



# Les communautés au cœur de la gestion des forêts : Comment la loi peut-elle faire la différence ?

Enseignements tirés du Népal,  
des Philippines et de Tanzanie

## Remerciements

Ce rapport a été préparé par Nathalie Faure, Benjamin Ichou et Tanja Venisnik. Il a été développé dans le contexte d'un projet financé par le Département pour le développement international britannique (DFID), au sein duquel des ONG nationales et internationales collaborent pour améliorer l'accès aux moyens de subsistance communautaires équitables et durables dans le bassin du Congo.<sup>1</sup> Les auteurs tiennent à exprimer leur profonde gratitude aux personnes ayant participé à l'élaboration de ce rapport.

**Les analyses des lois sur la foresterie communautaire au Népal, aux Philippines et en Tanzanie ont respectivement été réalisées par** Dil Raj Khanal, Edna Maguigad et Rahima Njaidi, que nous remercions pour leur travail préparatoire et leurs précieux conseils. Ils ont également été d'un grand soutien pour l'organisation et la conduite d'entretiens avec les principales parties prenantes dans les pays étudiés. Nous remercions également les individus, les communautés et les organisations que nous avons consultés dans chaque pays et qui nous ont fourni des informations précieuses sur la mise en œuvre de la foresterie communautaire en pratique. En particulier, nous souhaitons remercier l'Université d'Etat de Visayas (Philippines), MJUMITA (Tanzanie) et FECOFUN (Népal) pour leur soutien dans l'organisation des visites de terrain.

**Nous remercions les experts qui, au début de nos recherches, ont partagé leurs expériences et avis sur la foresterie communautaire dans différents pays et nous ont fourni des documents utiles:** Driss Ezzine de Blas (Cirad), David Ganz (RECOFTC), Don Gilmour (University of the Sunshine Coast), Mary Hobley (consultante indépendante), Peter O'Hara (Participatory Natural Resources Management - PNRM Consultants), Dominique Reeb (anciennement à la FAO) et Cédric Vermeulen (Université de Liège, Gembloux Agro-Bio Tech).

**Enfin, nous sommes extrêmement reconnaissants aux professionnels et experts qui ont offert leurs contributions techniques et relecture:** Simon Counsell (RFUK), David Ganz (RECOFTC), Don Gilmour (University of the Sunshine Coast), David Gritten (RECOFTC), Duncan MacQueen (IIED) et Lok Mani Sapkotan (RECOFTC).



Le présent rapport a bénéficié du soutien du gouvernement britannique. Les informations exprimées dans le présent document relèvent de la responsabilité exclusive de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement britannique.

Image de couverture. Des femmes africaines ramassent du bois de chauffage près des limites du parc  
© Martin Harvey

<sup>1</sup> Pour plus d'informations, voir <http://pubs.iied.org/G04173/>.

# Table des matières

Acronymes	5
Avant-propos	6
Résumé exécutif	8
Introduction	11
<b>1. Etudes de cas : Népal, Philippines et Tanzanie</b>	<b>14</b>
<b>2. Quelles sont les composantes clés d'un cadre juridique favorable à la foresterie communautaire ? Dix éléments constitutifs</b>	<b>18</b>
2.1 Les régimes fonciers et forestiers	20
2.2 L'attribution des forêts communautaires	23
2.3 La gouvernance interne de la communauté	29
2.4 La participation des membres de la communauté et la représentation des groupes vulnérables	31
2.5 La gestion de la forêt communautaire	34
2.6 L'accès au marché	37
2.7 Le partage des bénéfices	38
2.8 La résolution des conflits	40
2.9 L'application des lois	40
2.10 Le soutien des acteurs extérieurs	43
<b>3. Comment élaborer un cadre juridique pertinent pour la foresterie communautaire ?</b>	<b>47</b>
3.1 Les principes clés de l'élaboration d'une législation sur la foresterie communautaire ?	47
3.2 Les « règles » pertinentes relatives la foresterie communautaire	50
Conclusion	56
Références	57
<b>Annexe 1: Aperçu de l'étendue de la foresterie communautaire à l'échelle mondiale</b>	<b>61</b>
<b>Annexe 2: Méthodologie de recherche</b>	<b>62</b>

---

## Liste des figures

<b>Figure 1:</b> Etendue de la foresterie communautaire au Népal, aux Philippines et en Tanzanie	14
<b>Figure 2:</b> Les éléments juridiques constitutifs de la foresterie communautaire	19

---

## Liste des encadrés

<b>Encadré 1:</b> Les droits des peuples autochtones et la gestion communautaire des forêts aux Philippines	22
<b>Encadré 2:</b> Comment le cadre juridique peut-il reconnaître l'hétérogénéité des communautés ?	24
<b>Encadré 3:</b> Les Groupes d'usagers des forêts communautaires (CFUG) au Népal	25
<b>Encadré 4:</b> En Tanzanie, une procédure d'attribution accessible	28
<b>Encadré 5:</b> Aux Philippines, une nouvelle approche centralisée pour l'attribution forêts communautaires	29
<b>Encadré 6:</b> Des dispositions sur l'équité hommes-femmes et l'inclusion sociale au Népal	33
<b>Encadré 7:</b> L'étendue des activités de foresterie communautaire autorisées par la loi au Népal et aux Philippines	35
<b>Encadré 8:</b> Différents modèles de partage des bénéfices	39
<b>Encadré 9:</b> Le manque de fonds publics pour soutenir la foresterie communautaire aux Philippines	43
<b>Encadré 10:</b> Le besoin de légiférer sur la foresterie communautaire aux Philippines	48
<b>Encadré 11:</b> Le Népal démontre l'intérêt de « l'apprentissage par l'action » pour réformer son cadre juridique	51
<b>Encadré 12:</b> Quelles sont les lois pertinentes pour la foresterie communautaire ?	52
<b>Encadré 13:</b> Quelles dispositions relèvent de la loi et lesquelles relèvent de textes d'application ?	54

## Acronymes

<b>CBFM</b>	Community-Based Forest Management – Gestion communautaire des forêts (Philippines)
<b>CFDP</b>	Community Forestry Development Program – Programme de développement de la foresterie communautaire (Népal)
<b>CFUG</b>	Community Forest User Group – Groupe d'utilisateurs d'une forêt communautaire (Népal)
<b>CLIP</b>	Consentement libre, informé et préalable
<b>CoNGOs</b>	Collaboration d'ONG en faveur de moyens de subsistance communautaires équitables et durables dans les forêts du bassin du Congo
<b>CRMF</b>	Community Resource Management Framework – Plan de gestion des ressources communautaires (Philippines)
<b>DENR</b>	Department of Environment and Natural Resources – Ministère de l'environnement et des ressources naturelles (Philippines)
<b>DFID</b>	Department for International Development (Royaume-Uni)
<b>DFO</b>	District Forest Officer – Agent départemental des forêts (Népal)
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization (UN) – Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
<b>FECOFUN</b>	Federation of Community Forestry Users Nepal – Fédération des utilisateurs de forêts communautaires du Népal
<b>FLEGT</b>	Forest Law Enforcement, Governance and Trade – Application de la législation forestière, la gouvernance et les échanges commerciaux
<b>FSC</b>	Forest Stewardship Council
<b>IIED</b>	International Institute for Environment and Development
<b>IPRA</b>	Indigenous Peoples' Rights Act – Loi sur les droits des peuples autochtones (Philippines)
<b>LGU</b>	Local Government Unit – Unité administrative locale (Philippines)
<b>MCDI</b>	Mpingo Conservation and Development Initiative – Initiative de conservation et de développement de Mpingo (Tanzanie)
<b>MJUMITA</b>	Mtandao wa Jamii wa Usimamizi wa Misisitu Tanzania – Réseau de conservation des forêts communautaires de Tanzanie
<b>NCIP</b>	National Commission on Indigenous Peoples – Commission nationale des peuples autochtones (Philippines)
<b>OIBT</b>	Organisation internationale pour les bois tropicaux
<b>ONG</b>	Organisation non-gouvernementale
<b>PFNL</b>	Produits forestiers non ligneux
<b>RECOFTC</b>	Regional Community Forestry Training Center for Asia and the Pacific
<b>REDD+</b>	Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts et augmentation des stocks de carbone forestiers
<b>RFUK</b>	Rainforest Foundation UK
<b>RRI</b>	Rights and Resources Initiative
<b>VLFR</b>	Village Land Forest Reserve – Réserve forestière des terres villageoises (Tanzanie)
<b>VNRC</b>	Village Natural Resource Committee – Comité villageois des ressources naturelles (Tanzanie)



© Nathalie Faure

## Avant-propos

**Les régimes formels de foresterie communautaire se sont considérablement développés au cours des dernières décennies, jusqu'à être mis en œuvre aujourd'hui dans environ un tiers des forêts à l'échelle mondiale (y compris les modèles de foresterie des petits exploitants).**

En plus des larges superficies sur lesquelles les forêts sont gérées dans le cadre de régimes formels de foresterie communautaire, de vastes étendues de forêts, notamment en Afrique, mais également en Asie et en Amérique latine, sont gérées de façon traditionnelle par les communautés, sur la base de droits de tenure coutumière. Bien qu'informels, ces modèles, sont largement acceptés. Dans de nombreux pays, des pressions sont cependant exercées pour que ces régimes informels soient reconnus dans le cadre juridique, afin que les communautés puissent gérer leurs forêts (et autres terres traditionnelles) dans un cadre solide et durable.

Grâce à l'expérience acquise en matière de foresterie communautaire, il est devenu de plus en plus apparent qu'à condition de réunir les modalités adéquates, les

communautés locales peuvent gérer les forêts de manière durable et ainsi bénéficier des importantes retombées en découlant. Cependant, avant les années 1990, la notion de forêt communautaire était une notion floue, avec peu de connaissances pratiques sur ce à quoi pouvait « ressembler » la foresterie communautaire ou comment elle devait fonctionner. Les premiers projets visant à établir un régime de foresterie communautaire ont « tâtonné » du mieux qu'ils le pouvaient, en tirant des enseignements en cours de route. La question fondamentale qui se posait était la suivante: quelles sont les conditions (juridiques, sociales, institutionnelles, techniques, etc.) indispensables pour assurer le fonctionnement efficace de la foresterie communautaire et permettre d'avoir accès aux avantages sociaux, environnementaux et économiques au cœur de sa promesse ?

La plupart des analyses portant sur la foresterie communautaire soulignent qu'il n'existe pas de modèle unique qui pourrait être appliqué universellement. La foresterie communautaire doit plutôt être adaptée aux circonstances historiques, économiques, politiques et culturelles de chaque pays. Cependant, certaines conclusions générales peuvent être appliquées à grande échelle. Ainsi, un examen global de la gestion communautaire des forêts au cours des quarante dernières années<sup>2</sup> suggère que les conditions préalables à remplir pour le succès de la foresterie communautaire sont les suivantes: (i) un régime foncier sûr (droits de propriété) ; (ii) un cadre réglementaire propice ; (iii) une gouvernance forte ; (iv) une technologie viable ; (v) une connaissance adéquate du marché et (vi) une administration favorable.

La mise en place du cadre juridique régissant le fonctionnement de la foresterie communautaire dans un pays s'avère nécessaire à un moment donné de son évolution. Un grand nombre, si ce n'est la plupart, des conditions mentionnées ci-dessus pour la réussite de la foresterie communautaire, peuvent trouver leur place au sein du cadre juridique. Cependant, les défis à relever sont nombreux. Avant tout, le processus est intrinsèquement politique puisqu'il implique la délégation du pouvoir de gestion de ressources précieuses, élément qui reste toujours difficile à obtenir. En outre, il importe de trouver un équilibre entre la rigidité de la réglementation et autres règles formelles et la flexibilité nécessaire à la mise en place d'une gestion forestière qui peut s'adapter à l'évolution des circonstances. L'expérience suggère que, de manière générale, le cadre juridique doit être davantage habilitant que contraignant pour que les communautés puissent disposer de droits de gestion sur les forêts sans être pour autant accablées de responsabilités excessives.

Il peut également être risqué de formaliser trop rapidement un cadre juridique. Dans les premières étapes de la mise en œuvre de la foresterie communautaire, et quel que soit le contexte, il y a beaucoup à apprendre des principales parties prenantes, en particulier du gouvernement et des groupes communautaires. Il est alors important d'établir un lien de confiance entre ces deux groupes, souvent dans un contexte où leurs interactions passées étaient caractérisées par une méfiance considérable, voire même par de la violence. La foresterie communautaire est fondée sur une évolution des rôles institutionnels de ces deux groupes. Dans la plupart des pays, le gouvernement doit passer d'un rôle axé principalement sur le respect des lois et la délivrance de licences à un rôle qui met l'accent sur la facilitation au niveau communautaire. Cela s'effectue en parallèle à l'évolution du rôle des groupes communautaires, qui deviennent des gestionnaires actifs de forêts. Ces changements profonds de mandats institutionnels ne doivent pas résulter de l'arbitraire, et font plutôt appel à une facilitation externe.

Cette publication s'appuie sur les analyses détaillées de trois pays où des régimes formels de foresterie communautaire sont en vigueur depuis plusieurs décennies et où de nombreuses études ont été consacrées aux forces et faiblesses de la foresterie communautaire. Ce solide corpus de recherche a abordé la question des conditions à réunir pour une foresterie communautaire à la fois avantageuse pour les peuples et les forêts et permettant d'atteindre les objectifs politiques du gouvernement. Cependant, peu d'attention a été accordée jusqu'alors à documenter les exigences juridiques requises pour soutenir la foresterie communautaire. La présente publication offre une synthèse d'informations récoltées dans ces pays, avec pour but de relever les éléments clés d'un cadre juridique favorable. Elle comble ainsi une lacune importante dans les connaissances actuelles.

Les recommandations de cette publication fourniront des orientations utiles aux gouvernements qui souhaitent entreprendre une réforme des politiques publiques visant à établir des systèmes formels de gestion décentralisée des forêts, ou à affiner les cadres juridiques existants pour les rendre plus efficaces.

#### **Don Gilmour**

Professeur agrégé adjoint  
Tropical Forests and People Research Centre  
University of the Sunshine Coast  
Queensland, Australie

## Résumé exécutif

Un nombre croissant de pays forestiers reconnaissent officiellement, dans leurs politiques et cadres réglementaires nationaux, le rôle significatif et positif des communautés locales et peuples autochtones dans la gestion des forêts. Cette reconnaissance constitue, pour de nombreux pays, un changement de paradigme par rapport à la gestion à grande échelle des forêts, par l'État ou des opérateurs privés. Une législation propice au développement de la foresterie communautaire peut permettre de garantir des avantages environnementaux, sociaux, économiques et culturels durables. À l'inverse, une réglementation excessive ou l'insécurité juridique peuvent limiter la réalisation de tels objectifs.

Ce rapport a été élaboré en réponse à un besoin d'orientations pour guider la mise en place d'un cadre juridique propice à la foresterie communautaire. Il propose des suggestions et un cadre de réflexion pour tous les acteurs engagés dans la création, la mise en œuvre ou la révision de lois sur la foresterie communautaire, et pour la société civile en particulier.

Le présent rapport se compose de trois parties principales. **La première partie** décrit brièvement le contenu et la mise en œuvre de lois sur les modèles de foresterie communautaire ayant fait l'objet d'études de cas : les forêts communautaires du Népal, la gestion communautaire des forêts (Community-based forest management) aux Philippines, et les réserves forestières des terres villageoises (Village Land Forest Reserve) en Tanzanie. En se basant sur ces études de cas, **la deuxième partie** explore le contenu du cadre juridique, en identifiant dix composantes clés à prendre en compte dans l'élaboration de lois sur la foresterie communautaire. **La troisième partie** propose des recommandations sur la façon dont concevoir le cadre juridique afin de le rendre propice. Elle comprend notamment deux outils pratiques pour identifier les dispositions à prendre en compte dans le cadre de réformes juridiques sur la foresterie communautaire : un aperçu des lois sectorielles pertinentes, et un guide indiquant les dispositions sur la foresterie communautaire relevant de la loi ou de textes d'application.

**Tout d'abord**, notre recherche a révélé que les forêts communautaires doivent être réglementées par des lois simples, claires et intelligibles. Ces dernières devraient être facilement compréhensibles, sans ambiguïté et accessibles, tant matériellement que par son contenu. Les communautés ont besoin d'un soutien technique suffisant pour comprendre les

droits et obligations découlant de la législation sur la foresterie communautaire. Ce qui importe, par ailleurs, est la qualité des règles édictées, tant au niveau de leur méthodologie d'élaboration que de leur contenu, plutôt que leur profusion. Il est important notamment de trouver l'équilibre juste entre ce qui est prévu par la loi et ce qui peut être adapté à des forêts communautaires ou communautés spécifiques, et ainsi développé par les acteurs locaux.

**Par ailleurs**, notre analyse identifie dix éléments clés (ou composantes) à prendre en compte pour élaborer un cadre juridique favorisant la foresterie communautaire:

### 1. Reconnaître les liens entre les régimes fonciers et forestiers

La législation sur la foresterie communautaire devrait refléter les coutumes et l'utilisation des terres et des forêts par les communautés, et notamment par les peuples autochtones. Cela peut permettre d'assurer aux communautés des droits de tenure clairs et solides afin de bénéficier de la foresterie communautaire.

### 2. Simplifier le processus d'attribution des forêts communautaires

Des modalités simples doivent permettre à des communautés autodéterminées (ainsi que les divers groupes d'intérêts qui les composent) de suivre elles-mêmes la procédure et, si elles le souhaitent, de rechercher une aide extérieure. Il est important que les démarches restent simples et peu coûteuses.

### 3. Soutenir la gouvernance communautaire interne

La législation devrait prévoir des principes généraux de responsabilité et de transparence, et permettre à des mécanismes spécifiques mettant en œuvre ces principes d'être élaborés par les acteurs locaux.

### 4. Faciliter la participation

La législation devrait inclure des dispositions spécifiques pour encourager la participation de tous les membres de la communauté, en particulier celle de personnes vulnérables telles que les femmes et les peuples autochtones. Les membres de la communauté peuvent être habilités à déterminer eux-mêmes les mécanismes qui leur conviennent le mieux.

## 5. Elaborer des règles de gestion forestière

La loi peut prévoir que les plans simples de gestion forestière soient élaborés par les membres de la communauté, à l'aide de modèles et de guides techniques mis à leur disposition. Les règles édictées devraient être adaptées aux circonstances locales, telles que le type d'activités prévues et la taille de la communauté concernée.

## 6. Permettre aux communautés d'accéder au marché

La réglementation peut faciliter la vente de produits et services issus de la forêt communautaire par des dispositions claires et favorables en matière de fiscalité, de transport et de transformation, ainsi que par des incitations économiques.

## 7. Partager équitablement les bénéfices entre les membres de la communauté

La législation peut tracer les grandes lignes d'un cadre permettant aux communautés de concevoir des mécanismes spécifiques en la matière. Un modèle équitable de partage des bénéfices exige, en particulier, la transparence de l'information et un système de suivi pour protéger les membres de la communauté contre l'accaparement des ressources par les élites.

## 8. Intégrer des mécanismes de résolution de conflits

Tout membre de la communauté doit pouvoir avoir accès à une procédure de règlement des conflits. Les mécanismes traditionnels de règlement des conflits se révèlent utiles pour régler certains différends. L'accès à des moyens judiciaires est également important et devrait être disponible.

## 9. Veiller à l'application du cadre sur la foresterie communautaire

Il est important d'identifier ce qui constitue une infraction et d'énoncer clairement les sanctions possibles, ainsi que de désigner la personne ou entité compétente pour les prononcer. L'application effective des règles sur la foresterie communautaire exige notamment une définition claire des rôles et responsabilités des communautés et du gouvernement.

