

Le cadre légal relatif à la gestion communautaire des forêts est-il favorable?

Atelier sous-régional de validation de la « Feuille de route pour une foresterie participative plus efficace en Afrique centrale »

Brazzaville, le 30 et 31 mai 2018



Contenu

- Propos préliminaires
- Contexte de la recherche
- Importance du cadre juridique
- Règles d'or
- Conclusion



Propos préliminaires (1/3)

ClientEarth

- **Objectif** : protéger la planète et populations à travers la conception, la mise en œuvre et le respect des lois
- **Focus** : l'UE, l'Afrique, la Chine

Programme Climat & Forêts

- Améliorer la gouvernance forestière dans 4 pays d'Afrique centrale et de l'ouest
- Appui technique à la société civile congolaise dans le processus de mise en œuvre de l'APV et de révision de la réglementation forestière (depuis 2012)



ClientEarth est ONG internationale de juristes spécialisée dans la protection d'environnement et des droits des populations à travers la conception, la mise en œuvre et le respect de la Loi. Nous travaillons sur des défis globaux tels que la lutte contre la déforestation, la protection de la faune sauvage, le climat, la pollution ou l'accès à la justice.

Au sein du **Programme Climat & Forêts**, nous travaillons notamment à l'amélioration de la gouvernance forestière dans quatre pays d'Afrique centrale et de l'ouest, le Ghana, le Liberia, le Congo et la Cote d'Ivoire, à travers le renforcement des capacités de la société civile à participer au processus de négociation et de mise en œuvre d'accords de partenariat volontaire (APV) avec l'Union Européenne et contribuer à la révision de la réglementation forestière.

En République du Congo, notre approche s'articule, en particulier, autour d'un appui à la Plateforme pour la gestion durable des forêts (PGDF) dans le cadre de l'APV et de la réforme juridique en cours dans le secteur forestier.

Propos préliminaires (2/3)

Projet CoNGOs

- Collaboration d'ONG en faveur de moyens de subsistance communautaires équitables et durables dans les forêts du bassin du Congo
- Promotion de la foresterie communautaire au Gabon, au Cameroun, en République du Congo, en République Démocratique du Congo et en République Centrafricaine.



Le Projet « Collaboration d'ONG en faveur de moyens de subsistance communautaires équitables et durables dans les forêts du bassin du Congo » (CoNGOs) est mis en œuvre par un consortium d'ONG internationales et de partenaires nationaux entre avril 2016 et mars 2019. Il vise à améliorer l'accès et la mise en œuvre de la gestion communautaire des forêts dans le bassin du Congo.

Il vise à l'accomplissement des trois objectifs spécifiques suivants :

- Options viables étayées par des preuves plus robustes en faveur de la foresterie communautaire, dont le renforcement des droits ;
- Renforcement des capacités des organisations communautaires afin d'envisager les options qui existent en matière de sécurité des droits aux ressources et de production commerciale des forêts et des fermes, et structuration des changements politiques ;
- Engagement et application politiques plus efficaces en faveur de la foresterie communautaire durable et rentable.

Propos préliminaires (3/3)

Rôle de ClientEarth dans le projet CoNGOs

- Analyse juridique des modèles de gestion communautaire des forêts (GCF) disposant de cadres juridiques favorables au développement de la foresterie communautaire
- Analyses approfondies des modèles applicables au Gabon, au Congo, au Népal, en Tanzanie et aux Philippines
- Recherche comparative préliminaire des cadres juridiques relatifs à la GCF dans cinq pays du bassin du Congo



Le rôle de ClientEarth se focalise sur les aspects juridiques. Nous réalisons des **analyses d'éléments divers des cadres légaux qui permettent ou empêchent le développement et la mise en œuvre efficace de la gestion communautaire des forêts.**

A ce jour, ClientEarth produit les analyses suivantes :

- Analyses et recommandations sur les cadres juridiques relatifs aux forêts communautaires en République du Congo et au Gabon ;
- Analyse préliminaire comparative des cadres juridiques relatifs à la gestion communautaire des forêts dans cinq pays du bassin du Congo* ;
- Analyse juridique des modèles applicables au Népal, aux Philippines et en Tanzanie ;
- Analyse juridique des modèles de gestion communautaire des forêts disposant de cadres juridiques favorables au développement de la foresterie communautaire.

