de coupe).

régions Littoral, Est, Centre et Sud du Cameroun, qui montre que dans la plupart des localités visitées, les communautés ne veulent pas prendre l'initiative de créer une forêt communautaire à cause de l'indisponibilité des moyens financiers et de l'échec d'initiatives précédentes.

Des procédures simples, peu coûteuses, vérifiables et incorporant outre les usagers légitimes des ressources forestières, toutes les autres parties prenantes (femmes, populations autochtones, migrants internes, sans-terre), de même que des mécanismes et techniques de gestion adaptés aux forêts communautaires, devraient être intégrés dans les législations en cours de révision. Cependant les conditions administratives « souples » pour l'établissement des forêts communautaires ou des concessions forestières ne doivent pas devenir contre-productives.²⁰

6.4.2 Les espaces à attribuer

Les espaces tels que proposés actuellement par la loi pour accueillir les forêts communautaires ne tiennent souvent pas compte de l'avis des populations et ne coïncident pas toujours avec ceux traditionnellement occupés par les systèmes de production villageois. Il apparaît donc une inadéquation législative entre la qualité agroforestière des espaces dans lesquels peut s'inscrire une forêt communautaire et les contraintes des textes forestiers. En RDC, le décret n° 14/018 paraît mieux adapté aux tenures foncières coutumières existantes dans la mesure où il consacre de manière implicite les savoirs traditionnels en tant que règles traditionnelles de gestion des espaces forestiers. Toutefois, un risque existe que l'autorité politique soit remise à des personnes non représentatives qui pourraient choisir d'agir selon des intérêts divergents de ceux de la communauté. L'arrêté ministériel à venir devrait donc préciser la manière dont les représentants coutumiers seront nommés et la manière de prouver leur lien avec la forêt. Au Gabon, par exemple, la loi situe les forêts communautaires dans le domaine forestier rural, lequel n'est toujours pas clairement défini par la loi. Cette absence de clarification constitue un handicap majeur qui facilite l'installation des permis forestiers dans les zones à usage des populations, entraînant la superposition de forêts communautaires avec des permis forestiers.

6.5 Les faiblesses institutionnelles

La technicité du processus entraîne l'implication d'intermédiaires, qui peut être à la fois un atout et un obstacle à la gestion inclusive. Facteur facilitant la gestion inclusive compte tenu des faibles compétences des communautés en matière de gestion administrative, technique et financière, cette implication perturbe et dénature parfois le concept de foresterie communautaire en Afrique centrale.

20 Le nouveau décret de la RDC accorde une superficie de 50 000 ha aux communautés pour l'exploitation de leur concession forestière. Toutefois, ces zones représentent, selon certains auteurs, des unités commerciales potentiellement lucratives et pourraient de ce fait être utilisées comme une manière de contourner le moratoire sur l'attribution des concessions d'exploitation industrielle du bois, en place depuis 2002. Les conditions administratives allégées en faveur des forêts communautaires pourraient être utilisées comme un moyen, par des opérateurs peu scrupuleux, d'exploiter ces zones impunément, évitant ainsi les charges fiscales, administratives, techniques, environnementales et sociales impliquées dans la gestion des concessions industrielles. Ces failles devraient être compensées par la mise en œuvre de mesures d'application solides. Rainforest Foundation UK, nouveau décret relatif à la foresterie communautaire en République Démocratique du Congo, opportunités risquées et enjeux pour la gouvernance des forêts, Briefing septembre 2014. Disponible sur : www.rainforestfoundationuk.org

Les activités de sensibilisation, d'information et de formation doivent être permanentes en vue de permettre à chaque villageois de comprendre l'importance de la foresterie communautaire et du rôle dévolu à chacun, et aussi pour éviter la captation de l'information par les responsables de la gestion de la forêt communautaire ou de la concession forestière. Or, le déploiement de l'administration forestière sur le terrain pour garantir le suivi et l'accompagnement des communautés est limité par la faiblesse des moyens, quand bien même la loi impose à l'administration d'assister gratuitement les populations. Des conflits récurrents apparaissent alors lorsque la communauté sollicite les services chargés des forêts, car ceux-ci demandent toujours une prise en charge de la part des communautés. Ce manque de ressources adéquates de l'administration encourage ainsi la corruption. Il est à cet égard saisissant de constater que les instruments juridiques consacrent, sans ambiguïté, les missions régaliennes de l'administration, mais qu'au niveau de la mise en œuvre, le dispositif reste tout relatif et finalement assez lâche.

6.6 Conclusion

Les États d'Afrique centrale ont manifesté leur volonté politique de se joindre à la communauté internationale, pour impliquer et responsabiliser les populations locales et autochtones dans la gestion de forêts. Pourtant, le cadre légal régissant la foresterie communautaire, malgré les innovations, est encore loin de répondre pleinement aux besoins des communautés. Il est en effet difficile de rendre effective une participation des communautés locales et autochtones à la gestion des ressources forestières si les législations et les institutions ne prennent pas en considération les réalités sociales et économiques des populations. La consolidation du cadre légal adapté au contexte s'avère donc nécessaire.

Bibliographie

- Adonis C. 2008 Gouvernance et participation dans la gestion des ressources forestières au Cameroun : impacts inattendus sur les pratiques foncières. In Eberhard C. (éd.). *Enjeux fonciers et environnementaux*. Dialogues afro-indiens, Pondichéry, Institut Français de Pondichéry, Inde :252-253.
- Bigombe P. 2002 Foresterie communautaire et réduction de la pauvreté au Cameroun : bilan et tendances de la première décennie. *World Rainforest Movement* :1-11.
- Blomley T. 2013 *Enseignements tirés de la foresterie communautaire en Afrique et leur pertinence pour la REDD-plus*. Programme Carbone forestier Marchés et communautés (FCMC) soutenu par l'USAID. Washington DC :9-35.
- Brown D., Vabi M. et Nkwinkwa R. 2003 *Foresterie communautaire au Cameroun, levier de la réforme du secteur forestier dans la sous-région de l'Afrique Centrale*. Exposé préparé en vue du XIIe congrès mondial de la foresterie tenue au Québec, Canada, septembre.
- Cuny P. 2011 *Etat des lieux de la foresterie communautaire et communale au Cameroun*. Wageningen, Tropenbos International, Pays-Bas, 2-76.
- Hostiou R. 2004 Le juge administratif et la régulation du droit des procédures environnementales, dossier Le Juge administratif et l'environnement. *Revue Juridique de l'Environnement* (1):69-74.

- Kam Yogo E. 2012 Droit de préemption et foresterie communautaire en droit camerounais de l'environnement. *Revue Juridique de l'environnement* 37(2):237-254.
- Kiss A. 1993 Le droit international à Rio de Janeiro et à côté de Janeiro. *Revue Juridique de l'Environnement* (1):45-74.
- Minfof. 2013 *Rapport de mission sur l'exercice du droit de préemption des populations riveraines des forêts susceptibles d'être ouvertes aux ventes de coupes dans les régions du Centre, Est, Littoral et Sud*. 2-18.
- Monédiaire G. 2013 Droit de l'environnement et participation. In Casillo I. et al. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*. Paris, GIS Démocratie et Participation.
- Ott Duclaux-Monteil C. 2013 *Exploitation forestière et droits des populations en Afrique Centrale*. L'Harmattan. 21-241.
- Tsana Enama J. et Minsoum a Bodo A.J.L. 2009 *Les forêts communautaires et le modèle entrepreneurial au Cameroun : état des lieux, défis et options pour la viabilité*. Workshop on Forest Governance & Decentralization in Africa, 8-11 April, Durban, Afrique du Sud.