## 10. Faciliter le soutien par des acteurs extérieurs

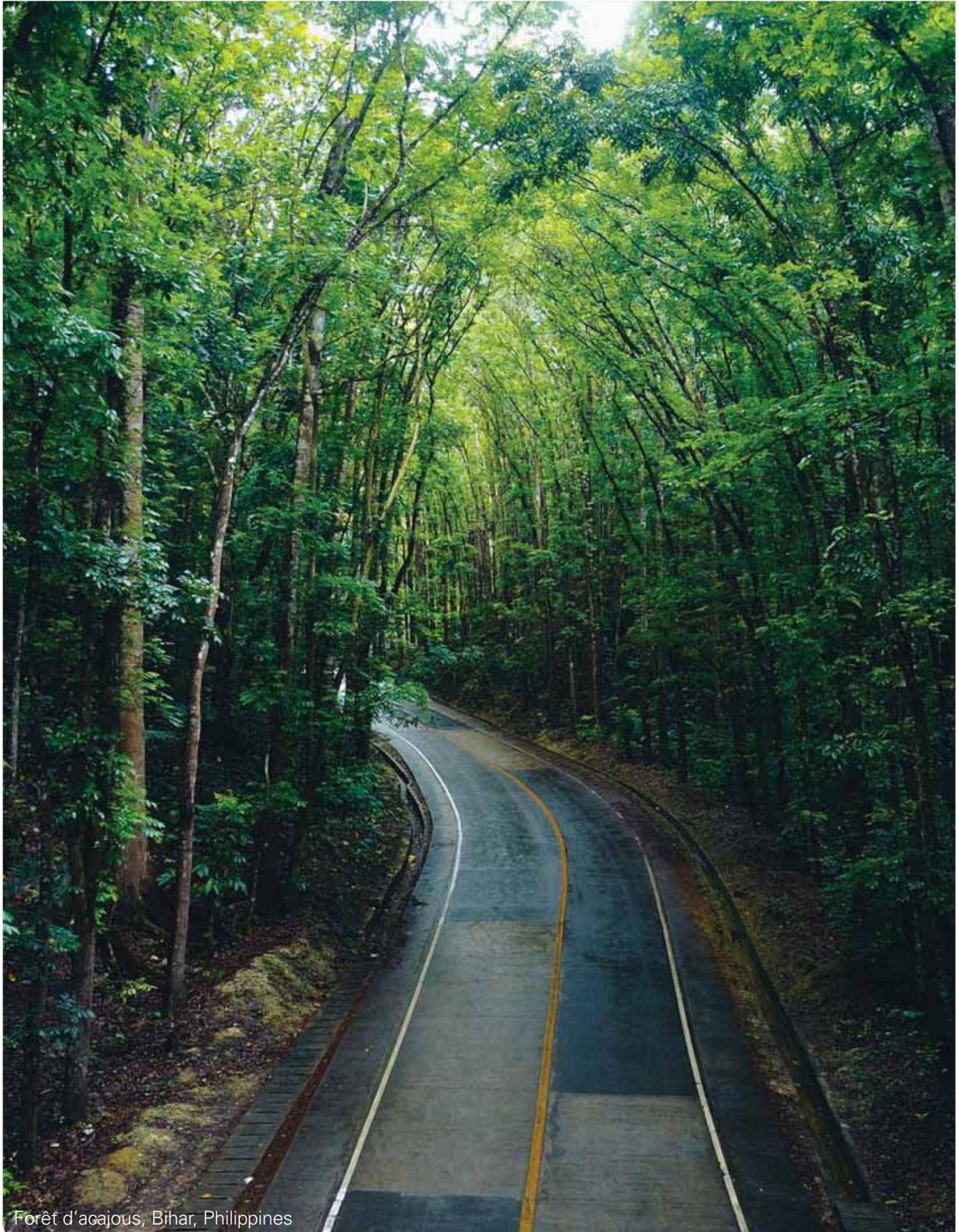
Cela est essentiel pour que la foresterie communautaire se développe pleinement, notamment en déterminant le rôle de

l'administration et en permettant aux ONG, au secteur privé et à d'autres aides extérieures d'apporter un soutien aux communautés forestières.

**De plus**, outre le contenu essentiel de la loi, les modalités de sa conception et de sa mise en oeuvre sont également déterminantes pour créer un cadre juridique favorable à la foresterie communautaire. Il est important que ce cadre juridique soit conçu pour soutenir et promouvoir l'utilisation des forêts par les communautés, plutôt que d'être restrictif ou directif. L'identification et la formulation de l'objectif global de la foresterie communautaire est le premier principe pour bâtir une réforme solide. Il s'en suit la reconnaissance explicite de droits de gestion aux communautés locales dans un instrument juridique pour assurer sécurité et stabilité juridique.

Assurer une cohérence au sein de la loi et avec les législations sectorielles concernées est un autre élément clé de la création d'un cadre juridique favorable à la foresterie communautaire, et ce, idéalement dès le début du processus de réforme juridique. Cela implique une bonne connaissance des textes contenant les dispositions juridiques pertinentes. La législation forestière mais également les lois concernant l'agriculture, le foncier, le genre et la fiscalité, pour n'en citer que quelques-unes, ont toutes un rôle à jouer et doivent être prises en considération. Par ailleurs, l'implication de tous les ministères et organismes sectoriels concernés par les réformes juridiques est essentielle. Elle contribue en effet à assurer une approche coordonnée de la foresterie communautaire ce qui, en conséquence, permet d'augmenter les chances de réussite de sa mise en oeuvre.

**Enfin**, les réformes, lorsqu'elles font l'objet de processus participatifs et itératifs, ont le potentiel de créer des modèles de foresterie communautaire solides. Les réformes juridiques menées de façon collaborative et initiées par les communautés (approche « bottom up »), permettent à toutes les parties prenantes, notamment aux communautés locales et peuples autochtones, d'y participer de manière significative, et sont donc plus susceptibles d'être le reflet de décisions équitables et consensuelles. Comme l'expérience le montre par ailleurs, la conduite d'un processus de réforme itératif – prévoyant des révisions périodiques des lois pour s'assurer qu'elles reflètent les pratiques et les besoins réels des populations locales – est un des facteurs contribuant au succès de certains modèles de foresterie communautaire.



Forêt d'acajous, Bihar, Philippines

## Introduction

### Objectifs et portée du rapport

**Quelque 2,4 milliards de personnes dans le monde dépendent des forêts pour leur subsistance, notamment pour la récolte de bois de chauffage utilisé pour la préparation des aliments et la stérilisation de l'eau.<sup>3</sup>**

Outre les revenus qui peuvent en être tirés, les forêts présentent des avantages non monétaires essentiels, qu'ils soient sociaux, culturels, spirituels ou environnementaux.

L'avènement de la foresterie communautaire dans les années 1970 a permis de mettre en lumière le rôle important des communautés locales et des peuples autochtones dans la prise de décisions concernant l'utilisation durable des ressources forestières. Dans les années 1980 et 1990, des réponses institutionnelles ont commencé à reconnaître officiellement que les communautés peuvent être acteurs de changements positifs en matière de gestion forestière (**Annexe 1**).<sup>4</sup> Il manque aujourd'hui des données mondiales fiables sur l'impact de la foresterie communautaire. Cependant, les universitaires, les ONG et les bénéficiaires s'accordent en général sur le fait que la reconnaissance des droits de gestion et de droits fonciers des communautés a des répercussions tangibles sur les moyens de subsistance de ces dernières et sur l'environnement.<sup>5</sup> On constate en effet de plus en plus, que le renforcement des droits des communautés se traduit par une meilleure gestion des forêts, une réduction de la déforestation et une amélioration des moyens de subsistance.<sup>6</sup>

Le présent rapport analyse les cadres juridiques de trois pays présentant une longue expérience de la foresterie communautaire : le Népal, la Tanzanie et les Philippines. Nos recommandations répondent ainsi à un besoin d'orientations sur ce qui constitue un cadre juridique propice au développement de la foresterie communautaire.<sup>7</sup> L'objectif principal de ce rapport est d'explorer dans quelle mesure les expériences des trois pays analysés peuvent guider l'élaboration ou la révision de législations dans le bassin du Congo, où les cadres juridiques forestiers sont en cours de

Dans ce rapport, nous utilisons l'expression « **foresterie communautaire** » pour désigner la gestion formelle ou statutaire des forêts par et pour les communautés locales et populations autochtones.<sup>9</sup> Nous reconnaissons l'importance des régimes informels de foresterie communautaire, notamment coutumiers, bien qu'ils ne soient pas couverts par cette étude. Nous utilisons également le concept de foresterie communautaire comme expression générique, englobant différents modèles de gestion forestière communautaire. Lorsque nous discutons d'un modèle spécifique de foresterie communautaire, nous utilisons le nom de ce modèle (ex. CBFM, aux Philippines). Nous reconnaissons que la foresterie communautaire accorde généralement certains droits (comme ceux qui portent sur les ressources forestières)<sup>10</sup> et délègue certains devoirs (comme la conservation des forêts) aux communautés.

réforme.<sup>8</sup> L'objectif second de ce rapport est de fournir des orientations et un cadre de réflexion plus larges pour les acteurs engagés dans l'élaboration, la mise en œuvre ou la révision de textes juridiques sur la foresterie communautaire.

Nous n'avons pas analysé les modèles de foresterie des petits exploitants, c'est-à-dire la gestion forestière pratiquée par des petits exploitants individuels ou familiaux sur des terres qui leur appartiennent, modèles qui peuvent relever de dispositions juridiques variées. Ce type de gestion forestière locale est susceptible d'apporter de nombreux avantages aux communautés et aux individus, mais nous avons fait le choix d'identifier des modèles de foresterie communautaire se rapprochant le plus de ceux des pays du bassin du Congo.<sup>11</sup>

Les cadres juridiques sur la foresterie communautaire englobent les lois, les textes réglementaires (tels que les décrets et arrêtés) et les autres normes décrivant ou influençant le modèle de foresterie communautaire. Dans cette analyse, nous avons également considéré des documents non contraignants, tels que des lignes directrices sur la foresterie communautaire, comme faisant partie intégrante des cadres juridiques. En outre, l'examen des lois et des politiques publiques qui façonnent la foresterie communautaire conduit à considérer des éléments qui ne sont pas strictement inscrits dans le cadre juridique. Ces éléments plus larges comprennent des mesures de gouvernance

3 FAO (2018).

4 Gilmour (2016).

5 Les impacts de la foresterie communautaire peuvent fortement varier ; par ailleurs, et elles n'ont été que très peu étudiées à ce jour. Sur le manque de connaissances actuel, voir Hajjar et al. (2016).

6 Gilmour (2016) ; Beukeboom et al. (2010).

7 Les propos d'experts internationaux sur la foresterie communautaire, recueillis lors d'entretiens, concordent sur le fait que, malgré un nombre important d'études générales sur la foresterie communautaire, les aspects juridiques ont été très peu analysés. Certains de ces experts ont précisé qu'il existe un manque de connaissances et de recherches sur la manière d'élaborer des cadres juridiques propices au développement de la foresterie communautaire.

8 En plus des cadres juridiques, d'autres processus de gouvernance forestière doivent être pris en considération pour une approche coordonnée et favorable à la foresterie communautaire, tels que les accords de partenariat volontaire (APV), élaborés dans le cadre du plan d'action FLEGT, et le mécanisme REDD+, tous deux en cours de développement et de mise en œuvre dans le bassin du Congo.

9 Nous reconnaissons que ce concept a de multiples définitions. Nous utilisons ici l'expression « foresterie communautaire », plutôt que « gestion communautaire des forêts » ou une autre expression, par souci d'uniformité avec le vocabulaire utilisé dans les rapports internationaux.

10 Le faisceau des droits que les communautés peuvent exercer sur les forêts est détaillé par Almeida (2012).

11 Comme précisé à l'annexe 1, les modèles africains de foresterie communautaire, notamment ceux du bassin du Congo, sont généralement destinés à répondre au besoin de garantir des moyens de subsistance aux communautés, et seule une minorité de modèles s'appuie sur une approche commerciale. Pour plus d'informations sur la foresterie communautaire dans le bassin du Congo, voir Eisen (2015).

encadrant l'élaboration et la mise en œuvre des lois. Il s'agit par exemple de la nécessité d'une coordination intersectorielle pour assurer la mise en œuvre et le respect de la loi, ou encore de la diffusion au niveau local de l'information juridique et de la sensibilisation des acteurs sur leurs droits et responsabilités. Pris conjointement, ces éléments fournissent un faisceau d'indices pour identifier les éléments clés d'un cadre juridique et de gouvernance propice au développement de la foresterie communautaire. Un cadre favorable peut être défini comme celui qui soutient et facilite l'utilisation communautaire des forêts pour améliorer à la fois les moyens de subsistance des communautés et l'état des forêts.<sup>12</sup>

Il existe d'autres conditions générales propices à la foresterie communautaire et nécessaires à son succès, que nous n'abordons pas dans cette analyse.<sup>13</sup> La FAO, par exemple, identifie cinq éléments clés pour une foresterie communautaire efficace, en plus d'un cadre réglementaire propice : un régime foncier sûr, une gouvernance forte, une technologie viable, une connaissance adéquate du marché et une administration favorable.<sup>14</sup> D'autres travaux de recherche ont identifié des conditions propices additionnelles pour des modèles spécifiques de foresterie communautaire ou une région du monde particulière, parmi lesquelles le besoin de connaissances techniques en matière de foresterie et de solides compétences en gestion organisationnelle.<sup>15</sup>

Ce rapport s'adresse aux ONG et aux gouvernements, ainsi qu'aux communautés locales et aux peuples autochtones et autres acteurs de la foresterie communautaire, tels que les universitaires et les donateurs. Notre recherche est basée sur un petit échantillon de programmes de foresterie communautaire dans trois pays et vise ainsi à fournir des recommandations et des exemples plutôt que des preuves concluantes. En outre, nous reconnaissons que le contexte socio-économique, culturel et géographique unique de chaque pays déterminera son modèle de foresterie communautaire. Tout en reconnaissant le caractère unique de chaque modèle, nous pensons que l'expérience de ces pays dans la mise en œuvre de la foresterie communautaire, longue de plusieurs décennies, offre des perspectives et des enseignements utiles. Ils fournissent une opportunité de renseigner les pays qui mettent actuellement en œuvre des modèles de foresterie communautaire ou qui cherchent à les développer ou à les réviser.

## Pourquoi le cadre juridique est-il important ?

L'encadrement juridique a le potentiel d'assurer l'efficacité des modèles de foresterie communautaire car les textes juridiques peuvent :

1. garantir la reconnaissance des droits communautaires sur les forêts,
2. offrir une sécurité juridique,
3. constituer un moyen de responsabiliser les parties prenantes et
4. contribuer à atteindre les objectifs de la foresterie communautaire.

Les communautés locales et peuples autochtones géraient déjà leurs forêts bien avant que des modèles de foresterie communautaire n'apparaissent dans les législations. Les régimes forestiers communautaires peuvent donc être mis en œuvre sans cadre juridique. Cependant, lorsque les droits des communautés sur les terres et les forêts ne sont pas reconnus par la loi, les terres forestières et les ressources associées dont dépendent les communautés peuvent être vulnérables, en particulier dans un contexte de pressions externes croissantes sur les terres.

Le cadre juridique est également essentiel en ce qu'il assure une sécurité juridique, notamment en clarifiant les droits et les devoirs, ainsi que les rôles et responsabilités, des parties prenantes. Il détermine, par exemple, les zones dans lesquelles les forêts communautaires peuvent être créées, comment et par qui. Il peut ainsi offrir un cadre d'action fiable et stable pour les parties prenantes telles que les communautés locales et les peuples autochtones, en prévoyant les règles qui s'appliqueront durablement et souvent pendant des décennies (même si des changements législatifs ou de politiques publiques peuvent intervenir plus régulièrement). Le cadre juridique peut également offrir une certaine souplesse puisqu'il peut prévoir différents types de modèles de foresterie communautaire en réponse à différents objectifs. La législation est, en règle générale, accessible au public dès son entrée en vigueur par la publication des lois au journal officiel dans le pays concerné. Dans la pratique, toutefois, l'accès effectif aux lois pour les communautés locales et peuples autochtones est souvent problématique, en raison, à la fois, de l'absence de traduction des lois dans les langues locales, et du manque de sensibilisation des populations dans des contextes de faible alphabétisation.

12 Gilmour (2007).

13 Baynes et al. (2015); Pichdara et al. (2018).

14 Gilmour (2016).

15 Macqueen (2013); FAO (2013).

En outre, les lois devraient prévoir un cadre de responsabilité des parties prenantes, en prévoyant des mécanismes de dépôt de plainte lorsque leurs droits sont bafoués. Ceux-ci peuvent être fondés soit sur un système judiciaire, soit sur un système coutumier de résolution des conflits, ou une combinaison des deux.

Enfin, le cadre juridique peut être déterminant pour atteindre les objectifs de la foresterie communautaire. En effet, il crée un ensemble de règles reconnaissant les droits des communautés à gérer les forêts et peut donc être soit favorable soit restrictif, en fonction de la façon dont il a été élaboré et est mis en œuvre.

Pour toutes ces raisons, il convient de veiller à ce que le cadre juridique soit accessible, clair, exhaustif et bien compris. Il devrait régir l'ensemble du cycle des forêts communautaires, depuis leur création et leur exploitation jusqu'à leur cessation éventuelle. Il est tout aussi important que le cadre juridique ne soit pas excessivement prescriptif, mais qu'il soit adapté au contexte de chaque communauté. La prise en compte de toutes ces caractéristiques peut permettre de sécuriser, sur le long terme, les bénéfices économiques, sociaux et environnementaux durables générés par le développement de la foresterie communautaire. Pour réaliser ce potentiel, il est nécessaire d'avoir une bonne compréhension à la fois du contenu des lois (dans le cadre des

domaines et thématiques qu'elles réglementent) et de leurs méthodes d'élaboration (le processus juridique d'élaboration ou de réforme des textes et les personnes devant être impliquées). Nous explorons ces deux aspects dans ce rapport, en nous penchant particulièrement sur ce qui constitue un cadre juridique propice au développement et à la durabilité des forêts communautaires.

**La partie 1** de ce rapport donne un aperçu des modèles de foresterie communautaire analysés au Népal, aux Philippines et en Tanzanie.

**La partie 2** identifie dix éléments juridiques clés à prendre en considération dans le cadre juridique, pour que la foresterie communautaire soit aussi opérationnelle que possible. Ils sont tirés de l'expérience des trois pays ayant fait l'objet d'études de cas.

**La partie 3** examine l'ensemble des volets juridiques et de gouvernance qui soutiennent les dix éléments juridiques clés. Nous soulignons les principaux éléments nécessaires à l'élaboration ou la révision des cadres juridiques afin que ceux-ci soient clairs, cohérents et inclusifs, au-delà du contenu des lois.