*L'analyse comparative des cadres juridiques relatifs à la gestion communautaire des forêts (présentée lors de la **réunion d'experts en septembre 2017**) n'est pas une étude exhaustive développant des analyses approfondies des régimes juridiques des pays du bassin du Congo. C'est plutôt une compilation d'informations dont il est possible de tirer des enseignements préliminaires sur le caractère favorable des cadres juridiques dans le bassin du Congo.

Contexte

- **Gestion communautaire des forêts : mode de gestion inclusif et durable** des ressources forestières + **sécurisation des droits** et **amélioration des conditions de vie** des communautés locales et populations autochtones (CLPA)
- **Pluralité de modèles** de gestion communautaire des forêts



Pour les besoins de cette présentation, le concept de gestion communautaire des forêts repose sur deux axes : D'une part, nous percevons la gestion communautaire des forêts comme un mode de gestion inclusif des ressources forestières. D'autre part, la gestion communautaire des forêts vise la sécurisation des droits et l'amélioration des conditions de vie des communautés locales et peuples autochtones (CLPA).

Dans le monde, divers modèles de gestion communautaire des forêts existent. Ces modèles sont encadrés par les lois nationales et leurs textes d'application qui offrent des possibilités, plus ou moins importantes, aux CLPA d'exercer des pouvoirs décisionnels concernant la gestion des ressources forestières situées sur les terres qu'ils utilisent et/ou occupent traditionnellement.

Par exemple, parmi les pays du bassin du Congo, des « forêts communautaires » sont réglementées et opérationnelles au Cameroun (près de 300) et au Gabon (près de 40). La République Centrafricaine et la République Démocratique du Congo ont adopté récemment des textes complétant leur cadre juridique en faveur de la gestion communautaire des forêts. Enfin, la République du Congo encadre actuellement les « séries de développement communautaire » (SDC); tandis que la possibilité de créer des forêts communautaires est insérée dans l'avant-projet de loi portant régime forestier (version de septembre 2017).

L'importance d'un cadre juridique favorable

La loi facteur de réussite de la GCF

- La loi a le pouvoir de favoriser ou de limiter le développement de la GCF
- Un cadre juridique est favorable quand :
 - Il reconnaît les droits des CLPA
 - Il s'appuie sur une approche ascendante, tenant compte des besoins réels des CLPA



Le succès de la foresterie communautaire dépend de nombreux facteurs. Le cadre juridique apparaît être un facteur important du succès de la gestion communautaire des forêts. En Afrique Centrale, la création d'un du cadre juridique favorable apparaît comme la deuxième mesure prioritaire de la Feuille de route de Brazzaville sur la foresterie participative. Cela témoigne du fait que le cadre juridique est reconnu comme un facteur important dans le succès de la gestion communautaire des forêts par les parties prenantes d'Afrique centrale.

Deux facteurs globaux nous apparaissent fondamentaux pour assurer le caractère favorable du cadre juridique relatif à la gestion communautaire des forêts :

- Il doit être novateur et progressiste pour assurer la reconnaissance des droits des CLPA ;
- Il doit reposer sur une démarche ascendante et participative dans le cadre de laquelle les besoins des CLPA sont identifiés par eux-mêmes.

Quelques « règles d'or »

1. Identification des groupes pouvant avoir l'accès à la GCF
2. Fondement juridique de la GCF
3. Procédures d'attribution simples
4. Durée d'attribution et la superficie maximale
5. Participation et représentation de la communauté, en tenant compte du genre et des groupes marginalisés
6. Mécanisme de partage des bénéfices



Nos analyses portent en particulier sur les thématiques suivantes :

- Identification des groupes pouvant avoir l'accès à la GCF
- Fondement juridique de la GCF
- Procédures d'attribution simples
- Durée d'attribution et la superficie maximale
- Participation et représentation de la communauté, en tenant compte du genre et des groupes marginalisés
- Mécanisme de partage des bénéfices

Cette liste, dont chaque thématique est détaillée dans les diapositives suivantes, n'est cependant pas exhaustive des « règles d'or » assurant un cadre juridique favorable à la gestion communautaire des forêts.