## 1. Etudes de cas : Népal, Philippines et Tanzanie

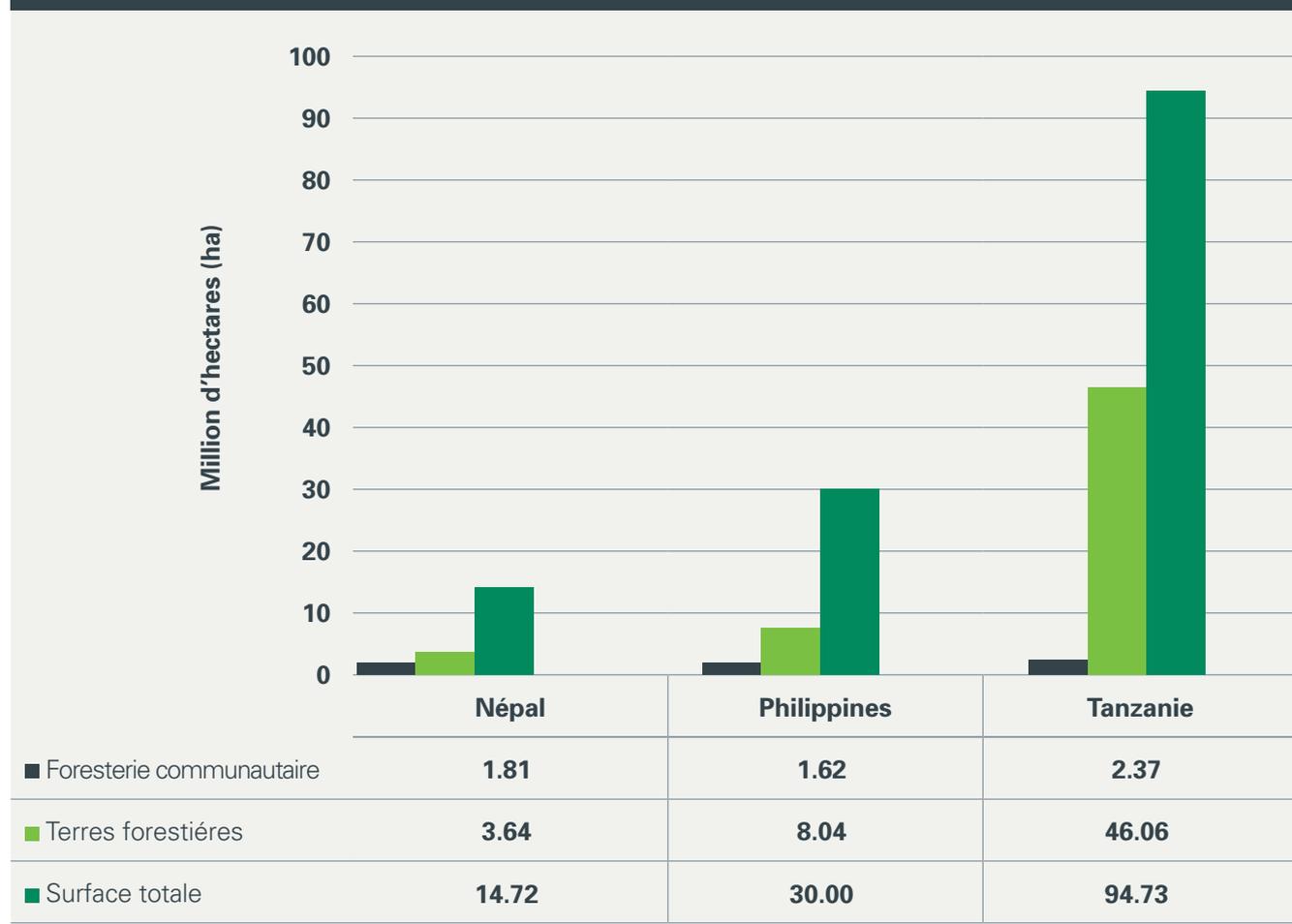
Les résultats présentés dans ce rapport proviennent de l'analyse des législations régissant la foresterie communautaire au Népal, aux Philippines et en Tanzanie. Cette section présente quelques-unes des principales caractéristiques de chaque modèle analysé.

Dans les trois pays, plusieurs modèles de foresterie communautaire coexistent, avec pour chacun des objectifs spécifiques et des règles propres. Dans chaque pays, nous avons étudié les modèles montrant

la plus forte délégation de droits aux communautés locales et peuples autochtones, mais également les modèles les plus anciens et les plus répandus.

**L'annexe 2** détaille à la fois la méthodologie mise au point pour sélectionner ces modèles ainsi que le cadre commun utilisé pour l'analyse des lois qui les régissent et la conduite des visites de terrain. **La figure 1** ci-dessous donne un aperçu de l'étendue des modèles de foresterie communautaire étudiés dans chaque pays.<sup>16</sup>

**Figure 1** Etendue de la foresterie communautaire au Népal, aux Philippines et en Tanzanie



<sup>16</sup> Toutes les données de la figure 1 sont arrondies à la décimale. Les chiffres utilisés pour déterminer la superficie du territoire proviennent de: CIA (2018) ; les chiffres du couvert forestier du Népal et de la Tanzanie, FAO (2018) ; et des Philippines, FAO (2015). Les chiffres utilisés pour l'évaluation de l'étendue de la foresterie communautaire proviennent de: Nepal Ministry of Forests and Soil Conservation (2018) ; Philippines (2017), p23; Tanzanie (2012).

## Etude de cas 1:

### La gestion communautaire des forêts aux Philippines



Les communautés gèrent plus de

# 1.6m

d'hectares de forêts communautaires, dans le cadre de conventions de CBFM

Les forêts couvrent une superficie d'environ **8 millions d'hectares** aux Philippines, soit **27% du territoire** national.<sup>17</sup> Les principaux facteurs de déforestation sont l'exploitation forestière, la conversion des terres forestières à des fins agricoles (notamment la culture sur brûlis), la production de charbon de bois, la collecte de bois de chauffage et l'exploitation minière.<sup>18</sup>

Un moratoire national sur l'exploitation forestière dans les forêts naturelles et résiduelles est en vigueur depuis 2011.<sup>19</sup> Pour faire face à la déforestation et à la dégradation des forêts, ainsi qu'à l'insatisfaction croissante des personnes pauvres habitant des zones rurales, des programmes forestiers « axés sur la population » ont vu le jour dans les années 1970. Les changements politiques majeurs des années 1980, marqués par la fin du régime de Marcos, ont conduit à des réformes progressives favorisant la participation de la population à la gestion des ressources naturelles. Cette mutation a permis au pays d'obtenir un appui technique et financier important de la part de bailleurs de fonds pour le développement forestier.<sup>20</sup>

La gestion communautaire des forêts ou Community-Based Forest Management (CBFM) a été institutionnalisée en tant que stratégie nationale en 1995.<sup>21</sup> Cette mesure a été suivie d'un soutien important du gouvernement pour inciter les communautés à obtenir des conventions de CBFM. Ainsi, lorsqu'elles sont constituées en organisations communautaires, les communautés peuvent conclure des conventions de CBFM avec le gouvernement et se voir accorder le droit d'occuper, de cultiver et de développer la zone, avec une exclusivité sur l'utilisation des ressources forestières.<sup>22</sup> Les conventions de CBFM sont conclues pour une période de 25 ans, renouvelable une fois.

Plus de **1,6 million d'hectares** de terres forestières sont aujourd'hui gérés dans le cadre de conventions de CBFM, et **1,884 conventions** ont été officiellement enregistrées.<sup>23</sup> Bien que le modèle de CBFM des Philippines ait eu des effets positifs sur l'environnement, tels que la diminution de la déforestation, la protection des bassins versants et l'augmentation du couvert forestier et des ressources en eau, les résultats globaux restent mitigés, en particulier concernant les retombées socioéconomiques pour les communautés locales.<sup>24</sup>

17 FAO (2015). Il est utile de noter que 52% du territoire des Philippines est classé comme « terres forestières » par le gouvernement, en référence à des terres du domaine public, propriété de l'Etat, Philippine (2017). Il s'agit cependant d'une classification juridique et non botanique, et ces terres dites forestières sont souvent dénuées de forêts. Voir Pulhin et al. (2007).

18 Carandang et al. (2013).

19 Philippines (2011) Executive Order No. 23.

20 Carandang et al. (2010).

21 Executive Order No. 263 du 29 Juillet 1995.

22 La principale agence gouvernementale chargée de la protection, de la gestion, du développement et de l'usage durable de l'environnement et des ressources naturelles, le DENR, est également chargé de délivrer deux autres types de conventions de tenure communautaire. Dans les aires protégées, la reconnaissance de droits d'accès est assurée à travers les Accords de gestion communautaire des ressources des aires protégées (« Protected Area Community-Based Resource Management Agreements »). Pour les individus et les familles qui occupent, sont propriétaires, développent, administrent ou protègent des portions de terres forestières, des certificats contractuels de gestion (« Certificates of Stewardship Contracts ») sont émis dans les zones de gestion communautaire des forêts.

23 Philippines (2017). Ces chiffres sont en cours d'actualisation.

24 Pulhin et al. (2007).

## Etude de cas 2:

### Les forêts communautaires au Népal



Environ **25% du territoire du Népal** est recouvert de forêts, soit près de **3,636 millions d'hectares**. Ces forêts jouent un rôle vital pour les communautés rurales et les peuples autochtones.<sup>25</sup> Les principaux moteurs de la déforestation au Népal sont : la récolte non durable et illégale de bois et de bois de chauffage, le surpâturage, les incendies de forêt, l'empiétement, la réinstallation et le développement des infrastructures.<sup>26</sup>

La foresterie communautaire au Népal a d'abord émergé dans les années 1970, par le biais d'initiatives éparses de gestion forestière au niveau communautaire. Elle constitue aujourd'hui un programme prioritaire du département en charge des forêts au sein du ministère des forêts et de la conservation des sols. Le Plan forestier national de 1976 a été le premier instrument sollicitant la participation communautaire à la gestion des ressources forestière. Après la transition démocratique des années 1990, le gouvernement a adopté le Forest Act (1993), loi forestière délégrant des droits aux communautés locales et les autorisant à gérer leurs propres ressources. Les communautés gèrent désormais environ **34% de toutes les terres forestières** et plus de **22,266 forêts communautaires** ont été enregistrées.<sup>27</sup>

Une forêt communautaire au Népal est une forêt de l'Etat remise à un groupe communautaire enregistré en tant qu'entité légale (le Groupe d'utilisateurs d'une forêt communautaire ou Community Forestry User Group – CFUG) pour le développement, la conservation et l'utilisation de la forêt dans l'intérêt collectif. Le statut de forêt communautaire n'est pas limité dans le temps ; la communauté peut donc la gérer et l'utiliser indéfiniment, avec des révisions périodiques du plan de gestion tous les 5 à 10 ans. Les communautés peuvent développer un large éventail d'activités dans la forêt, comme celles de protection ou de développement (par exemple la conservation des bassins versants, la gestion des pâturages), pour la récolte du bois, l'écotourisme ou d'autres activités génératrices de revenus (par exemple la collecte de produits forestiers non ligneux – PFNL).

Au cours des quarante dernières années, la foresterie communautaire au Népal a connu des changements et des phases de développement majeurs, dont témoignent les multiples ajustements des lois et des politiques qui l'encadrent.<sup>28</sup> Elle est aujourd'hui considérée comme l'un des modèles les plus avancés de la région. Dans l'ensemble, le modèle de foresterie communautaire au Népal est considéré comme un succès, malgré certains défis subsistant encore aujourd'hui.<sup>29</sup>

25 FAO (2015), p6 et FAO (2018), p80. Le couvert forestier du Népal est estimé à 25,4 % par la FAO et à 40,3 % par le ministère népalais des forêts et de l'environnement.

Les chiffres de la FAO ont été retenus ici par souci de cohérence entre les trois pays étudiés. Voir DFRS (2015).

26 Nepal Ministry of Forests and Environment (2018).

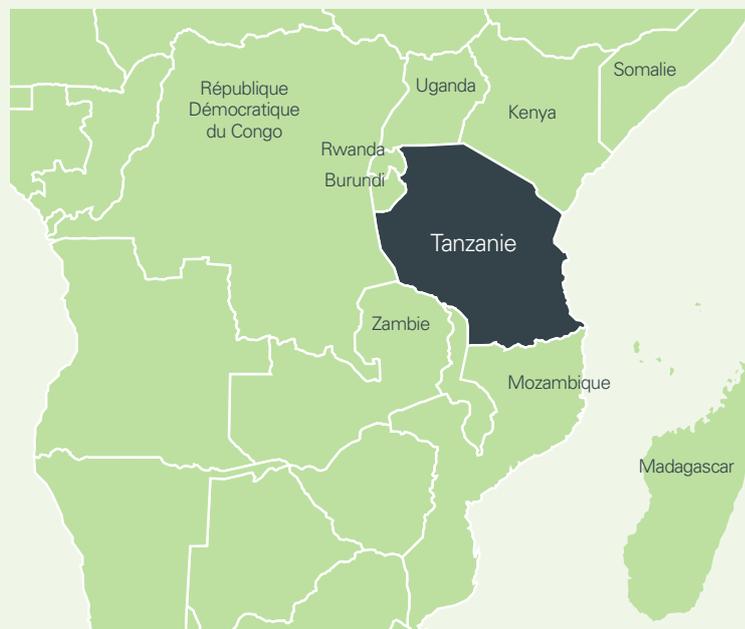
27 Nepal Ministry of Forests and Environment (2018).

28 Parmi ces textes, le plan sectoriel « Master Plan for the Forestry sector » (1989), la loi forestière « Forest Act » (1993), la réglementation « Forest Regulation » (1995), « Guidelines for community forestry inventory » (2004) et « Guidelines for community forestry development program » (2009).

29 Nurse et Malla (2005)

### Etude de cas 3:

## Les forêts des terres villageoises en Tanzanie



Les communautés gèrent environ

# 2.4m

d'hectares de forêts communautaires dans le cadre de VLFR

Les forêts recouvrent environ la moitié de la surface de la Tanzanie, soit environ **46 millions d'hectares**.<sup>30</sup> Le taux de déforestation élevé est principalement dû à l'expansion de l'agriculture de subsistance. La dégradation des forêts est essentiellement causée par la production de charbon et de bois de chauffage, ainsi que par l'élevage de bétail.<sup>31</sup>

Les réserves forestières des terres villageoises (ou Village Land Forest Reserves - VLFR) constituent l'un des modèles de gestion communautaire des forêts apparus dans la politique forestière de 1998 et régis par la loi forestière (Forest Act) de 2002. Ce modèle a vu le jour dans le cadre du développement de politiques publiques et de législation sur la décentralisation à partir des années 1980. En 2012, les VLFR constituaient la forme de gestion communautaire la plus répandue en Tanzanie, avec près de **2,4 millions de forêts** gérées par près de **2,285 villages**.<sup>32</sup>

En Tanzanie, le modèle de VLFR prévoit l'attribution d'une forêt à un village, c'est-à-dire une autorité administrative locale. Les activités pouvant être menées dans une VLFR sont prévues par le plan de gestion de la réserve et les règles internes, qui sont élaborés par un processus participatif.<sup>33</sup> Ces activités doivent respecter le principe général de durabilité socio-économique et écologique de la forêt, énoncé par la loi forestière.<sup>34</sup> La VLFR est attribuée sans limite temporelle et sa superficie est bornée par les démarcations des terres du village. La réserve est régie par les institutions du village, conformément aux mécanismes internes de gouvernance qui lui sont propres.

Le modèle de VLFR est globalement vu comme une réussite pour la préservation des forêts et l'amélioration des moyens de subsistance des populations.<sup>35</sup> Il reste cependant quelques défis internes de gouvernance pour atteindre un développement local réellement inclusif, en particulier pour intégrer les groupes d'éleveurs nomades.

<sup>30</sup> FAO (2015).

<sup>31</sup> FAO (2015) ; Milledge et al. (2007) ; World Bank (2010).

<sup>32</sup> Tanzanie (2012).

<sup>33</sup> Forest Act 2002, Sections 14 et 33.

<sup>34</sup> Forest Act 2002, Section 34 (4).

<sup>35</sup> Blomley et Ramadhani (2006).

## 2. Quelles sont les composantes clés d'un cadre juridique favorable à la foresterie communautaire ? Dix éléments constitutifs

Sur la base de l'analyse des cadres juridiques et de la mise en œuvre de la foresterie communautaire au Népal, aux Philippines et en Tanzanie, nous identifions dix éléments clés que nous considérons déterminants pour l'élaboration d'un cadre juridique favorable :

1. **Les régimes fonciers et forestiers**
2. **L'attribution des forêts communautaires**
3. **La gouvernance interne de la communauté**
4. **La participation des membres de la communauté et la représentation des groupes vulnérables**
5. **La gestion de la forêt communautaire**
6. **L'accès au marché**
7. **Le partage des bénéfices**
8. **La résolution des conflits**
9. **L'application de la loi**
10. **Le soutien externe**

Ces éléments clés, qui portent sur les différentes étapes de la création et du fonctionnement des forêts communautaires, peuvent être interconnectés mais le processus n'est pas toujours linéaire.

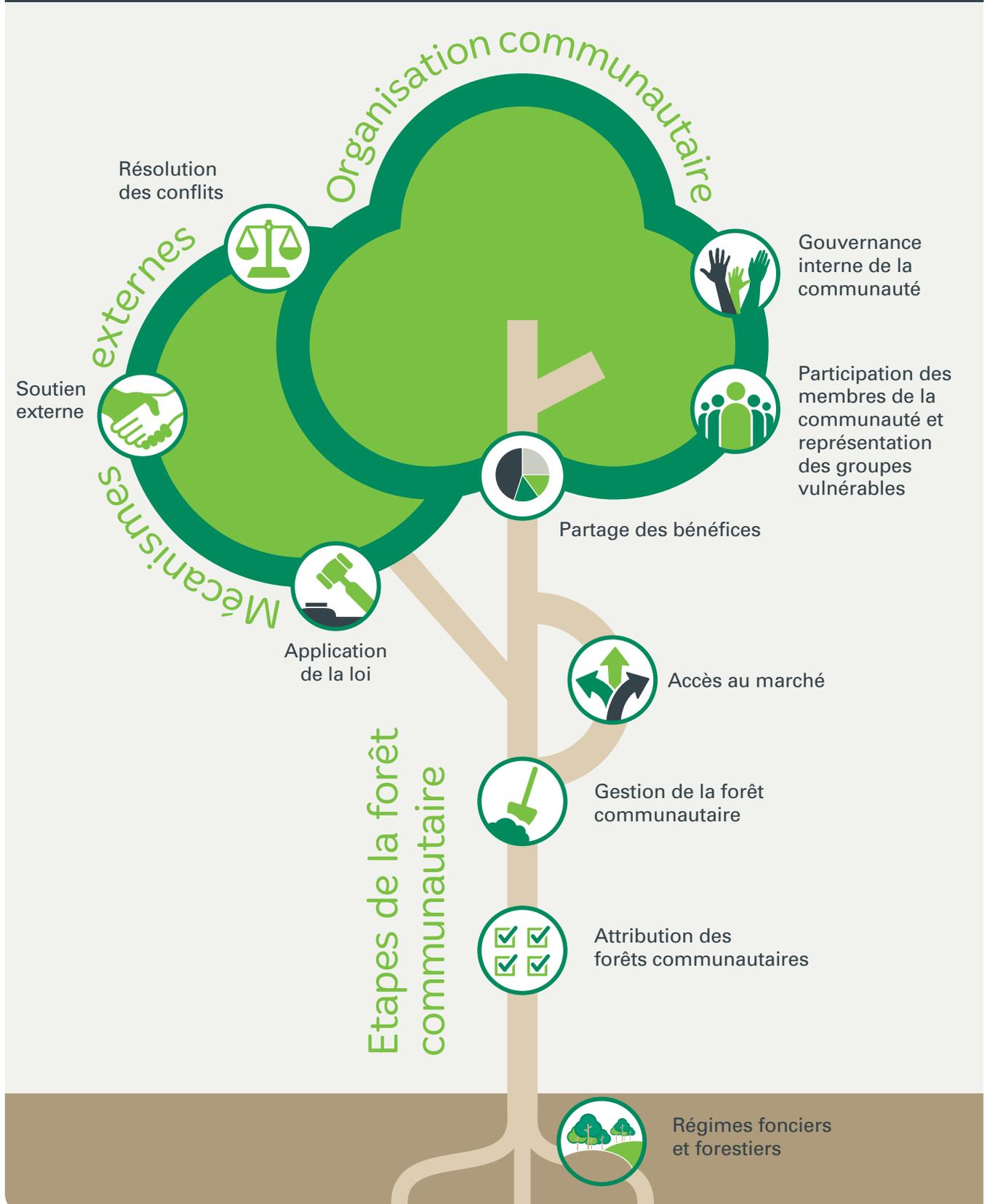
**La Figure 2** ci-dessous illustre ces thématiques et leurs interactions.