1. Identification des groupes pouvant avoir l'accès à la GCF

- Difficulté à définir le concept de « communauté »
- Problématique liée au risque de marginalisation des groupes vulnérables
- L'exigence d'organisation dans une structure disposant d'une personnalité juridique



Pourquoi cela est important ?

- Pour déterminer qui peut bénéficier de la gestion communautaire des forêts.

Problèmes :

- Dans l'ensemble des pays du bassin du Congo, le concept de « communauté » est utilisé, mais celui-ci n'est pas toujours explicitement défini par la réglementation en vigueur (exemple : Cameroun). Par ailleurs, parfois il fait l'objet de définitions contradictoires (exemple : Gabon).
- Sur le plan pratique, il faudrait également tenir en compte le fait qu'il existe une grande inégalité entre les communautés Bantou et les populations autochtones qui se reflète dans des déséquilibres de pouvoir, des préjugés, de la ségrégation et de la méfiance entre ces deux communautés. Les relations souvent tendues entre les populations autochtones et communautés majoritaires pourraient avoir des implications importantes pour la gestion par ces communautés de forêts communautaires.

Solutions :

- Importance d'une **définition robuste et claire** de concept d'une communauté pour identifier le « groupe-cible » qui peut avoir l'accès à la gestion communautaire des forêts (communauté, clan, lignage, village) et aux droits qui y sont attachés.
- Importance de la prise en compte par le cadre légal du **caractère hétérogène** des communautés : importance de garde-fou pour les groupes vulnérables. Par exemple, au

Népal et aux Philippines, les communautés autochtones ont la possibilité de créer leurs propres forêts communautaires. Aux Philippines, si un groupe propose la création d'une forêt communautaire sur les terres de peuples autochtones, la loi exige qu'il obtienne préalablement leur consentement libre, informé et préalable (CLIP).

- **Quid de la personnalité juridique.** Si cette exigence pourrait nécessiter l'accomplissement de procédures supplémentaires pour l'accès des CLPA aux forêts communautaires, il convient cependant de noter qu'il existe des démarches pour lesquelles il est indispensable d'avoir une personnalité juridique reconnue (ouverture d'un compte bancaire, engagement dans des transactions juridiques, conclusion de contrats avec des tiers etc.). Cette exigence apparaît explicitement dans la législation du Cameroun et du Gabon.

2. Fondement juridique de la GCF

- La GCF peut être fondée sur les zones d'exercice des droits fonciers ou des droits d'usage coutumier (immatriculés ou non)
- Réalité communautaire et sécurisation (même implicite) des droits fonciers ou d'usage coutumier des CLPA



Pourquoi cela est important ?

- Cette question est importante car elle détermine les droits sur lesquels repose l'accès à la FC (par exemple les droits fonciers coutumiers ou les droits d'usage). Les différents pays de la sous-région (et dans le monde) présentent plusieurs options pour la forêt communautaire : attribution sur la base des droits fonciers (coutumiers ou non), sur la base des droits d'usage ou encore l'attribution sur la base d'une concession (comme pour une entreprise forestière).
- Dans le bassin du Congo, la gestion communautaire des forêts repose sur l'exercice de droits d'usage dans l'ensemble des pays à l'exception de la RDC où elle repose sur des droits fonciers.

Problèmes :

- En pratique, il apparaît par exemple au Gabon ou en République du Congo que les forêts communautaires et les SDC ne correspondent pas toujours aux zones d'exercice des droits d'usage.
- En République du Congo, la détermination des SDC est problématique :
 - Les SDC sont souvent délimitées de façon insuffisamment/non participative ce qui a eu pour effet de ne pas refléter réellement les zones d'usage des communautés ;
 - Au Congo, dans le cadre de la révision de la législation forestière, il serait

important de réfléchir sur le statut de la SDC en tant que forêt communautaire. Les points suivants devraient en particulier être discutés : la situation du FDL, l'organe de gestion multi-acteur ; la situation du concessionnaire forestier vis à vis de la SDC. Les SDC ne peuvent pas à l'heure actuelle être considérées comme des forêts communautaires au sens du contrôle actif de la forêt par la communauté, notamment car leur création ne dépend pas de l'initiative communautaire, elle est laissée à la discrétion du concessionnaire. La gestion des SDC est confiée à un organe multi-acteurs dénommé conseil de concertation au sein duquel les CLPA ne sont qu'une des parties prenantes et n'ont pas le pouvoir de décision. Ces conseils sont généralement dominés par les autorités locales.

Solution :

- En l'absence de reconnaissance des droits coutumiers, la gestion communautaire des forêts pourrait être perçue comme une solution alternative de sécurisation des droits sur la terre. La sécurisation des terres des communautés est non seulement une question d'équité et de justice (reconnaissance des droits ancestraux) mais est également la meilleure façon de s'assurer que les communautés aient un intérêt dans la forêt située sur leurs terres et sont par conséquent intéressées à y réaliser des investissements et des activités de conservation.

Attention ! Le fait que les forêts communautaires reposent sur la reconnaissance préalable des droits fonciers coutumiers peut poser des problèmes en pratique étant donnés les défis liés à la reconnaissance des droits fonciers coutumiers des CLPA, en particulier l'exigence de « mise en valeur » des terres, le processus d'immatriculation complexe et coûteux ainsi que l'inexistence des organes de constatation et reconnaissance des droits fonciers coutumiers. La réglementation devrait donc préciser que la forêt communautaire est une forêt dans laquelle les CLPA exercent effectivement leurs droits fonciers coutumiers, que ceux-ci soient formellement reconnus ou non.

3. Procédure d'attribution simple

- L'accessibilité de la procédure d'attribution : une condition de l'appropriation des projets de GCF
- **Une procédure simple, c'est :**
 - nombre raisonnable d'étapes
 - simplicité de la documentation
 - coûts et durée des procédures raisonnables
 - accompagnement gratuit des communautés
 - recours juridique en cas de rejet par l'administration



Pourquoi cela est important ?

- La procédure d'attribution doit être simple pour assurer l'accessibilité de la procédure d'attribution des projets de foresterie communautaire.

Problème :

- Les procédures prévues par les réglementations des pays du bassin du Congo sont souvent longues et complexes (Cameroun, Gabon...) ou mal structurées.

Par exemple, au Cameroun et au Gabon, les procédures apparaissent être longues et complexes, y compris l'élaboration d'un plan simple de gestion. Ils nécessitent parfois le recours à des cabinets de consultance et à des opérateurs privés.

En République du Congo, il n'existe pas à proprement parlé de procédure, car la création des forêts communautaires situées dans les SDC résulte du plan d'aménagement développé par le concessionnaire forestier.

Solutions :

- En termes généraux, le cadre juridique devrait assurer une certaine souplesse des procédures, notamment en prenant en compte un nombre raisonnable d'étapes, la complexité de la documentation exigée, les coûts et la durée de la procédure et l'accompagnement des communautés concernées. La réglementation devrait envisager un processus qui n'est pas complexe et qui vise à assurer **le caractère communautaire du**

processus, reposant sur l'appui aux communautés par l'administration, notamment pour la rédaction du plan simple de gestion.

4. Durée d'attribution et superficie maximale

- **Quel espace pour la GCF ?**
 - Variations importantes de la superficie maximale : de 50 ha à 50,000 ha
 - Correspondance des zones de la GCF aux espaces où s'exercent les activités des CLPA → sécurisation des droits des CLPA
- **Quelle durée pour la GCF ?**
 - Variations importantes de la durée d'attribution : Limitée ou perpétuelle
 - Importance d'une durée suffisamment longue pour sécuriser les activités



Pourquoi cela est important ?