Dans cette partie, nous abordons ces éléments constitutifs à travers des questions ou sujets clés, en les illustrant par des exemples tirés des pays étudiés. Certains éléments s'appliquent aux trois pays, alors que d'autres s'inspirent de l'expérience d'un seul pays, auquel cas il s'agit de souligner un succès ou une difficulté rencontrée par celui-ci. Les questions présentées en relation avec chaque thème ne sont pas exhaustives, mais visent plutôt à mettre en évidence les options possibles pour construire un modèle de foresterie communautaire.



Communauté népalaise

**Figure 2** Les éléments juridiques constitutifs de la foresterie communautaire





© Nathalie Faure

## 2.1 Les régimes fonciers et forestiers

Nous examinons, dans cette partie, l'importance de la relation entre les régimes fonciers et forestiers en nous concentrant sur deux éléments du régime foncier pertinents pour la foresterie communautaire: les droits fonciers des communautés et ceux des peuples autochtones.

### Comment s'articulent les régimes fonciers et forestiers dans le cadre de la foresterie communautaire ?

Pour comprendre la relation entre les régimes fonciers et forestiers il convient de:

1. déterminer comment ces deux concepts peuvent parfois interagir et se chevaucher,
2. comprendre ce qu'ils recouvrent,
3. analyser les différences entre régimes formel et coutumier et leur pertinence pour les lois sur la foresterie communautaire.

Le régime foncier englobe tous les droits sur la terre, notamment ceux de posséder, contrôler, exploiter et vendre la terre. Le régime forestier comprend le droit d'accès aux forêts et le droit de gérer et d'utiliser le bois et les PFNL. Comme mentionné ci-dessus, la foresterie communautaire définit les droits des communautés à utiliser et gérer les forêts et leurs ressources ainsi qu'à en retirer des bénéfices. En ce sens, elle concerne principalement les droits de gestion forestière et plus généralement le régime forestier (droits sur les forêts), plutôt que le régime foncier (droits sur les terres). Il existe cependant un lien clair entre ces deux concepts car les droits sur les ressources forestières ne peuvent être entièrement dissociés des droits sur la terre sur laquelle elles se trouvent.<sup>36</sup> Ainsi, dans de nombreux

pays, les droits sur les forêts et les arbres sont liés au régime foncier. Dans d'autres, les régimes fonciers et forestiers peuvent être distincts. Par exemple, une communauté peut détenir des droits fonciers sur des terres forestières, et le gouvernement peut tout de même y accorder une concession forestière privée.<sup>37</sup> A l'inverse, les communautés ou les membres qui la constituent peuvent avoir des droits formels sur les ressources forestières mais pas sur la terre.

L'analyse des régimes fonciers et forestiers se révèle donc importante pour obtenir une vision complète des droits des communautés sur la forêt. Ces deux régimes relèvent souvent de la compétence de différentes administrations et sont alors régis par des textes différents. Ils définissent, par exemple, la superficie qui peut être accordée pour la foresterie communautaire, l'étendue des droits attribués à ceux qui acquièrent des forêts communautaires et/ou la durée d'attribution de la forêt communautaire. Les régimes fonciers et forestiers des communautés peuvent recouvrir un large éventail de droits, dont ceux d'accéder aux ressources, de récolter des produits forestiers ou encore d'interdire aux tiers l'accès à la zone forestière.<sup>38</sup>

Il est également important de considérer si les droits issus des régimes fonciers et forestiers sont reconnus par la loi. Ils peuvent en effet être soit statutaires (reconnus par la loi), soit coutumiers (mis en oeuvre selon des pratiques traditionnelles). Les droits coutumiers existent et s'exercent indépendamment de leur reconnaissance dans un texte de loi; cependant, il est possible qu'ils ne soient pas respectés par certains acteurs tels que les entreprises ou le gouvernement en l'absence d'une reconnaissance formelle. La question de savoir si les régimes fonciers et forestiers formels sont nécessaires pour assurer le succès de la foresterie communautaire fait actuellement débat. En d'autres termes, la foresterie communautaire peut-elle prospérer sur la base des droits coutumiers à la terre et aux ressources ?

<sup>36</sup> Aux Philippines, par exemple, les communautés autochtones peuvent se voir attribuer des titres fonciers privés sur les terres forestières, Larson et al., (2016).

<sup>37</sup> Larson et al. (2016).

<sup>38</sup> Pour plus de détails sur l'éventail des droits fonciers, voir Almeida (2012).

Les recherches sur la question suggèrent que les régimes fonciers et forestiers formels sont l'un des facteurs facilitants essentiels au fonctionnement de la foresterie communautaire.<sup>39</sup> La reconnaissance formelle des droits fonciers coutumiers peut à elle seule avoir un impact positif sur l'implication des communautés dans la gestion forestière. Cette reconnaissance sécurise ces droits et encourage ainsi une gestion à long terme de la forêt dont les communautés ne peuvent être dépossédées. Lorsque la législation foncière reconnaît les droits fonciers coutumiers, ceux-ci devraient également être inscrits et reconnus dans la législation sur la foresterie communautaire.

Cependant, les régimes fonciers et forestiers formels ne suffisent pas à eux seuls à assurer le succès de la foresterie communautaire. Par ailleurs, la gestion communautaire des forêts peut également exister sans que ces régimes soient formalisés. Ainsi, en l'absence d'une reconnaissance formelle des droits coutumiers, le cadre juridique de la foresterie communautaire peut de facto prendre en compte les droits fonciers coutumiers. Ceci conduit les communautés à maintenir et préserver la forêt sur leurs terres coutumières, assurant ainsi le succès à long terme de la foresterie communautaire.

Pour comprendre comment le régime foncier peut influencer les modèles de foresterie communautaire, les deux parties ci-dessous illustrent la façon dont le régime foncier des communautés et peuples autochtones a été pris en compte dans les trois pays étudiés.

### Le régime foncier des communautés locales peut-il servir de base à l'attribution des forêts communautaires ?

Aucun des trois pays analysés n'exige des communautés qu'elles ne soient propriétaires (en vertu de droits coutumiers ou formels) des terres sur lesquelles l'attribution de la forêt communautaire est demandée. Les droits fonciers coutumiers sont toutefois pris en compte dans une certaine mesure.

Aux Philippines, les terres forestières disponibles pour la CBFM sont identifiées conjointement par le gouvernement et la communauté, laquelle est en charge d'en déterminer les limites géographiques, en tenant compte des coutumes, traditions et croyances communautaires.<sup>40</sup> Cependant, en pratique, la participation des communautés est souvent faible et ces zones tendent à être délimitées en fonction de cartes et de plans d'occupation des sols existants, élaborés par le gouvernement. Les zones de CBFM ne reflètent alors pas nécessairement les zones d'activités traditionnelles des communautés et peuvent se révéler difficilement

accessibles en raison de leur éloignement du lieu de résidence des communautés. Bien que la CBFM soit largement considérée comme un outil de sécurité foncière, les accords de CBFM sont conclus pour une période limitée de 25 ans (renouvelable une seule fois). Le gouvernement peut résilier l'accord à tout moment en reclassant la zone au profit d'autres groupes, après compensation des organisations communautaires concernées pour « les améliorations apportées dans la zone de CBFM ».<sup>41</sup>

Au Népal, en l'absence d'une reconnaissance de la propriété foncière collective dans la loi, la foresterie communautaire est perçue comme un moyen de sécuriser les droits sur une partie des terres forestières, qui peuvent correspondre à des droits coutumiers. Bien que la loi ne définisse pas le « périmètre » de la zone forestière à attribuer aux communautés, les lignes directrices du programme de développement de la foresterie communautaire (Community Forestry Development Program – CFDP) prévoient que la composition des CFUG doit être définie en fonction des pratiques coutumières des communautés locales en matière d'accès et d'utilisation des produits forestiers.<sup>42</sup> Cela signifie que l'attribution d'une forêt communautaire à un CFUG doit être basée, bien qu'indirectement, sur ses pratiques et droits coutumiers. Toutefois, en raison de migrations de populations et de changements dans les pratiques communautaires au fil du temps, les droits d'usage coutumiers ne correspondent plus forcément aux espaces sur lesquels les droits fonciers coutumiers s'exercent. Une fois les limites établies, les forêts communautaires sont accordées pour la durée du plan d'aménagement approuvé. Bien qu'aucune limite temporelle ne soit fixée dans la loi forestière, les plans d'aménagement sont, en pratique, adoptés pour des périodes renouvelables de cinq à dix ans. Le gouvernement peut retirer les droits à la forêt communautaire dans certaines circonstances,<sup>43</sup> mais cette procédure est généralement évitée en pratique, car ses modalités de mise en oeuvre, y compris la compensation, ne sont pas détaillées. Cette procédure demeure ainsi contentieuse.

Aux Philippines et au Népal, par conséquent, la législation ne fait pas des droits fonciers (coutumiers ou formels) une condition nécessaire de l'attribution des forêts communautaires. Dans ces deux pays, cependant, les lignes directrices et la pratique accordent une place aux usages et coutumes communautaires pour l'attribution de droits de gestion forestière.

39 Gilmour (2016) ; Sikor et al. (2013) ; Pagdee (2006) ; Larson et Springer (2016).

40 DENR Administrative Order 2004-29, Art. II, Section 7 ; Art. III, Section 9.

41 DENR Administrative Order 2004-29, Section 16.

42 Ces lignes directrices définissent également le processus de documentation des pratiques coutumières ou des droits d'utilisation.

43 Nepal (1993), Forest Act 1993, Sections 27 et 28 ; Nepal (1995), Forest Rules 1995, Art 37.

## Comment les régimes fonciers des peuples autochtones sont-ils pris en compte dans la foresterie communautaire ?

Certains pays portent une attention particulière aux droits fonciers coutumiers des peuples autochtones lors de l'attribution de forêts communautaires.<sup>44</sup> Aux Philippines, la loi permet la propriété collective des terres par les peuples autochtones. Cependant, peu ont enregistré leurs terres et obtenu des titres de propriétés, en raison notamment de procédures longues, fastidieuses et coûteuses.<sup>45</sup> Bien qu'elle ne soit pas nécessaire pour la reconnaissance des droits fonciers des peuples autochtones, la délivrance de titres de propriété peut offrir une meilleure protection de ces droits, en particulier en fournissant

des preuves formelles de la propriété et des limites des terres. Plusieurs communautés autochtones ont établi des organisations communautaires de CBFM avant l'adoption de l'Indigenous Peoples' Rights Act (IPRA) en 1997 afin de sécuriser l'accès et le contrôle à leurs terres forestières coutumières. Celles-ci ont choisi de demeurer sous le régime de CBFM, et ainsi de ne pas demander de titres fonciers une fois cette loi en vigueur, en raison de la complexité du processus d'attribution de ces titres. La loi IPRA affecte également l'attribution des accords de CBFM, puisqu'elle exige que les organisations communautaires obtiennent le consentement libre, informé et préalable (CLIP) des communautés autochtones vivant dans les zones de CBFM avant d'obtenir des accords de CBFM (**Encadré 1**).

### Encadré 1 Les droits des peuples autochtones et la gestion communautaire des forêts aux Philippines

Les Philippines reconnaissent le droit des peuples autochtones au CLIP. En vertu de la loi IPRA, le respect du CLIP garantit aux peuples autochtones le droit d'être consultés avant la mise en œuvre de projets sur leurs terres, d'en négocier les conditions, et d'y consentir ou de s'y opposer.

Pour obtenir l'enregistrement ou le renouvellement d'un accord de CBFM par le ministère de l'environnement et des ressources naturelles (Department of Environment and Natural Resources – DENR), l'organisation communautaire qui en fait la demande doit fournir une attestation de la Commission nationale des peuples autochtones (National Commission on Indigenous Peoples – NCIP) indiquant que la zone concernée ne chevauche pas de terres ancestrales des peuples autochtones ou que, si des peuples autochtones vivent dans ladite zone, la procédure du CLIP a bien été suivie.<sup>46</sup> Les Directives révisées de 2012 sur le CLIP établissent une procédure obligatoire pour s'assurer que le CLIP des peuples autochtones a été recherché pour toute activité menée sur leurs terres ancestrales, y compris l'attribution et le renouvellement des zones de CBFM. Lorsque les bénéficiaires d'un accord de CBFM sont des peuples autochtones eux-mêmes, il n'est pas requis de suivre toute la procédure du CLIP, mais un processus de validation doit être entrepris afin de déterminer si les communautés autochtones affectées par l'accord comprennent sa portée et ses conséquences. Toutefois, s'il est connu de tous que la zone de CBFM ne chevauche aucune terre ancestrale,

un certificat de non-chevauchement sera délivré sans qu'une procédure de CLIP ne soit nécessaire.<sup>47</sup>

La reconnaissance du CLIP des peuples autochtones dans le cadre de la gestion communautaire des forêts constitue un progrès remarquable pour les droits de ces peuples et devrait aider à sécuriser leurs droits sur les terres et les ressources. Toutefois, la mise en œuvre du CLIP dans les zones de CBFM semble se confronter à de nombreuses difficultés pratiques. En général, les directives du CLIP sont trop compliquées à suivre pour les organisations communautaires. Le DENR et les ONG sont également aux prises avec le processus, notamment en raison des coûts de transaction élevés et des procédures bureaucratiques, mais aussi du manque de coordination entre le DENR et la NCIP, et des interprétations multiples des règles par les bureaux décentralisés du DENR.

Par ailleurs, de nombreuses questions pratiques demeurent, et notamment : à qui appartiennent les améliorations apportées dans une CBFM si l'accord de gestion vient à être rejeté par les peuples autochtones et ne peut être renouvelé ; comment appliquer la procédure du CLIP si les terres ancestrales concernées ne sont pas dotées d'un titre foncier ; et comment les bénéfices potentiels sont-ils partagés entre l'organisation communautaire et les peuples autochtones affectés ? Des orientations plus spécifiques concernant le CLIP dans le contexte de la CBFM sont ainsi nécessaires afin d'apporter clarté et sécurité juridique.

44 La loi IPRA a été adoptée en 1997 après la mise en place de la CBFM aux Philippines en tant que stratégie nationale. Cette loi reconnaît et protège les droits fonciers collectifs des peuples autochtones sans exiger de titres fonciers formels pour ces terres. Cependant, ces titres sont prévus et encouragés par la loi (Wily, 2018). Les peuples autochtones dont les domaines ancestraux ont été officiellement délimités et définis par le NCIP se voient délivrer un certificat de propriété du domaine ancestral (Certificate of Ancestral Domain Title – CADT) au nom de la communauté concernée.

45 Au 31 mars 2018, 221 CADT avaient été octroyés à des communautés autochtones, couvrant une superficie d'environ 5,4 millions d'hectares et regroupant plus de 1,2 million de titulaires de droits. Voir, Philippines (2018). Compte tenu du fait qu'entre 14 et 17 millions d'autochtones vivent aux Philippines (PNUD, 2013), peu de communautés autochtones ont à ce jour obtenu des titres.

46 Indigenous People's Rights Act 1997, Section 59; DENR Administrative Order n°2004-29, Section 15, para. 2.

47 Administrative Order n°03 du NCIP 2012.

## 2.2. L'attribution des forêts communautaires

Un processus d'attribution adéquate et effective des forêts communautaires aux communautés locales et peuples autochtones est essentiel pour assurer un cadre juridique favorable à la foresterie communautaire. Pour cela, le cadre juridique doit déterminer qui peut gérer une forêt communautaire, le processus d'attribution d'une telle forêt et le lieu où la foresterie communautaire peut être pratiquée.

### A qui peuvent-être attribuées les forêts communautaires ?

Les dispositions juridiques qui encadrent la foresterie communautaire doivent identifier clairement qui est en droit de se voir attribuer une forêt communautaire et adapter les modalités d'accès au contexte local. Deux aspects doivent être analysés pour déterminer qui peut se voir attribuer une forêt communautaire: la nature d'une « communauté », et la forme d'organisation que les membres d'une telle communauté doivent prendre.

### Qu'est-ce qu'une communauté ?

Il est rare qu'une communauté soit constituée d'un groupe unifié composé de personnes aux intérêts et valeurs identiques. La recherche montre par ailleurs qu'il n'y a pas nécessairement de corrélation entre l'unité d'un groupe et l'utilisation durable des ressources.<sup>48</sup> Il convient par conséquent d'être prudent pour tenter de définir le terme « communauté » dans le contexte de la foresterie communautaire. Le besoin d'identifier clairement le groupe pouvant gérer une forêt communautaire, et de définir ainsi ce que constitue une communauté, doit se faire en accord avec les réalités et les structures sociales existantes. Une approche novatrice au Népal montre de quelle façon les différents intérêts et valeurs existants au sein d'une communauté peuvent être reconnus par la législation (**Encadré 2**).



© Benjamin Ichou

48 Agrawal et Gibson (1999).

49 Texte de Don Gilmour.

## Encadré 2 Comment le cadre juridique peut-il reconnaître l'hétérogénéité des communautés ?<sup>49</sup>

Le terme « communauté » est un concept de base de la foresterie communautaire, mais il a tendance à être utilisé de manière approximative. Il fait souvent référence à une « communauté de résidence », désignant alors un groupe de personnes qui participe ou peut participer à la gestion d'une forêt communautaire. En ce sens, il tend à suggérer que les membres d'une « communauté » peuvent agir conjointement, selon des intérêts communs. Cependant, les membres d'une communauté de résidence ne partagent pas nécessairement les mêmes intérêts en termes d'utilisation de la forêt. Les intérêts des personnes aisées et ceux de personnes défavorisées divergeront certainement, tout comme ceux des agriculteurs et des éleveurs ou encore ceux des hommes et des femmes. Le concept de « groupes d'intérêts » peut alors aider à identifier les groupes sociaux pertinents au sein d'une société hétérogène. Cette hétérogénéité doit être reconnue et les différents intérêts doivent

être identifiés au cours du processus de planification de la gestion forestière. Avec l'aide d'une bonne facilitation du processus, cela peut permettre à tous les groupes d'intérêts de faire entendre leurs voix dans l'élaboration et la mise en oeuvre du plan de gestion de la forêt communautaire.

Dans la plupart des pays, le cadre réglementaire met l'accent sur la « communauté de résidence ». Le Népal est l'un des rares pays à intégrer dans son cadre juridique des procédures qui tiennent compte de l'hétérogénéité des intérêts communautaires. Les directives pour la mise en oeuvre de la foresterie communautaire exigent explicitement l'identification des différents groupes d'intérêts (agriculteurs, éleveurs, forgerons, femmes, peuples autochtones, etc.) et la documentation de ces intérêts.<sup>50</sup>

La procédure, lorsqu'elle est bien suivie, peut considérablement contribuer à prévenir certaines injustices, en particulier l'appropriation du processus par les élites.

Lorsque la législation donne une définition de la « communauté », il est crucial que celle-ci soit adaptée au contexte et qu'elle tienne compte des diversités socioculturelles. Ceci est essentiel pour assurer clarté et sécurité juridique aux bénéficiaires des forêts communautaires. Un élément précis à intégrer, dans ce cas, est l'identification du groupe lui-même en tant que communauté, ou en d'autres termes, l'autodétermination des membres de cette communauté.