- Accessibilité et durabilité : la gestion communautaire des forêts doit permettre aux CLPA de faire des investissements en temps et en ressources pour que la forêt communautaire soit rentable et gérée durablement.

Problèmes :

- La superficie maximale varie fortement entre pays. En République Centrafricaine, une forêt communautaire varie d'une superficie de 50 ha à 5 000 ha, tandis qu'en République Démocratique du Congo, les concessions communautaires peuvent s'étendre jusqu'à 50 000 ha. Enfin en République du Congo, la superficie des SDC ne correspond toujours pas aux espaces d'exercice des droits d'usage. Une superficie maximale légale trop petite peut être limitative.
- La durée d'attribution varie également fortement entre pays. En République Démocratique du Congo, les concessions communautaires sont attribuées à perpétuité.
- Les cadres juridiques ne précisent pas les modalités de renouvellement des FC. C'est le cas par exemple des SDC dans la législation en cours de révision en République du Congo, où se pose la question de l'existence des forêts communautaires créées dans les SDC après le terme des concessions forestières. Est-ce que la forêt communautaire sera renouvelée automatiquement ou pas, et selon quel processus ? Dans le cadre réglementaire, tel que proposé, il existe une insécurité juridique qui ne permet pas aux CLPA de faire les investissements en temps et en ressources pour que la forêt communautaire soit rentable et gérée durablement.

Solutions :

- En ce qui concerne la durée, les éléments suivants apparaissent importants :
 - Une durée suffisamment longue pour sécuriser les activités ;
 - Des mécanismes de renouvellement adaptés ;
 - Un cadre juridique précisant que (i) soit la gestion communautaire des forêts n'est pas soumise aux limitations temporelles (à condition de respect de la réglementation), (ii) soit en prévoyant la durée, préférablement avec la possibilité d'un renouvellement simple, basé sur le respect des engagements du plan simple de gestion.
- En ce qui concerne la durée des forêts communautaires, les espaces de gestion communautaire des forêts devraient correspondre aux espaces où s'exercent les activités des CLPA. Pour sécuriser les terroirs des CLPA et les droits d'usage qui y sont exercés, cette délimitation devrait être proposée par les CLPA elles-mêmes, en tenant compte des droits existants dans cet espace (titres fonciers existants, aires protégées, concessions, etc.) et sur la base participative (cartographie participative, consultation communautaires).

5. Participation et représentation des CLPA

- Un des principes fondamentaux de la GCF
- Manque de précisions dans la réglementation des pays
- Importance de modes de participation et de représentation inclusifs
- Importance de garde-fous pour permettre la participation des groupes vulnérables (femmes, autochtones)
- Importance de mécanismes tenant compte des pratiques coutumières



Pourquoi cela est important ?

- La possibilité donnée aux CLPA d'initier le processus de création des forêts communautaires ainsi que de les gérer et de les contrôler de manière indépendante est d'une importance primordiale car cela constitue l'essence même de la gestion communautaire des forêts.

Problème :

- Un problème limitant la participation et la représentation des CLPA dans la gestion communautaire des forêts résulte du manque de précision dans la législation.

C'est le cas par exemple en République Centrafricaine qui prévoit uniquement de manière indéterminée la prise en compte des groupes vulnérables. La loi impose, en effet, de manière générale que « la composition des organes de gestion de la forêt communautaire est représentative des ethnies, tribus et clans, des différentes catégories socioprofessionnelles et des genres. »

On note par ailleurs une différence entre la législations applicables en République Centrafricaine et en République Démocratique du Congo, qui reposent sur des organes « coutumiers », contrairement aux règles applicables au Cameroun et au Gabon visant des organes 'associatifs' pour assurer la participation des membres de la communauté.

Solution:

- La législation devrait garantir le caractère inclusif de la gestion et prévenir tout

accaparement par une minorité. En l'absence de tels garde-fous, il existe un risque que la représentation des groupes marginalisés et vulnérable dans les organes de création, de gestion et de suivi des forêts communautaires ne soit pas assurée.

- Il serait utile de prévoir des modalités pour identifier les couches défavorisées de la communauté (femmes, peuples autochtones, jeunes) et éventuellement déterminer des quotas pour la désignation des délégués de chaque composante, selon le principe d'égalité et de représentativité.

6. Partage des bénéfices

- Réel bénéfice pour les CLPA – intérêt dans la gestion durable des ressources naturelles
- Manque de dispositions pour des mécanismes formels de partage des bénéfices
- Importance d'un mécanisme qui prévoit en amont comment les bénéfices issus de la GCF sont réinvestis et partagés



Pourquoi cela est important ?

- Afin d'assurer un réel bénéfice dans la mise en place des forêts communautaires pour les CLPA, ainsi qu'un intérêt dans la préservation et la gestion durable des ressources naturelles, il est important de garantir que les revenus et produits issus des activités conduites dans la forêt communautaire appartiennent aux CLPA qui gèrent cette forêt.

Problème :

- La plupart des législations souffrent de l'absence de disposition pour la mise en place de mécanisme formel de partage des bénéfices. Quand un mécanisme est prévu, comme c'est le cas au Gabon, il peut faire l'objet de dispositions contradictoires impactant le réinvestissement et la redistribution des bénéfices. Alors, le partage des bénéfices est effectué de manière informelle.

Solution:

- Il est important que la réglementation prévoit des garde-fous dans la procédure d'attribution des forêts communautaires, dont le bénéfice doit être l'exclusivité des CLPA. Le plan de gestion devrait aussi établir à l'avance des mécanismes clairs de partage des bénéfices, en prévoyant la part des bénéfices allant vers les frais de gestion, le développement communautaire, ou encore la réduction de la pauvreté.

Conclusion

- Un cadre légal favorable « idéal » devrait :
 - Comprendre des dispositions juridiques claires et accessibles pour faciliter la création des forêts communautaires par les CLPA et éviter la capture des élites.
- Un cadre légal favorable « idéal » devrait garantir :
 - La sécurité juridique
 - Une application flexible
 - Des approches locales



Conclusion :

Un cadre juridique **flexible** et **adaptable** aux besoins des CLPA et aux **réalités** du terrain ainsi que la **souplesse et simplicité des procédures d'attribution** des forêts communautaires contribueront à la création et au développement de la foresterie communautaire effective en Afrique centrale.

Proposition d'un ajout à la Feuille (option pour l'action supplémentaire – Point 2) :

Elaborer les cadres juridiques relatifs à la gestion communautaire des forêts sur base de l'analyse des législations nationales en vigueur et des expérimentations de terrain auprès de communautés pilotes, afin de favoriser l'instauration de règles et procédures claires, simples et adaptées, qui puissent aisément être mises en œuvre par des communautés locales et autochtones sans appui extérieur.

D'autres éléments constituent également des priorités pour renforcer le cadre juridique. Les points suivants pourraient ainsi être ajoutés à la Feuille de route sur la foresterie participative :

- Identifier les espaces sur lesquelles les forêts communautaires peuvent être créées (les Directives de la COMIFAC prévoient la nécessité de « définir et cartographier les catégories d'espaces forestiers à vocation communautaire ») ;
- Prévoir une superficie et une durée suffisantes pour les forêts communautaires ;
- Intégrer des garde-fous pour garantir la participation de l'ensemble des membres de la

communauté, y compris des groupes vulnérables ;

- Prévoir que les procédures d'accès soient accessibles aux communautés ;
- Prévoir les mécanismes clairs et robustes de partage des bénéfices.

**La nature est indifférente à nos
opinions. Elle répond seulement à
nos actions.**





Merci !



Tanja Venisnik

Conseillère en droit et politique publique

tvenisnik@clientearth.org

www.fr.clientearth.org/forets

Cette présentation a été financée avec le soutien du Gouvernement du Royaume-Uni. Son contenu est de la seule responsabilité de ses auteurs et ne reflète pas nécessairement le point de vue du Gouvernement du Royaume-Uni.