En Tanzanie, les communautés doivent former un village afin de gérer une VLFR.<sup>51</sup> Les villages constituent une autorité administrative locale et sont créés lorsqu'un nombre déterminé de foyers s'est installé dans une zone clairement délimitée.<sup>52</sup> Leur système de gouvernance repose sur une séparation des pouvoirs : l'assemblée villageoise élit et peut révoquer les membres du conseil du village ; tandis que le comité villageois des ressources naturelles (Village Natural Resource Committee – VNRC) rend compte de ce qui est décidé à l'assemblée villageoise et tient compte de ses positions.<sup>53</sup>

La structure du village affecte la composition du groupe qui peut gérer la forêt communautaire. Les groupes pastoraux comme les Masai, par exemple, ne sont ainsi pas considérés comme des membres du village car ils se déplacent de village en village. Le cadre juridique népalais ne fournit pas de définition de la communauté, mais plutôt du CFUG, qui doit s'enregistrer pour accéder à la foresterie communautaire (voir ci-dessous). Aux Philippines, la définition de la communauté tient compte des liens des populations avec la terre et les ressources qui s'y trouvent, ainsi que des intérêts, besoins, visions, objectifs et croyances qu'elles ont en commun.<sup>54</sup> Toutefois, cette définition demeure imprécise car les dispositions prévoient que la collectivité « peut partager ou non » ces attributs communs. Bien qu'il soit difficile dans ce contexte de déterminer précisément ce qui constitue une communauté, cette définition permet une certaine souplesse, ce qui peut contribuer à rendre la foresterie communautaire plus largement accessible.

<sup>50</sup> Dans la demande d'attribution d'une forêt communautaire, et avant de pouvoir s'enregistrer en tant que groupe d'utilisateurs d'une forêt communautaire (CFUG), la communauté doit identifier ses groupes d'intérêts et échanger avec eux. Voir Rule 27, Community Forestry Development Program Guideline.

<sup>51</sup> En l'absence de définition dans le Forest Act de 2002, les lignes directrices de 2007 (Community-Based Forest Management Guidelines) prévoient que les communautés sont « celles qui vivent à l'intérieur ou à proximité immédiate des forêts sur leurs propres terres villageoises. Leurs relations historiques et leur proximité avec la forêt en font les plus aptes à la gérer de façon durable » (notre traduction).

<sup>52</sup> Local government (District Authorities) Act 1982, Section 22; Village Land Act 1999, Section 7.

<sup>53</sup> Local government (District Authorities) Act 1992, Section 141; Forest Act 2002, Section 33.

<sup>54</sup> Une communauté est « un groupe de personnes partageant ou non des intérêts, des besoins, des visions, des convictions et des objectifs communs, occupant un territoire particulier délimité par des frontières géographiques, politiques/administratives, culturelles ou basées sur l'écosystème, ainsi que toutes les ressources qui s'y trouvent » (notre traduction), Philippines, DAO 2004-29.

### Quelle forme une communauté doit-elle prendre pour se voir attribuer une forêt communautaire ?

En plus de tenir compte de la manière d'aborder la notion de « communauté » au regard du contexte local, le cadre juridique peut préciser, s'il y a lieu, la forme que la communauté doit prendre pour avoir accès à une forêt communautaire. Il peut s'agir, par exemple, de s'appuyer sur des structures déjà existantes au niveau local (Tanzanie) ou de demander aux communautés de créer une entité indépendante (Philippines et Népal) pour gérer une forêt communautaire.

Le modèle tanzanien s'appuie sur les villages préexistants, qui sont des instances administratives de gestion locale de l'ensemble des questions relatives aux membres de la communauté. Ce modèle s'est avéré efficace car les villages sont déjà investis d'un pouvoir de gestion sur les terres villageoises et reposent sur des structures participatives clairement organisées.<sup>55</sup> L'assemblée villageoise représente tous les membres du village et se réunit tous les trois mois, et le conseil du village est un groupe restreint de gouvernants élus.<sup>56</sup>

Le Népal offre un exemple différent puisqu'il exige la création d'un « groupe d'utilisateurs » pour la gestion des forêts communautaires (**Encadré 3**). Il s'agit d'un nouveau type d'entité juridique créé par la législation forestière pour les besoins de la foresterie communautaire.<sup>57</sup>

### Encadré 3 Les Groupes d'utilisateurs des forêts communautaires (CFUG) au Népal

Au Népal, la possibilité pour les communautés de s'enregistrer comme groupes autonomes d'utilisateurs d'une forêt communautaire (Community Forest User Groups – CFUG) est considérée comme l'une des clés du succès et de la longévité de la foresterie communautaire.

Les principales caractéristiques et droits attribués aux CFUG sont les suivants.

- **Creation:** le CFUG est un groupe enregistré par la communauté pour la gestion et l'utilisation d'une forêt communautaire et pour promouvoir l'intérêt collectif.<sup>58</sup> Les demandes d'enregistrement en tant que CFUG sont déposées auprès de l'agent départemental des forêts (District Forest Officer – DFO).<sup>59</sup> Un « acte constitutif », ou règlement intérieur, doit être préparé de manière participative par tous les utilisateurs de la forêt dans une zone donnée, avec l'appui technique de l'agence départementale des forêts si nécessaire. Ce document précise les objectifs du groupe, ainsi que la composition et l'organisation de la communauté (par exemple le nombre de ménages, les modalités de formation des comités, les procédures internes et la méthode d'audit). Une fois la demande traitée, le DFO délivre un certificat d'enregistrement. Pour définir et créer une forêt communautaire, le CFUG enregistré doit ensuite soumettre une demande au DFO accompagnée d'un plan de gestion forestière.

- **Les droits des CFUG:** ces groupes disposent d'un fort pouvoir de décision sur l'utilisation de la zone forestière qu'ils gèrent et sur la manière dont ils peuvent s'organiser.

- Les droits de gestion autonome des communautés comprennent le droit de se constituer en CFUG, d'élaborer leurs règlements intérieurs et de les modifier à tout moment, d'identifier (par une élection ou d'autres méthodes) les membres du comité exécutif, et de punir les membres qui enfreignent les règles.

- Les droits de gestion forestière donnent la possibilité aux CFUG d'hypothéquer les produits forestiers sur pied afin d'obtenir des prêts auprès d'institutions financières. Ils peuvent créer une entreprise forestière communautaire et réaliser des bénéfices, ainsi que fixer les prix de leurs produits forestiers et les commercialiser. Notons que cela s'avère toutefois difficile à mettre en pratique.<sup>60</sup>

- Le CFUG est tenu par ses **conditions de financement** d'établir un compte pour la gestion de la forêt communautaire. Il peut alors y recevoir des subventions – du gouvernement ou de toute personne ou organisation – et y déposer les éventuels bénéfices issus de la vente de produits forestiers ou les montants des amendes potentiellement perçues. Le groupe peut investir

L'encadré 3 continue sur la page suivante

<sup>55</sup> Village Land Act 1999, Section 8.

<sup>56</sup> Local government (District Authorities) Act 1992.

<sup>57</sup> Forest Act 1993, Section 25; Forest Rules 1995, Sections 26 et 27.

<sup>58</sup> La loi forestière ne définit aucun critère pour vérifier que l'intérêt collectif a été ou non atteint au moment de la cession de la forêt communautaire. Cependant, l'intérêt collectif devrait être garanti par des dispositions appropriées dans le règlement intérieur et les prescriptions du plan de gestion du CFUG.

<sup>59</sup> Suite à la restructuration récente de l'Etat basée sur la nouvelle Constitution, les fonctions de responsable départemental des forêts (District Forest Officer) seront remplies par le nouveau responsable de la division forêts (Divisional Forest Officer). Nous utilisons dans ce rapport les expressions contenues dans la législation actuellement en vigueur.

<sup>60</sup> Gritten et al. (2015).

### Encadré 3 – suite

dans n'importe quel domaine, personne ou activité de développement selon la décision de l'assemblée générale (c'est-à-dire de tous les membres de la communauté), conformément au plan de gestion approuvé.

Le principal avantage de l'enregistrement en tant que CFUG est le **degré d'indépendance** conféré aux communautés vis-à-vis des structures administratives étatiques. En effet, les forêts communautaires peuvent être attribuées au-delà des limites administratives ou politiques existantes. Cela signifie que les zones de forêts communautaires peuvent être adaptées au contexte géographique local. En outre, ce statut permet aux communautés de bénéficier d'une solide protection juridique et de l'autonomie nécessaire pour mener des activités de gestion communautaire des forêts (conformément au plan de gestion approuvé), qui sont des garanties de leur résilience dans le temps. Ces forêts communautaires ont par exemple continué de fonctionner pendant la décennie d'insurrection maoïste (1996-2005), alors que les institutions étatiques étaient dysfonctionnelles ou absentes.<sup>61</sup> Enfin, le niveau élevé d'autonomie garantie par le statut de CFUG diminue le risque pour les communautés de se voir imposer des décisions bureaucratiques arbitraires.

Le **processus de création du CFUG étant mené par la communauté**, cette dernière peut former le groupe selon la volonté, la capacité et le droit coutumier de ses membres. De plus, le CFUG est un groupe inclusif représentant la communauté dans son ensemble, il est formé de tous ses membres et notamment des différents groupes d'intérêt qui la constituent. Les CFUG bénéficient, par ailleurs, d'une forte autonomie gouvernementale et de droits de gestion forestière solides, telle que l'indique la

législation (Forest Act 1993, Forest Regulation 1995 et Community Forestry Guidelines 2002).<sup>62</sup>

De plus, la création d'une entité indépendante spécifique en charge de la foresterie communautaire a permis aux communautés de **solliciter la collaboration de tiers** issus de la société civile ou du secteur privé, et ainsi de ne pas dépendre exclusivement du soutien du gouvernement. En outre, le CFUG, en tant que personne morale, a vocation de « succession perpétuelle ». Cela signifie qu'il peut posséder et transférer des biens, et qu'il peut, en son nom propre, intenter des actions en justice ou être poursuivi.

Le modèle prévoit le **retrait éventuel du statut de CFUG** par l'administration. Celle-ci peut en effet démanteler le CFUG s'il s'avère que le groupe entreprend une déforestation à grande échelle ou qu'il agit contrairement aux dispositions du plan de gestion. Dans de tels cas, l'enregistrement des statuts du CFUG peut être annulé et la forêt communautaire retirée.<sup>63</sup> Toutefois, la loi pare au risque de retrait arbitraire du statut de CFUG en reconnaissant qu'il est du devoir du gouvernement de reconstituer le CFUG, le cas échéant, et de lui donner suffisamment de préavis et de temps pour faire face à la situation.<sup>64</sup> De plus, la loi prévoit des sanctions à l'encontre de tout fonctionnaire agissant au-delà de son champ de compétences, dotant ainsi les communautés d'une mesure de sauvegarde forte. Enfin, la communauté peut faire part de ses préoccupations en déposant une plainte auprès du directeur régional des forêts.<sup>65</sup> Il semble qu'en pratique, l'administration locale adopte une approche collaborative et tente de résoudre les problèmes qui se présentent directement avec la communauté plutôt que par l'utilisation des moyens juridiques prévus pour contester ou annuler le CFUG.

### Comment est attribuée la forêt communautaire ?

En pratique, la foresterie communautaire est réellement accessible là où les procédures d'attribution demeurent simples et appropriées – en particulier les étapes formelles que les communautés doivent suivre pour demander la gestion d'une forêt communautaire. En plus d'être simple, la procédure d'attribution des forêts communautaires doit également être peu coûteuse. Dans la plupart des pays étudiés, le processus d'attribution comprend de nombreuses étapes et nécessite l'élaboration de documents techniques. Il

est donc compliqué pour les communautés d'obtenir la gestion d'une forêt communautaire sans un soutien extérieur important, que ce soit de la part de l'administration locale, de consultants ou d'autres aides extérieures.

### Qu'est-ce qu'une procédure d'attribution simple ?

La procédure d'attribution détermine à qui est accordée une forêt communautaire, les limites des terres forestières attribuées, ainsi que les règles spécifiques qui s'appliquent à la forêt en question. Les procédures d'octroi des forêts communautaires exigent

61 Ojha (2009).

62 Voir la section 2.5 sur la gestion des forêts communautaires et l'encadré 7 sur les activités de foresterie communautaire au Népal.

63 Forest Act 1993, Section 27, "Community forest may be taken back".

64 Forest Act 1993, Section 28, "Community forest may be re-handed over".

65 Comme indiqué précédemment, suite à une restructuration récente, les fonctions de la direction régionale des forêts (expression employée dans la législation actuellement en vigueur) seront transférées à une direction provinciale des forêts.

généralement que les communautés déposent une demande, soumettent des documents techniques et suivent certaines étapes procédurales. Bien que dans la plupart des pays la procédure d'attribution soit détaillée dans la législation (comme au Népal et aux Philippines), il arrive qu'elle ne soit prévue que dans des lignes directrices non contraignantes (comme en Tanzanie).

Pour que la foresterie communautaire reste accessible, le processus doit pouvoir être mené par les communautés elles-mêmes (**Encadré 4**). Pour cela, il est utile par exemple de prévoir des modèles de documents à remplir, en langage facile et avec des instructions claires sur les informations que les communautés doivent fournir. Idéalement, les communautés devraient être en mesure de suivre seules les procédures, tout en ayant la possibilité de faire appel à une aide extérieure pour faciliter le processus.

L'une des difficultés particulières du processus d'attribution des forêts communautaires demeure bien souvent l'élaboration d'un plan de gestion forestière, qui peut être une condition de l'attribution. Le plan de gestion vise à fournir un cadre pour identifier et guider les activités qui peuvent être menées dans la forêt communautaire. Cependant, l'exigence d'élaborer des plans complexes, dont les conditions sont excessivement rigoureuses et techniques, risque d'entraver l'accès effectif à la foresterie communautaire.<sup>66</sup> Ainsi, l'accès à la foresterie communautaire se trouve renforcé lorsque les règles d'attribution sont pragmatiques et faciles à comprendre et à mettre en œuvre, en particulier en ce qui concerne les plans de gestion (voir aussi **la partie 2.5**, ci-dessous).

La procédure d'attribution doit tenir compte du temps nécessaire à l'octroi d'une forêt communautaire et des coûts qui y sont associés. Au Népal, la procédure détaille

les différentes étapes exigées pour la constitution d'un CFUG et pour l'attribution de la zone forestière. Les coûts associés à la procédure d'attribution peuvent être très élevés.

L'inventaire des ressources forestières et la préparation du plan de gestion, tous deux requis avant l'octroi de la forêt communautaire, peuvent atteindre un minimum de 150 euros pour une zone forestière inférieure à 10 hectares.<sup>67</sup> Le temps nécessaire pour attribuer la forêt communautaire peut varier en fonction de divers facteurs, notamment la taille de la communauté, la surface forestière à attribuer et la disponibilité des représentants du gouvernement et d'éventuels facilitateurs pour le soutien technique. Pour une forêt de 100 hectares cela peut prendre environ six mois, à condition cependant qu'il n'y ait pas de conflit concernant les limites de la forêt et les modalités d'appartenance au CFUG.<sup>68</sup>

La législation devrait clairement définir les critères appliqués pour l'attribution des forêts communautaires. Au Népal, la loi requiert que le DFO prenne en compte deux facteurs avant d'accorder une forêt du domaine national à un CFUG : la distance entre la communauté et la forêt, et la volonté et la capacité de la communauté à gérer cette forêt.<sup>69</sup>

La loi ne précise cependant aucune norme objective pour déterminer la volonté et la capacité des groupes ou ce qui est considéré comme une « forêt accessible » dans ce contexte. Par conséquent, ces aspects sont déterminés de manière discrétionnaire par les DFO.<sup>70</sup> En dernier lieu, pour qu'une procédure d'attribution soit accessible, les communautés ne devraient pas être obligées de parcourir de longues distances pour remettre des documents techniques (voir la partie suivante sur la décentralisation).



Membres de la communauté montrant les limites de leur forêt communautaire (Philippines)

© Tanja Venisnik

66 Gritten et al. (2015).

67 Le coût total de l'inventaire forestier et de la préparation du plan de gestion dépend de la taille de la forêt communautaire. Les autres coûts, tels que la préparation du règlement intérieur, l'organisation de l'assemblée générale et de l'audience publique, la préparation des rapports d'activités et des rapports d'audit, etc., doivent également être pris en charge par le CFUG.

68 Cette durée inclut la formation du CFUG, la formulation du règlement intérieur, la préparation du plan de gestion et son approbation par le DFO.

69 Forest Regulation 1995, Rules 26–28.

70 L'accessibilité de la forêt communautaire est déterminée dans le cadre du rapport d'inventaire forestier de 1999 par l'exercice d'activités dans la forêt en plus de sa proximité (quelques kilomètres au plus). Cependant, ce standard n'est pas appliqué de manière uniforme.

#### Encadré 4 En Tanzanie, une procédure d'attribution accessible

En Tanzanie, la procédure à suivre pour la déclaration d'une VLFR, est relativement simple, mais elle est peu détaillée par la loi forestière de 2002.<sup>71</sup> Elle est par contre présentée de manière plus précise, en six étapes distinctes, dans les lignes directrices relatives à la gestion communautaire des forêts ou «Community Based Forest Management Guidelines». Il s'agit d'abord de choisir, au sein de la communauté, les membres qui constitueront le VNRC. Celui-ci identifie ensuite les limites de la forêt ayant vocation à devenir une VLFR et rédige un plan d'aménagement et un règlement intérieur. Ces documents sont ensuite transmis au conseil départemental pour commentaires, avant d'être approuvés par l'assemblée du village. Une fois l'aval de l'assemblée donné, la VLFR est officiellement créée.

Malgré le caractère a priori simple de cette procédure, il semble qu'il y ait une contradiction entre la loi forestière de 2002 et les lignes directrices relatives à la gestion communautaire des forêts sur l'entité

compétente pour reconnaître la création de la VLFR : le conseil du village ou le conseil départemental. Malgré cette incohérence, il semble qu'en pratique les communautés ont pu obtenir la reconnaissance de VLFR sans difficultés particulières. Les modalités prévues dans les lignes directrices sont, en dépit de leur caractère non contraignant, suivies dans leur majorité par les communautés. Dans une communauté que nous avons visitée, la mise en oeuvre de la procédure d'attribution a pris environ un an pour la création d'une VLFR d'une superficie d'environ 70,000 hectares.

En Tanzanie, le processus d'attribution permet l'élaboration du règlement interne par la communauté elle-même et présente les avantages d'une approche décentralisée. L'accessibilité du processus est également due au fait que la communauté est déjà identifiée par l'existence du village et n'a ainsi pas besoin de créer une nouvelle structure pour être officiellement reconnue.

#### A quel niveau administratif la procédure doit-elle être conduite ?

Le degré de décentralisation du processus d'attribution peut jouer un rôle important pour apporter la garantie d'un processus d'attribution simple et accessible. Lorsque la procédure d'attribution des forêts est déléguée à une administration forestière locale, les communautés semblent bénéficier d'un relativement bon accès à la foresterie communautaire, comme en atteste l'exemple du Népal. Aux Philippines, la centralisation récente et croissante de l'administration pourrait au contraire accroître les difficultés d'accès aux forêts communautaires (**Encadré 5**).

L'un des avantages de la décentralisation est de rapprocher les communautés et leurs membres du lieu de prise de décision. Cela facilite le dépôt physique des documents nécessaires à une demande et permet de recevoir l'appui de l'administration locale. La décentralisation permet également à l'administration de s'assurer que la procédure reflète mieux les particularités de la zone concernée (par exemple le type de forêt sollicitée), comme l'exigent certaines conditions d'attribution. Les agents des services locaux sont, par ailleurs, plus susceptibles d'avoir une meilleure connaissance des forêts et des communautés dans leur région, et ainsi de prendre des décisions éclairées et adaptées à la zone concernée.

Enfin, la délégation de pouvoirs au niveau local permet d'établir des liens entre les responsables locaux et les communautés. Ceci peut faciliter le travail de suivi et d'exécution des activités de foresterie communautaire à long terme.

La décentralisation n'est cependant pas une panacée et peut au contraire se révéler être un parcours semé d'embûches. Par exemple, la délégation du pouvoir peut s'accompagner d'un accroissement de la corruption au niveau local.<sup>72</sup> Il est donc important d'envisager une conception prudente de la législation en matière de procédure d'attribution, en définissant clairement les droits et les responsabilités de l'administration locale. Les moyens humains et financiers à disposition des administrations locales peuvent également avoir un impact sur l'efficacité des politiques de décentralisation.<sup>73</sup> Par exemple, les autorités locales ne peuvent gérer qu'un certain nombre de forêts communautaires et ont besoin, pour ce faire, de moyens appropriés, tels que des moyens de transport. La gestion des forêts communautaires exige également des capacités techniques appropriées (connaissances et compétences) pour aider au mieux les communautés et procéder au suivi de la gestion des zones forestières.<sup>74</sup>

71 Forest Act 2002, Sections 34 et 35.

72 Ferguson and Chandrasekharan (2011).

73 Gritten et al. (2015).

74 Gritten et al. (2015).

### Encadré 5 Aux Philippines, une nouvelle approche centralisée pour l'attribution forêts communautaires

Aux Philippines, l'établissement d'un accord de CBFM se fait en plusieurs étapes: (1) l'étape préparatoire au cours de laquelle les zones qui seront dédiées à la foresterie communautaire sont identifiées et délimitées, (2) la constitution des organisations communautaires et (3) le développement et l'approbation de l'accord de CBFM.<sup>75</sup> Jusqu'à récemment, le processus d'approbation des accords de CBFM était décentralisé en fonction de la surface de la zone de CBFM proposée : les services décentralisés du DENR, à l'échelon local, approuvaient les petites zones de CBFM (jusqu'à 500 ha), les zones plus vastes étaient approuvées par les services provinciaux (500 et 5 000 ha) et de région (5 000 et 20 000 ha) et le gouvernement central était chargé d'approuver les zones de CBFM de plus de 20 000 ha.<sup>76</sup>

Aujourd'hui cependant, la procédure est centralisée et toutes les demandes d'accord de CBFM nécessitent dorénavant une validation finale par les services centraux du DENR basés à Manille, quelle que soit la surface de la zone considérée. Cela allonge les délais d'établissement des conventions et éloigne la prise de décision des réalités de terrain, ce qui est susceptible de rendre plus difficile l'octroi d'une convention de CBFM aux communautés.

### Où la foresterie communautaire peut-elle avoir lieu ?

Le cadre juridique identifie généralement un domaine forestier ou une zone forestière spécifique où la foresterie communautaire peut avoir lieu. Il est important que ceci soit prévu dans la loi et que cette dernière prévoie également l'attribution de zones forestières de qualité, et pas seulement de forêts dégradées. En Tanzanie, seules les forêts du village, qui comprennent toutes les forêts situées sur les terres du village, peuvent être consacrées à la foresterie communautaire.<sup>77</sup> Les lignes directrices relatives à la gestion communautaire des forêts précisent que la foresterie communautaire « peut s'appliquer à tout type de forêts, que celles-ci soient riches ou pauvres en biodiversité, intactes ou dégradées, grandes ou petites, humides, de montagne, boisées ou de mangroves. »<sup>78</sup> Par ailleurs, la législation ne prescrit pas de surface maximale pour une VLFR.

Au Népal, les forêts communautaires peuvent être attribuées dans toutes les forêts nationales.<sup>79</sup> La foresterie communautaire peut également être reconnue en dehors des forêts nationales, si les utilisateurs de la forêt communautaire ont planté ou souhaitent planter des arbres dans la zone à attribuer. De plus, la loi dispose clairement que les limites des villages, des villes et des départements n'ont aucun effet sur la détermination d'une forêt communautaire.<sup>80</sup> Cette flexibilité permet de créer des forêts communautaires au-delà des limites administratives. La loi exige alors que les deux districts – ou plus – et les agents forestiers locaux concernés collaborent pour attribuer la forêt communautaire.

### 2.3. La gouvernance interne de la communauté

La gestion des forêts communautaires repose généralement sur la gouvernance locale, à travers la création ou l'utilisation d'instances communautaires, ce qui garantit un système adapté aux pratiques communautaires. Il n'est donc pas forcément utile que la législation prescrive un modèle unique pour toutes les forêts communautaires à travers le pays. Cependant, les dispositions légales peuvent permettre l'élaboration de règlements intérieurs, qui sont des règles développées par les communautés détaillant la façon dont elles entendent gérer la forêt communautaire, selon leurs propres structures et pratiques. Certains éléments communs peuvent être pris en compte pour appuyer ce processus.

### Faut-il établir des organes de prise de décisions pour gérer une forêt communautaire ?

La création ou l'identification d'organismes aux objectifs, rôles et responsabilités clairs, peut participer à la gestion efficace de la foresterie communautaire. Certains pays, comme les Philippines, prescrivent pour cela la création d'organes spécifiques au sein de la communauté. D'autres, comme le Népal, n'exigent pas des CFUG qu'ils se structurent autour d'organismes pour que la foresterie communautaire soit mise en oeuvre. Tous les pays visités s'appuient toutefois sur une combinaison de:

- un organe exécutif qui gère les activités quotidiennes de la forêt communautaire (le bureau exécutif au Népal, le comité villageois en Tanzanie et les conseils de gestion aux Philippines), et

75 Administrative Order DENR n°2004-29, Revised Rules and Regulations for the Implementation of Executive Order 263, 2004, Art III.

76 Administrative Order DENR n°2004-29, Revised Rules and Regulations for the Implementation of Executive Order 263, 2004, Art III, Sect. 15.

77 Forest Act 2002, Section 4.

78 Community Based Forest Management Guidelines 2007, p1.

79 D'autres types de forêts communautaires peuvent également être attribuées sur les terres publiques, les zones tampon et les zones de conservation.

80 Forest Rules 1995, Section 29(3)



Comité exécutif d'une forêt communautaire devant la liste des membres, affichée sur le mur (Népal)

- la réunion régulière de tous les membres de la forêt communautaire (l'assemblée générale au Népal et aux Philippines et l'assemblée villageoise en Tanzanie), où les principales décisions concernant la foresterie communautaire sont prises par consensus ou vote.

D'autres groupes peuvent en outre être formés afin d'entreprendre certaines activités spécifiques. Au Népal par exemple, certains CFUG ont des sous-comités chargés de la planification, de la distribution des produits forestiers, de l'audit interne, et du suivi et de l'évaluation. Ce sont les principaux mécanismes de gouvernance des CFUG pour assurer une participation pleine et effective des utilisateurs de la forêt dans la forêt communautaire.

### Comment garantir la responsabilité des membres de la communauté ?

Il est important que les personnes responsables de la mise en oeuvre de la forêt communautaire ou celles qui y occupent des postes de décision rendent des comptes à l'ensemble des utilisateurs de la forêt au sein de la communauté. Les mécanismes de responsabilité sont essentiels à l'établissement d'une bonne gouvernance car ils peuvent, lorsqu'ils sont efficaces, protéger contre la corruption et les décisions arbitraires. Ils peuvent aussi assurer que les décisions prises mènent à des actions concrètes et permettent d'assurer que les décisionnaires sont responsables de leurs actes.

Au Népal, par exemple, bien que les CFUG ne disposent pas systématiquement d'un système interne permettant aux membres de la communauté de suivre toutes les activités du bureau exécutif, certains mécanismes sont utilisés pour permettre la reddition des comptes. Tout d'abord, lors de l'assemblée générale, le bureau exécutif présente en général les principales mises à jour du fonctionnement de la forêt communautaire ainsi que les points à l'ordre du jour qui doivent faire l'objet d'une décision. Par ailleurs, un audit régulier du fonds du CFUG est requis lorsque la communauté génère des bénéfices à partir de la vente de produits forestiers ou d'activités connexes. En fonction du montant des revenus générés, cet audit est effectué par un membre de la communauté ou un auditeur indépendant agréé, et le rapport d'audit est ensuite validé par l'assemblée générale.<sup>81</sup> Enfin, l'assemblée générale peut constituer une commission d'enquête en cas de plainte déposée contre des membres du bureau exécutif.

### Comment garantir un système approprié de partage d'information ?

La transparence constitue une autre pierre angulaire de la bonne gouvernance. Elle exige que les membres de la communauté aient accès à l'information concernant les structures et les processus décisionnels, ainsi que sur les activités menées dans la forêt communautaire. Le cadre juridique peut faciliter cela en établissant le principe de transparence en matière de foresterie communautaire, soit dans un texte général (par exemple, la législation forestière), soit au sein d'une loi spécifique sur la foresterie communautaire.

Toutefois, afin de permettre l'exercice de pratiques communautaires diverses, il est important que ces dispositions juridiques permettent une certaine flexibilité.

Divers outils sont utilisés pour assurer l'accès à l'information dans les forêts communautaires. La plupart des CFUG et des organisations communautaires rencontrés par ClientEarth au Népal et aux Philippines utilisent par exemple des panneaux d'affichage facilement accessibles. Disposés dans la salle du bureau exécutif ou sur les murs extérieurs du bâtiment, ces panneaux affichent en langue locale les listes, passées et présentes, des personnes activement impliquées dans la forêt communautaire. Cela permet aux membres de la communauté, aux visiteurs ou aux communautés voisines, de savoir qui sont les principaux responsables de la forêt communautaire. Ces panneaux peuvent aussi présenter d'autres informations plus générales, parfois à l'aide d'illustrations, ce qui permet de rendre l'information accessible aux membres non alphabétisés de la communauté.

## 2.4. La participation des membres de la communauté et la représentation des groupes vulnérables

Pour que la gestion des forêts soit véritablement communautaire, il importe que les communautés gèrent et contrôlent leurs forêts de manière autonome, en ayant la possibilité de demander ou non

un soutien externe (**partie 2.10**). Le cadre juridique doit comprendre des garanties pour encourager la participation de tous – en particulier des femmes, des minorités ethniques, des individus socialement marginalisés et des peuples autochtones.

### Quels mécanismes peuvent aider à assurer la participation ?

Il est important que des dispositions juridiques encadrent la participation communautaire, les coutumes locales ne prévoyant pas toujours l'inclusion de tous les membres de la communauté dans la foresterie communautaire. Par exemple, au Népal, il incombe au DFO de s'assurer, avant de céder la forêt communautaire, que tous les utilisateurs de la forêt sont représentés et ont participé à la préparation du règlement intérieur de la forêt.<sup>82</sup>

En Tanzanie, la participation effective des communautés à la foresterie communautaire est prévue par la législation et organisée selon les mécanismes de la démocratie locale. Le conseil de village prend des décisions sur la foresterie communautaire lors de réunions qui requièrent un quorum minimum des membres du village. Ces décisions sont ensuite approuvées par l'ensemble de la communauté lors des réunions trimestrielles de l'assemblée villageoise auxquelles tous les habitants du village âgés de plus de 18 ans peuvent participer. Ceci assure une participation communautaire relativement bonne.



Les dispositions sur la parité au Népal ont permis aux femmes de devenir des leaders au sein de leur communauté, au delà de la foresterie communautaire

© Nathalie Faure

<sup>82</sup> Selon les lignes directrices du CFDP, il doit y avoir pour chaque ménage au moins un homme et une femme habilités à représenter le ménage dans les réunions régulières et à l'assemblée générale du CFUG, et si les représentants d'un ménage ne sont pas satisfaits du processus d'élaboration du règlement intérieur ou du plan de gestion forestière, ils peuvent déposer une plainte auprès du DFO et de l'administration locale.

Toutefois, la représentation communautaire peut, dans certains cas, demeurer très limitée. Aux Philippines, les organisations communautaires peuvent ne représenter qu'une fraction de la communauté qui elle-même peut atteindre plusieurs milliers de personnes.<sup>83</sup> Par conséquent, tous les membres de la communauté ne participent pas aux activités de foresterie communautaire, ce qui peut avoir des répercussions directes sur le partage des bénéfices avec la communauté dans son ensemble.

### Comment garantir la participation des minorités, des femmes et d'autres groupes marginalisés ?

Certains groupes vulnérables sont plus susceptibles d'être exclus du développement et de l'exploitation des forêts communautaires. En Tanzanie, certains groupes d'éleveurs qui, comme les Masai, se déplacent d'un village à l'autre à la recherche de pâturages, se retrouvent exclus des activités de foresterie communautaire puisqu'ils ne résident pas en permanence dans un même village. Leur mode de vie nomade peut cependant signifier qu'ils mènent des activités dans le village pendant une partie de l'année et qu'ils devraient ainsi pouvoir bénéficier de la foresterie communautaire.

Le cadre juridique doit porter une attention particulière à la manière de prévenir l'exclusion des groupes marginalisés. Le Népal a adopté des dispositions visant à éviter la marginalisation accrue des minorités et à garantir la participation des populations autochtones,

des personnes démunies et des groupes socialement marginalisés à la foresterie communautaire (**Encadré 6**). De plus (comme indiqué à **la partie 2.2**), l'identification des différents groupes d'intérêts pendant l'étape de constitution du CFUG garantit que tous les membres de la communauté sont impliqués dans les discussions sur la forêt communautaire dès les premières étapes de sa création. Cela peut également être un bon moyen d'éviter l'accaparement des ressources par les élites.

Permettre la participation des femmes à la foresterie communautaire est essentiel pour assurer l'implication de tous les membres de la communauté. En Tanzanie et au Népal, le cadre juridique exige des quotas de participation des femmes dans la foresterie communautaire. En Tanzanie, la loi forestière énonce le principe général selon lequel « le comité villageois des ressources naturelles doit être formé dans le respect de l'équité hommes-femmes », tandis que des lignes directrices précisent qu'un tiers de cet organe doit être composé de femmes.<sup>84</sup> De plus, les règlements intérieurs des villages peuvent préciser davantage ces mécanismes de participation pour chaque comité. De même, au Népal, les lignes directrices disposent que 50 % des postes du bureau exécutif soient occupés par des femmes. Bien qu'il semble dans ces deux cas que ces recommandations soient prises en compte, les quotas proposés peuvent parfois être difficiles à atteindre. Par ailleurs, bien qu'il soit utile que ces lignes directrices indiquent comment garantir l'inclusion des femmes, elles n'ont qu'une force juridique limitée puisque qu'elles ne sont pas contraignantes.

Une des forêts communautaires dirigées uniquement par des femmes au Népal



83 Les organisations communautaires doivent s'enregistrer en tant que coopérative, association à but non lucratif ou association de travailleurs afin de se voir attribuer un accord de CBFM. Le nombre minimum de membres requis pour la constitution d'une coopérative est de quinze personnes, alors que la création d'une association ne requiert qu'un minimum de cinq personnes.

84 Forest Act 2002, Section 33(2)(b); Community Based Forest Management Guidelines 2007 (<https://bit.ly/2zi4MBx>).

## Encadré 6 Des dispositions sur l'équité hommes-femmes et l'inclusion sociale au Népal

La Constitution et la législation du Népal promeuvent l'égalité des droits entre les hommes et les femmes ainsi que l'équité des droits des populations autochtones et autres groupes socialement marginalisés, notamment en ce qui concerne l'accès et l'utilisation des ressources forestières.<sup>85</sup>

Au Népal, le cadre juridique encadrant la foresterie communautaire est composé de textes législatifs et réglementaires clés (principalement le Forest Act de 1993 et les Forest Rules de 1995), ainsi que de directives non contraignantes sur l'interprétation des dispositions légales.

Les lignes directrices du CFDP de 2015 fournissent les recommandations suivantes pour l'intégration des questions de genre en matière de représentation et de participation dans la foresterie communautaire:<sup>86</sup>

- Au moins 50% des postes au sein du bureau exécutif des CFUG devraient être occupés par des femmes, y compris des postes clés (soit la présidence, soit le secrétariat).
- Les noms des hommes et des femmes de chaque ménage doivent être mentionnés dans la liste des membres inscrits aux statuts du CFUG. Un homme et une femme de chaque ménage doivent, par ailleurs, être représentés à l'assemblée générale.
- La participation de chaque ménage aux activités liées à la foresterie communautaire devrait se faire dans un environnement non-discriminatoire et accueillant pour les femmes.<sup>87</sup>

Les lignes directrices contiennent également des dispositions prévoyant la participation effective des populations autochtones et des groupes pauvres et socialement marginalisés au sein de la communauté, ainsi qu'un partage des bénéfices incluant l'ensemble des groupes sociaux, en prescrivant:

- la représentation obligatoire des pauvres, des Dalits et des peuples autochtones au sein du bureau exécutif;<sup>88</sup>
- l'affectation de 35% des revenus du CFUG au soutien de moyens de subsistance et de génération de revenus au profit des pauvres, des femmes, des populations autochtones et des groupes socialement marginalisés;

- la priorité des ménages pauvres à être employés dans les entreprises forestières;
- l'attribution de terres dans la forêt communautaire aux personnes pauvres pour la réalisation d'activités génératrices de revenus;
- la création de dispositions particulières pour les pauvres dans le règlement intérieur et le plan d'action du CFUG.

Les ménages pauvres sont identifiés lors de la phase préparatoire du plan de gestion. Chaque CFUG doit effectuer une évaluation du bien-être des ménages à l'aide d'indicateurs tels que les droits fonciers, la possession de bétail, la situation professionnelle et le nombre d'individus au sein du ménage. De même, le CFUG utilise des outils tels que les enquêtes sociales et l'élaboration de cartes pour identifier les peuples autochtones et les groupes socialement marginalisés.

La mise en oeuvre de ces lignes directrices demeure difficile en pratique, en particulier pour assurer la participation des personnes pauvres, des Dalits et des groupes autochtones, dont la participation aux organes de décision de la foresterie communautaire demeure marginale. Ces recommandations ont cependant contribué à ce que des femmes assument un rôle de leader dans la gestion de la foresterie communautaire au Népal. Ainsi, on compte aujourd'hui environ 1,000 forêts communautaires dotées de bureaux exécutifs composés exclusivement de femmes.<sup>89</sup>

La participation accrue des femmes dans la foresterie communautaire leur a permis de gagner confiance en elles. Elles sont par conséquent plus disposées à s'engager politiquement. Ceci se traduit aujourd'hui par un leadership féminin conséquent dans le pays, bien au-delà de la gestion forestière. Ainsi, de nombreuses femmes qui s'étaient engagées dans la foresterie communautaire se sont présentées lors des dernières élections locales (de mai à septembre 2017), les premières depuis plusieurs décennies, et ont remporté un nombre de sièges sans précédent.<sup>90</sup> En outre, le renforcement de la présence des femmes dans les institutions des forêts communautaires a visiblement permis d'améliorer les résultats en matière de conservation des forêts.<sup>91</sup>

<sup>85</sup> Art. 18 (droit à l'égalité), 24 (interdiction du statut d'intouchable et des discriminations), 38 (droits des femmes), 40 (droits des Dalit), 42 (droit à la justice sociale), 51(g)(1) et 59(4)&(5) (droit préférentiel pour les communautés locales dans le partage des bénéfices issus de la gestion des ressources naturelles).

<sup>86</sup> CFDP Guidelines 2015, Section 3.7.

<sup>87</sup> Le terme "femme" est employé 62 fois dans les sections et sous-sections des lignes directrices de CFDP (révisées en 2015). L'accent est mis sur ce terme pour ce qui concerne l'égalité des sexes dans les activités de foresterie communautaire. Par exemple, l'égalité des sexes est soulignée dans les Sections 3.7 (assemblée générale), 3.9 (mobilisation des fonds), 5.1 (préparation du plan annuel), 5.3 (réduction de la pauvreté) et 6.7 (renforcement des capacités).

<sup>88</sup> Pour les postes du bureau exécutif qui ne sont pas occupés par des femmes (environ 50%), ces groupes devraient être représentés en proportion de leur part dans la communauté.

<sup>89</sup> WOCAN/UN-REDD (2013).

<sup>90</sup> FECOFUN/RRRI (2018).

<sup>91</sup> Agarwal (2010).

Les gousses de cardamome font partie des produits forestiers non-ligneux récoltés dans les forêts communautaires (Népal)



© Nathalie Faure

## 2.5 La gestion de la forêt communautaire

La plupart des cadres juridiques sur la foresterie communautaire exigent la mise en oeuvre d'activités de foresterie communautaire en conformité avec un plan d'action ou un plan de gestion forestière conçu par la communauté, et qui expose les différentes utilisations des zones forestières. La législation peut être plus ou moins prescriptive en ce qui concerne le type d'informations requises dans le plan de gestion.

### Quel devrait être le contenu d'un plan de gestion approprié ?

Le cadre juridique peut favoriser l'élaboration d'un plan de gestion simple par les communautés, et également fournir des modèles servant de documents d'orientation. Les exigences peuvent être adaptées en fonction de la taille de la forêt et de la communauté, ainsi que du type et de la complexité des activités proposées. Un plan de gestion simple à concevoir peut contribuer à assurer aux communautés une meilleure appropriation du contenu, ainsi qu'un meilleur niveau de conformité. Afin qu'ils restent un outil de planification utile, le niveau de complexité de ces plans devrait être définis en fonction de la capacité et des besoins des utilisateurs de la forêt ainsi que des types d'activités prévues dans la forêt communautaire (par ex. une foresterie orientée vers la production de moyens de subsistance ou des entreprises forestières communautaires).<sup>92</sup> Les détails techniques, tels qu'un inventaire forestier détaillé, par exemple, pourraient

être exigés uniquement si la communauté envisage de vendre des produits forestiers ou de recevoir des paiements pour des services environnementaux.

L'expérience a démontré qu'imposer des plans de gestion complexes peut entraver la mise en oeuvre des forêts communautaires. Aux Philippines, par exemple, les organisations communautaires ont besoin d'un appui technique considérable pour la préparation des plans de gestion et des plans d'action quinquennaux, en raison de leur complexité et des coûts qui y sont associés. On estime actuellement que moins de 50 % des détenteurs d'accords de CBFM ont finalisé leurs plans de gestion, notamment en raison des moyens financiers et techniques limités des organisations communautaires ainsi que du manque de soutien du DENR, tant financier qu'en ressources humaines.<sup>93</sup> En 2016, le DENR a réagi en élaborant des lignes directrices plus simples concernant le cadre de référence pour la gestion des ressources (Community Resource Management Framework Guidelines), mais leur efficacité reste à confirmer.

L'organe ou les membres responsables de la mise en oeuvre du plan de gestion doivent être clairement identifiés. Dans les trois pays analysés, cette responsabilité est assumée par les membres de la communauté, soit à travers l'organe en charge de la mise en oeuvre de la forêt communautaire (le comité exécutif au Népal, le VNRC en Tanzanie) ou, comme aux Philippines, à travers l'organisation communautaire dans son ensemble.

<sup>92</sup> La FAO fournit un compte-rendu utile des expériences de différents pays sur l'élaboration de « plans de gestion plus simples » pour la foresterie communautaire, ainsi que certains principes directeurs. Elle offre également des enseignements utiles sur les cadres juridiques appropriés pour les différentes activités forestières. (FAO, 2004).

<sup>93</sup> Technical Bulletin n°20 entitled enhanced Guidelines and Procedures in the Preparation/Updating of CRMF and the Five-Year Work Plan (FYWP) for the CBFMA, 2016..

## Quelles activités peuvent être menées dans les forêts communautaires ?

Comme indiqué plus haut, le plan de gestion est un document essentiel détaillant les activités qui seront menées par la communauté au cours des cinq ou dix prochaines années ou plus. En encadrant l'élaboration

des plans de gestion, les dispositions juridiques interdisent parfois explicitement certaines activités (**Encadré 7**). Cette mesure peut s'avérer utile car elle fournit des lignes directrices aux communautés, prévient des décisions administratives discrétionnaires et peut assurer le maintien de la durabilité de la ressource

### Encadré 7 L'étendue des activités de foresterie communautaire autorisées par la loi au Népal et aux Philippines

Le **cadre juridique népalais** identifie, à la fois, les activités qui peuvent être exercées par les communautés et celles qui leur sont interdites. Dans ce cadre, les activités suivantes sont interdites.

La destruction de la forêt, l'hypothèque ou le transfert de propriété des terres des forêts communautaires (cette propriété appartenant à l'Etat)

- le défrichement des zones forestières à des fins agricoles
- la construction de huttes ou de maisons à des fins personnelles ou familiales
- l'adoption de mesures susceptibles de provoquer l'érosion des sols
- la capture ou l'abattage d'animaux sauvages en violation des lois en vigueur
- l'extraction ou le transport de roches, terre, blocs rocheux, cailloux, sable, etc.<sup>94</sup>

Les lignes directrices de 1995 indiquent, quant à elles, le type d'activités qui peuvent être menées par les communautés.<sup>95</sup> Il s'agit entre autres de la protection et l'aménagement des forêts, la récolte du bois et d'autres produits forestiers, l'écotourisme et d'autres activités génératrices de revenus (par ex. la culture de plantes et les cultures de rente), ainsi que des activités de développement et de gouvernance communautaires (par ex. en matière d'énergie, de

santé et d'éducation ou l'organisation d'assemblées générales ou de formation).

Le plan de gestion d'une forêt communautaire au Népal est un outil utile pour l'aménagement forestier, mais aussi pour le développement communautaire. Dans la mesure où seules les activités listées dans le plan de gestion peuvent être exécutées, il est impératif que les membres de la communauté déterminent dans ce plan ce qu'ils prévoient de réaliser dans leur forêt communautaire.

**Aux Philippines**, les membres d'une communauté peuvent développer un large éventail d'activités, telles que le reboisement, la protection des forêts, l'agroforesterie, la récolte de bois,<sup>96</sup> l'écotourisme ou d'autres activités génératrices de revenus (par ex. la collecte des PFNL ou la fabrication de meubles en rotin). Les activités pratiquées sont déterminées par des plans de gestion et des plans de d'action quinquennaux. Aucun type d'activité n'est explicitement interdit par la loi. Cependant, la priorité est donnée à une utilisation de la forêt qui conduit à une extraction limitée de ressources (par ex. les PFNL) ou à l'absence d'extraction (écotourisme). Les activités conduisant à l'extraction du bois sont placées en dernière priorité.<sup>97</sup> Les communautés peuvent avoir accès à la foresterie communautaire à condition qu'elles emploient des méthodes de récolte respectueuses de l'environnement, écologiquement durables et intensives en main-d'oeuvre.

Les membres peuvent louer cette zone de loisirs dans une forêt communautaire pour générer des revenus pour la communauté

© Nathalie Faure



<sup>94</sup> Forest Rules 1995, Rule 31.

<sup>95</sup> Community Forest Directives 1995, Section 6.

<sup>96</sup> Cependant, la récolte de bois fait actuellement l'objet d'un moratoire.

<sup>97</sup> DENR Memorandum Circular 1997-12, Section 1 ; Guidelines for the Formulation of CRMF et Annual Work Plan for Community Based Forest; Management Areas.

## Comment gérer des forêts communautaires, et avec quelle aide ?

Une foresterie communautaire durable, plutôt que dépendante de projets susceptibles de n'apporter qu'un gain à court terme, peut garantir une viabilité à plus long terme. Cependant, des projets à court terme peuvent contribuer à établir des forêts communautaires.<sup>98</sup> Aux Philippines, la gestion communautaire des forêts tend à être vue comme un projet plutôt que comme une stratégie de gouvernance forestière à long terme.<sup>99</sup> Les organisations communautaires sont dépendantes de projets de subsistance et de reforestation spécifiques, et elles tendent à se dissoudre après l'épuisement des fonds alloués au projet. Cela ne crée pas une incitation suffisamment forte pour que les membres des organisations communautaires poursuivent la mise en oeuvre d'activités une fois le projet terminé. Cependant, certaines organisations communautaires ayant mieux réussi sont arrivées à poursuivre des activités au-delà du projet initial, bien que cela semble être lié à un fort leadership, à une cohésion importante entre les membres de la communauté et à un soutien extérieur continu.

La loi peut permettre aux communautés d'impliquer des tiers dans la gestion forestière, tout en fournissant des garde-fous contre un rapport de forces déséquilibré entre les communautés et les entreprises. En Tanzanie, les lignes directrices de 2013 sur la récolte dans les réserves forestières des terres villageoises (Guidelines for Harvesting in Village Land Forest Reserves) fournissent des orientations non-contraignantes sur la manière dont « les réserves forestières des terres

villageoises peuvent être exploitées au bénéfice des communautés rurales et de façon durable ». <sup>100</sup> Il s'agit d'une liste d'étapes à suivre par la communauté, allant du marquage des arbres à la récolte et au transport du bois. La législation prévoit en outre que le conseil du village doit obtenir l'accord de l'assemblée villageoise pour conclure des accords permettant à des tiers d'exercer des activités dans leur VLFR. <sup>101</sup> En pratique, ces éléments semblent contribuer à une relation équilibrée entre les communautés et les exploitants forestiers: au moment de signer un contrat avec des entreprises forestières, les communautés vendent le bois sur pied à un prix fixe. Pendant les opérations, elles surveillent les activités forestières, notamment le respect de l'obligation d'obtenir un permis de récolte et le paiement des taxes par l'exploitant forestier. <sup>102</sup>

Le modèle philippin prévoit en outre que la responsabilité de l'organisation communautaire peut être engagée pour tout manquement du sous-traitant ou de la tierce partie dans la mise en oeuvre de la zone de CBFM ou des activités économiques au sein de celle-ci, afin de respecter les modalités et les conditions de l'accord de CBFM. <sup>103</sup> Cela peut renforcer le niveau de responsabilité de l'organisation communautaire lors de la conclusion de contrats avec des tiers. Cependant, au vu des fréquents déséquilibres de pouvoir entre les communautés et les entreprises, cela peut également placer l'organisation communautaire dans une position difficile en transférant la responsabilité d'un manquement d'une tierce partie à une partie contractante plus vulnérable.



Pépinière de semis contribuant aux activités de reboisement au sein d'un forêt communautaire (Philippines)

98 Sikor et al. (2013).

99 Pulhin et al. (2007).

100 Guidelines for harvesting in village land forest reserves 2013.

101 Forest Act 2002, Section 49(6).

102 Consultations communautaires, Juillet 2018.

103 DENR AO 2004-29, Art. III, Section 17.

## 2.6 L'accès au marché



Scierie dans une forêt communautaire népalaise

© Nathalie Faure

La foresterie communautaire ne permet pas seulement de sécuriser les moyens de subsistance des communautés et protéger les forêts ; elle peut également contribuer au développement local. Le cadre juridique peut soutenir l'accès au marché pour les communautés, en permettant aux communautés entrepreneuses de générer des revenus. Cela peut se faire grâce à la récolte, la transformation et la vente de bois ou de PFNL, ou grâce à d'autres activités génératrices de revenus comme l'écotourisme ou la génération de paiements pour services environnementaux.<sup>104</sup> Certains défis importants auxquels sont confrontées les communautés pour accéder au marché sont liés à la complexité et à la multiplication des réglementations, à la qualité de la forêt attribuée, à l'accès aux financements et aux partenariats commerciaux, à la mauvaise qualité des infrastructures et à des capacités et savoir-faire limités en matière commerciale.<sup>105</sup>

Un cadre juridique propice à la foresterie communautaire peut favoriser l'accès des communautés au marché de plusieurs façons. Il peut faciliter cet accès à différents niveaux de la chaîne d'approvisionnement, pour assurer une fourniture de services et de produits forestiers durable (par ex., depuis la récolte jusqu'à la transformation, le transport et la vente de bois)

- La législation peut prévoir une procédure simple pour développer l'activité économique, par exemple en s'abstenant d'imposer la création d'une nouvelle entité juridique comme condition d'accès au marché. Au Népal, les CFUG sont légalement tenus de s'enregistrer en tant que microentreprise

ou coopérative pour pouvoir créer une entreprise communautaire. Ceci constitue pour les communautés une étape supplémentaire, qui rend la procédure plus complexe et ralentit l'accès au marché.<sup>106</sup>

- La réglementation peut prévoir des allègements fiscaux, un accès plus facile aux capitaux et un soutien technique (par ex. par des formations en gestion financière) pour les entreprises communautaires. Dans le cas de la vente de produits forestiers, des exemptions fiscales ou une taxation minorée peuvent rendre l'exercice d'activités commerciales abordable pour les communautés. En Tanzanie, par exemple, le bois provenant de forêts communautaires est plus compétitif, car la récolte du bois bénéficie d'une exonération fiscale.<sup>107</sup>
- Les règles relatives au transport commercial sont de nature à soit faciliter, soit entraver, l'accès au marché. Le principal obstacle au commerce du bois en Tanzanie et au Népal découle de l'obligation pour les communautés d'obtenir un permis de transport, lequel n'est pas accordé facilement par l'administration. Dans ce contexte, le transport est assuré principalement par des négociants, qui accomplissent la procédure nécessaire à l'obtention d'un permis de transport, et sont légalement responsables. Des règles favorables, adaptées aux forêts communautaires, pourraient permettre aux membres des communautés de transporter et de commercialiser leurs propres produits, améliorant ainsi leurs revenus.

<sup>104</sup> La gamme des entreprises forestières est présentée dans Macqueen et Bolin (2018).

<sup>105</sup> Gritten et al. (2015) ; Macqueen (2008) ; Gilmour (2016), chapitres 5 et 9.

<sup>106</sup> Le Forest Act est actuellement en cours de révision et il s'agit là de l'un des points de discussion.

<sup>107</sup> Forest Act 2002, Section 78(3). Les administrations locales peuvent collecter les taxes sur le transport de produits issus de la foresterie communautaire (Blomley et Iddi, 2009).

- La rentabilité des forêts communautaires peut être affectée si les règles sur la transformation et la fabrication dissuadent les communautés de vendre des produits transformés. Le développement d'infrastructures locales peut réduire le coût des activités d'exploitation.<sup>108</sup> Au Népal, l'interdiction de la transformation commerciale du bois au sein des forêts communautaires entraîne des coûts de transport élevés pour les CFUG.<sup>109</sup> Les communautés ne sont autorisées à scier du bois à proximité de la forêt que pour un usage interne et seulement sur autorisation préalable du DFO.
- Permettre une flexibilité quant à la fixation des prix des produits peut également profiter aux communautés. En Tanzanie, le cadre de travail des entreprises forestières communautaires est basé sur les règlements intérieurs des communautés. Dans les VLFR, les communautés peuvent décider de fixer le prix du bois. Elles choisissent bien souvent d'aligner ce prix sur le prix officiel fixé par les services forestiers de Tanzanie (Tanzania Forest Service). Lorsque plus d'un client est intéressé par l'achat de bois issu de la forêt communautaire, il est vendu aux enchères. Enfin, le bois est généralement vendu aux membres de la communauté à un prix moins élevé.
- La législation peut aussi améliorer l'accessibilité au marché en permettant aux communautés de faire appel à des organisations du secteur privé pour récolter, transporter ou transformer des produits.
- Le cadre juridique peut, en outre, faciliter le renforcement des capacités et de l'appui techniques pour accroître l'accès au marché. Le transfert de connaissances devrait être facilité en permettant à des tiers de participer à la foresterie communautaire, ainsi qu'en intervenant dans le soutien marketing (par ex. en ce qui concerne la fixation des prix, la distribution et la stratégie de marque).

Les domaines non-exhaustifs présentés ci-dessus montrent de quelle façon la législation peut faciliter l'accès au marché sans être restrictive ou réglementer de manière excessive. Des conditions favorables associées doivent également être prises en compte, notamment en ce qui concerne l'accès au financement, la qualité des infrastructures et l'accès à l'information.<sup>110</sup>

## 2.7 Le partage des bénéfices

L'un des objectifs de la foresterie communautaire est d'améliorer les moyens de subsistance des membres de la communauté. Mais comment s'assurer que les bénéfices issus des forêts communautaires sont partagés de manière juste et équitable avec l'ensemble de la communauté ? Les bénéfices peuvent être monétaires ou non monétaires (par ex. l'emploi ou une formation).<sup>111</sup> Ils peuvent être destinés directement aux membres de la communauté ou aux familles (par ex. par le partage de la collecte de fourrage) ou être indirectement profitables à un groupe plus large (par ex., par le biais d'un nouveau centre de santé ou d'une nouvelle école). Le partage des bénéfices est indispensable au succès de la forêt communautaire, et le cadre juridique peut le promouvoir de différentes façons.

La législation peut exiger le partage des bénéfices au sein d'une communauté, tout en autorisant cette dernière à choisir elle-même le mécanisme de partage adéquat. Le cadre général de la foresterie communautaire peut ainsi présenter différentes options, par exemple l'attribution d'un pourcentage des bénéfices communautaires à des projets communautaires validés par tous. Cela peut garantir que le partage des bénéfices reflète les cultures et coutumes locales, ainsi que les différentes notions d'équité pouvant varier d'une communauté à une autre. Tous les modèles de foresterie communautaire que nous avons analysés se caractérisent par l'existence d'un partage des bénéfices, à travers des approches diverses (**Encadré 8**).

L'une des difficultés observées est de veiller à ce que le modèle de partage des bénéfices soit véritablement équitable et juste pour tous les membres de la communauté. En effet, le partage des bénéfices peut être affecté par les divisions sociales au sein de la communauté et il est susceptible d'être accaparé par les élites.<sup>112</sup> Il est donc utile de réfléchir aux mesures de protection à inclure dans la loi ou dans des lignes directrices pour éviter ces défis.

108 Gritten et al. (2015).

109 Les scieries doivent être situées à 3km des forêts dans la région du Terai au sud du Népal, et à 1,5km des forêts dans les régions des moyennes et hautes montagnes. Ces distances ont été fixées afin de limiter le risque d'exploitation illégale des forêts (Gritten et al., 2015).

110 Gritten et al. (2015); Macqueen (2013).

111 Lawlor et al. (2013).

112 Persha et Anderson (2014).

113 Un rapport de suivi et un rapport d'audit (si la communauté dégage des revenus de ses activités) sont soumis annuellement au DFO.

Un système de suivi et de transparence est essentiel (voir **partie 2.3** ci-dessus), au moins au niveau communautaire, afin que tous les membres de la communauté sachent comment les fonds ou les bénéfices induits sont utilisés et partagés. De tels mécanismes peuvent réduire le risque d'accaparement des ressources par les élites. Par exemple, au Népal, bien que les communautés rendent régulièrement compte au DFO de la mise en oeuvre globale de la foresterie communautaire,<sup>113</sup> y compris de l'utilisation des fonds, le contrôle sur

site effectué par le DFO se concentre principalement sur les quotas de bois coupé et les autres produits forestiers. Ainsi, il n'existe pas ou peu de système de suivi pour déterminer si un partage juste et équitable des bénéfices est assuré entre les membres de la communauté, notamment avec les groupes défavorisés et marginalisés.<sup>114</sup> Par ailleurs, la régularité des contrôles sur place effectués par le DFO (en principe une fois par an) peut varier en fonction du budget disponible.

### Encadré 8 Différents modèles de partage des bénéfices

Aux **Philippines**, le partage des bénéfices se fait à deux niveaux. La législation prévoit un partage « vertical » des bénéfices pour la récolte du bois d'oeuvre à l'intérieur des zones de CBFM : 75% des bénéfices issus des ventes brutes revient à l'organisation communautaire, et 25% au gouvernement.<sup>115</sup>

Le partage « horizontal » des bénéfices, entre les membres de l'organisation communautaire, n'est par contre régi par aucune règle préétablie. La question du partage des bénéfices est considérée comme une affaire interne à l'organisation communautaire, qui est habilitée à en décider les modalités et à la mettre en oeuvre. En pratique, le partage des bénéfices entre les membres de la communauté demeure compliqué à mettre en oeuvre, en raison notamment d'un manque de compétences en matière de comptabilité et de suivi financier, ainsi que de par l'accaparement du processus par les élites.

En **Tanzanie**, la loi forestière prévoit que les communautés conservent pleinement les bénéfices provenant de la foresterie communautaire, mais ne précise pas les modalités de leur partage au sein de la communauté. En pratique, les revenus générés par la foresterie communautaire sont affectés au budget du village. Ils ne sont pas partagés directement entre les membres de la communauté mais peuvent être utilisés pour financer des projets de développement locaux ou réinvestis dans la gestion forestière. Ces projets sont proposés par le conseil de village et approuvés par l'assemblée villageoise. Bien que ce système ne soit pas pleinement participatif, il demeure consultatif et assure une certaine transparence de l'utilisation des recettes. Dans

un des villages que nous avons visités, 40% des recettes avaient été utilisées pour des projets de développement tels que la rénovation d'une salle de classe, la construction d'une seconde salle de classe, l'installation d'une pompe à eau ainsi qu'un système d'assurance maladie villageois couvrant tous les membres du village. Les 60% restants financent les patrouilles, les réunions mensuelles du VNRC et les frais liés au contrôle des risques d'incendie.

Certaines communautés choisissent également de partager une partie de leurs revenus (environ 5%) avec les DFO. Ce mécanisme non obligatoire vise à financer l'appui administratif dans un contexte de faible financement public.

Au **Népal**, le CFUG peut utiliser librement ses fonds, à condition de respecter la répartition suivante: un minimum de 25% pour le développement forestier, un minimum de 35% pour les activités génératrices de revenus axées sur les groupes marginalisés, et les 40% restants doivent être consacrés au développement communautaire. Celui-ci se fait par exemple à travers la construction de routes, de systèmes d'approvisionnement en eau potable, d'irrigation et d'électricité, de postes sanitaires, de bâtiments communautaires et le contrôle de l'érosion des sols. La ventilation des revenus entre ces postes budgétaires, issus des lignes directrices du CFDP, est généralement difficile à appliquer en pratique, avec une partie importante des bénéfices qui reste souvent consacrée au développement et à l'entretien des infrastructures (routes, électricité et irrigation) et au fonctionnement des écoles.

<sup>114</sup> Certains CFUG prévoient cependant des dispositions pro-pauvres dans leurs règlements intérieurs et leurs plans de gestion, telles que les subventions sur les prix des produits forestiers ou sur l'accès aux prêts (Ojha et al., 2009).

<sup>115</sup> DENR AO1998-42, Section 4. Il n'existe aucune autre règle de partage vertical des bénéfices concernant les autres ressources naturelles ou activités de CBFM.

## 2.8 La résolution des conflits

Dans la mesure où des différends peuvent surgir durant la mise en oeuvre des forêts communautaires, il est important d'envisager des mécanismes de résolution des conflits. Des désaccords peuvent survenir à la fois entre les membres de la communauté, mais également entre la communauté (ou l'un de ses membres) et des tiers (y compris des représentants gouvernementaux, des entreprises ou des ONG). Ici, nous nous concentrons principalement sur les conflits existants entre les membres de la communauté. D'autres différends peuvent relever de la mise en oeuvre de contrats (disposant de leurs propres procédures de résolution) ou du système judiciaire formel. Il est également essentiel que ces mécanismes formels soient accessibles aux membres de la communauté.

La plupart des sources de tensions observées durant la mise en oeuvre des modèles de foresterie communautaire concernaient l'utilisation des terres (Tanzanie), l'identification des limites forestières, les processus d'adhésion aux CFUG (en particulier dans la région du Terai au Népal, où des migrations importantes ont eu lieu), le partage des bénéfices (Népal, Philippines) et l'exploitation illégale du bois (Népal, Philippines). Le cadre juridique peut aider à anticiper et à préciser les outils à utiliser pour faire face à ces tensions. La question principale est de savoir s'il faut créer un mécanisme de résolution des conflits spécifique à la foresterie communautaire ou si les mécanismes juridiques existants peuvent être suffisants.

Il n'existe pas, dans les pays étudiés, de mécanisme formel de règlement des conflits spécifique à la foresterie communautaire. Les mécanismes de résolution des conflits ont donc été définis par les communautés en fonction de leurs propres pratiques traditionnelles ou sociales. Au Népal, l'institution clé chargée de la gestion des conflits est le bureau exécutif, qui peut soit résoudre les conflits en s'adressant directement aux parties concernées, soit demander l'aide du bureau local de la Fédération des utilisateurs de la foresterie communautaire (Federation of Community Forestry Users – FECOFUN) ou au DFO.<sup>116</sup> De plus, le CFUG peut, en vertu des lignes directrices du CFDP, former un comité de médiation au niveau de la communauté pour résoudre certains conflits. Certaines communautés établissent également des comités consultatifs pouvant aider à la résolution de conflits. Quand le problème est difficile à résoudre au niveau communautaire, les membres du CFUG peuvent faire appel au DFO ou à l'administration locale pour résoudre le problème par la médiation et la recherche d'un consensus, si possible. Enfin, le système judiciaire peut être utilisé en dernier recours, si les autres méthodes échouent.

Aux Philippines, les organisations communautaires de la CBFM sont tenues d'élaborer des mécanismes de résolution des conflits, notamment à travers des règles, règlements et sanctions concernant l'utilisation et la protection des forêts. Les processus et mécanismes autochtones de règlement des conflits s'appliquent lorsque le conflit concerne des groupes autochtones.<sup>117</sup> Les accords de CBFM prévoient un arbitrage informel entre les parties contractantes (organisations communautaires de CBFM et DENR) avant tout renvoi devant les juridictions. Les conflits entre les membres d'organisations communautaires sont, en pratique, résolus au niveau local par l'organe judiciaire du système barangay (Katarungang Pambarangay). Il s'agit d'un processus alternatif, basé sur la médiation communautaire. Celui-ci est conforme au code des administrations locales de 1991 (Local Government Code) et doit obligatoirement être utilisé avant le dépôt d'une plainte devant les tribunaux.

## 2.9 L'application des lois

L'application appropriée des règles forestières est un autre élément constitutif des modèles de foresterie communautaire. Deux façons de faire respecter la loi sont pertinentes dans ce contexte..

- **Tout d'abord**, l'application des lois forestières peut être assurée par des communautés chargées de sanctionner les membres de la communauté ou les tiers pour la commission d'actes répréhensibles.
- **Par ailleurs**, l'Etat supervise en général la mise en oeuvre de la foresterie communautaire par les communautés.

### Quel rôle peuvent jouer les communautés dans l'application des règles de foresterie communautaire ?

Dans certains pays, comme en Tanzanie et aux Philippines, les communautés peuvent être habilitées à appliquer des règles de foresterie communautaire, notamment en intervenant auprès de tiers dans le cadre de leur mission de surveillance de la forêt. Il est donc important de donner aux communautés les moyens et les outils nécessaires pour effectuer des contrôles, tout en s'assurant de la transparence et de l'équité des sanctions prononcées. Aux Philippines, dans les zones couvertes par l'accord de CBFM, ce sont les organisations communautaires qui sont les principales responsables de la protection et de la conservation des ressources naturelles.<sup>118</sup> Les membres des organisations communautaires peuvent disposer de l'autorité juridique pour appréhender ceux qui exploitent

<sup>116</sup> RECOFTC (2016).

<sup>117</sup> DENR AO2004-29, Section 7.

<sup>118</sup> Ibid. Art. III, Section 25, para. 1.

illégalement le bois et confisquer le bois coupé ainsi que les outils utilisés.<sup>119</sup> Certaines communautés appliquent des approches dites « méta-juridiques » souples: les gardes forestiers communautaires appréhendent les exploitants illégaux et résolvent le problème en interne par la médiation, en prononçant une sanction que la communauté juge équitable (par ex. l'exploitant illégal s'engage à participer au projet de reboisement et signe une promesse de « non récidive »).

Ces approches communautaires peuvent être mieux adaptées à chaque communauté et à chaque exploitant illégal. Les bureaux locaux du DENR n'ont souvent pas les capacités financières et humaines nécessaires pour effectuer des contrôles réguliers et traiter les cas d'infractions.

En Tanzanie, les VNRC sont chargés d'exécuter des patrouilles régulières, tandis que les conseils de village émettent des amendes basées sur les sanctions fixées par le règlement intérieur de la forêt communautaire.<sup>120</sup>

L'intervention de ces deux entités différentes protège contre les décisions arbitraires. En outre, toute personne condamnée peut faire appel de cette décision devant les tribunaux. Lors des patrouilles forestières, les membres du VNRC peuvent appréhender toute personne qui enfreint la législation ou le règlement intérieur de la forêt communautaire. Lorsqu'ils rencontrent des difficultés, les membres du VNRC ont tendance à faire appel aux autorités publiques, en particulier la police et les agents de l'administration forestière locale. Le conseil de village peut infliger des amendes et saisir les produits récoltés illégalement. Les règlements intérieurs villageois définissent clairement les infractions et les amendes qui peuvent être infligées par le village. Dans un des villages que nous avons visités, par exemple, un exploitant illégal a été condamné à une amende de 50,000 shillings tanzaniens (environ €20 euros).



Tour pour la surveillance de l'empiétement dans une forêt communautaire (Népal)

© Nathalie Faure

<sup>119</sup> Ibid, Art. III, Section 25, para. 2.

<sup>120</sup> La loi sur la décentralisation dispose que « tout règlement intérieur, élaboré par ou concernant le conseil d'un village, peut annexer aux infractions au règlement une amende n'excédant pas deux-milles shillings et déterminée par l'autorité rédactrice du règlement » (notre traduction), Local Government (District Authority) Act 1992, Section 167).



Garde forestier en patrouille dans une forêt communautaire (Népal)

© Nathalie Faure

### Quelles sont les responsabilités de l'administration en matière d'application des lois ?

Les autorités locales sont responsables de la bonne application des plans de gestion par les communautés. Des sanctions peuvent être prises à l'encontre des communautés – par exemple, au Népal des mesures correctives temporaires, telles que le gel des fonds ou la suspension de la mise en oeuvre des activités ou des sanctions permanentes, tel que le retrait de la forêt communautaire (bien qu'en pratique cela ne soit jamais arrivé). Il est utile que la loi énonce clairement les sanctions possibles en cas de violation du plan de gestion; celles-ci doivent être équitables, proportionnées et dissuasives. Il est également essentiel de clarifier qui est responsable des actes répréhensibles commis dans la forêt communautaire.

Au Népal, le bureau exécutif est en charge de la gestion de la forêt communautaire et ses membres sont tenus responsables de toute infraction au plan de gestion. Une communauté que nous avons visitée a fait l'objet de poursuites judiciaires après avoir été accusée par le DFO d'avoir exploité du bois au-delà des limites établies dans le plan de gestion. Bien qu'ayant affirmé que des acteurs extérieurs étaient responsables de cette coupe illégale,<sup>121</sup> les membres du bureau exécutif ont été reconnus coupables par la juridiction et condamnés à payer des dommages et intérêts. Cette affaire a affecté le moral de la communauté, et en particulier celui des membres du bureau. Elle montre

également la difficulté d'appliquer des sanctions équitables puisque, dans ce cas, le même niveau de dommages et intérêts a été imposé à tous les membres du bureau, y compris un représentant des personnes pauvres.

Aux Philippines, en 2006, le DENR a tenté d'annuler plus de 1,000 accords de CBFM à l'échelle nationale à la suite d'accusations contre les organisations communautaires pour violation de diverses règles de foresterie communautaire. L'ordre d'annulation a toutefois été suspendu compte tenu des évaluations ultérieures du DENR, combinées à un vaste plaidoyer de la société civile, révélant que seules quelques organisations communautaires étaient effectivement coupables.<sup>122</sup> Le DENR semble favoriser une approche visant à aider les organisations communautaires de CBFM « à se remettre sur pied », plutôt qu'une application stricte des règles et la prise systématique de sanctions.

En Tanzanie et au Népal, les administrations semblent effectuer peu de contrôles. Il s'agit principalement de contrôles sur pièces comparant les dispositions du plan de gestion avec les quantités effectivement récoltées et vendues, telles que déclarées par les communautés dans les comptes rendus. Les aspects sociaux et de gouvernance, quant à eux, sont très peu évalués. La loi forestière tanzanienne, par exemple, prévoit une sanction unique: la suspension des VLFR jugés non conformes par le ministre.<sup>123</sup> A notre connaissance, cette mesure n'a jamais été appliquée.

<sup>121</sup> La communauté a allégué l'existence d'une exploitation illégale de la forêt qu'elle n'était pas en mesure de contrôler, résultant en partie du tremblement de terre et des besoins de la population en termes de reconstruction de maisons.

<sup>122</sup> Pulhin et al. (2007)

<sup>123</sup> Forest Act 2002, Section 29.

## 2.10 Le soutien des acteurs extérieurs

Différents acteurs peuvent être impliqués dans la conception et la mise en oeuvre des modèles de foresterie communautaire. Nous examinons ici comment le cadre juridique peut faciliter la participation de tiers et, en particulier, permettre de recevoir un soutien de la part de l'administration, des ONG, du secteur privé et des institutions internationales.

Certains pays ont légiféré sur cette question. Le cadre népalais, par exemple, reconnaît explicitement le rôle d'assistance des acteurs extérieurs aux communautés en prévoyant que « le Département [des forêts] et le groupe d'utilisateurs [de la forêt communautaire] peuvent recevoir l'assistance nécessaire des agences gouvernementales et non gouvernementales nationales et internationales ».<sup>124</sup>

### Quel est le rôle de l'administration ?

Les communautés ont besoin du soutien de l'administration pour pratiquer la foresterie communautaire. Pour qu'un cadre juridique puisse soutenir cette démarche, plusieurs éléments sont à prendre en compte. Des ressources budgétaires, humaines et techniques suffisantes doivent être allouées à la mise en oeuvre des forêts communautaires afin de permettre à l'administration de soutenir les communautés. En outre, l'attribution des ressources doit être durable, afin de garantir que

le modèle de foresterie communautaire se pérennise. Nous avons constaté que cela fait souvent défaut en pratique. Aux Philippines, les capacités financières et techniques du DENR sont souvent insuffisantes pour soutenir la CBFM (**Encadré 9**). En Tanzanie, l'absence d'appui du gouvernement s'est avérée problématique. Ceci est dû, à la fois, à un manque de financement et à l'absence d'un mandat clair des différentes administrations en matière de foresterie communautaire.

L'attitude des agents de l'administration locale peut également avoir une incidence positive ou négative sur la foresterie communautaire, dépendant de leur volonté de soutenir les communautés et de leur lien avec ces dernières. Par exemple, aux Philippines, certaines organisations communautaires de CBFM sont confrontées à des pressions politiques et des difficultés associées à la validation de la forêt communautaire par l'unité administrative locale (Local Government Unit – LGU), qui est une étape obligatoire de la procédure d'attribution. Les LGU sont tenues de donner suite au dossier de demande d'accord de création d'une forêt communautaire dans un délai de quinze jours ouvrables, faute de quoi le DENR devient automatiquement responsable du traitement de la demande. Toutefois, cette disposition n'est pas toujours respectée. Lorsqu'une LGU n'est pas favorable à l'obtention par la communauté d'un accord de CBFM, cela peut entraîner le processus d'attribution dans une impasse, rendant l'accès à la gestion communautaire impossible.

### Encadré 9 Le manque de fonds publics pour soutenir la foresterie communautaire aux Philippines

Aux Philippines, la gestion communautaire des forêts a été érigée au rang de stratégie nationale par un décret présidentiel, l'Executive Order (EO) 263. Ce texte prévoit la création d'un compte spécial pour soutenir la mise en oeuvre de cette stratégie et appuyer financièrement l'établissement et la mise en oeuvre des projets de CBFM et les activités des organisations communautaires. En vertu des lignes directrices du DENR,<sup>125</sup> une partie des bénéfices que le gouvernement perçoit sur la récolte et la gestion des ressources forestières, ainsi que d'autres dons et revenus variés, doivent être déposés dans ce compte spécial.

Toutefois, ce compte n'a pu être légalement constitué car il serait contraire à l'interdiction de l'affectation de fonds à des objectifs spécifiques prévue par le code de vérification des comptes de l'Etat (State Auditing Code). Les fonds spéciaux ne peuvent être créés que par des lois adoptées par le Congrès. Par conséquent, la part gouvernementale des bénéfices issus de la gestion des ressources forestières s'est accumulée dans les caisses de l'Etat, contrairement aux objectifs de l'EO 263.

## Quel est le rôle des ONG ?

La participation des ONG à la gouvernance forestière est de plus en plus reconnue comme favorisant l'équité et la transparence dans les processus de prise de décision. En outre, leur rôle est particulièrement important dans le domaine de la foresterie communautaire. Elles peuvent participer à la sensibilisation et à l'échange d'informations relatives aux règles concernant la foresterie communautaire, et aider les communautés à procéder aux demandes d'attribution des forêts communautaires. Cela peut se traduire par une aide pour l'élaboration du plan de gestion ou un renforcement des capacités pour la mise en oeuvre des forêts communautaires.

Dans les trois pays analysés, le soutien des ONG est un facteur clé du développement de la foresterie communautaire. En Tanzanie, le succès de la foresterie communautaire dépend fortement des activités des associations, en partie appuyées par le financement des donateurs, qui est plus important que celui du gouvernement. Cet état de fait illustre l'importance de disposer d'un cadre juridique permettant aux ONG d'opérer dans un pays donné et de pouvoir soutenir les communautés locales et les peuples autochtones. La législation qui régit les ONG précise en général sous quelle forme elles doivent être enregistrées et organisées, leurs règles de fonctionnement, les activités qu'elles peuvent mener à bien et leur base de financement. Ce cadre peut contribuer à créer un environnement favorable en accordant une certaine autonomie aux ONG.<sup>126</sup>

De plus, les lois relatives à la foresterie communautaire peuvent explicitement promouvoir le rôle des ONG. Aux Philippines, le soutien des ONG à la gestion communautaire des forêts est envisagé, à la fois, au sein des politiques publiques et de la réglementation.<sup>127</sup> La réglementation prévoit, par exemple, que l'administration forestière locale « travaille avec les l'administration locale, les organisations communautaires, les organisations non gouvernementales (ONG), les groupes religieux, les entreprises, l'industrie et les autres organisations concernées, pour s'assurer que les communautés sont capables d'initier et d'atteindre les objectifs du présent arrêté ». <sup>128</sup> Toutefois, les informations recueillies sur le terrain indiquent que le nombre d'ONG travaillant sur les forêts communautaires a diminué ces dernières années, en raison notamment d'une diminution des financements institutionnels et privés.

En Tanzanie, le soutien aux ONG n'est pas explicitement prévu dans la législation relative à la foresterie communautaire. Les ONG jouent néanmoins un rôle important dans le renforcement des capacités, en aidant les organisations communautaires à devenir plus résilientes et plus compétitives. Par exemple, l'ONG Mpingo Conservation and Development Initiative (MCDI) a soutenu les communautés en vue de produire du bois certifié FSC dans certaines forêts communautaires.<sup>129</sup> En plus de recevoir le soutien des ONG, les communautés se sont organisées en fédération, la Mtandao wa Jamii wa Usimamizi wa Misitu Tanzania (MJUMITA), qui facilite le transfert de connaissances et relie les communautés entre elles, afin d'améliorer leurs capacités. Ce soutien constitue une aide complémentaire à celle apportée par l'administration.<sup>130</sup>



Au Népal, les communautés ont bénéficié d'un appui important des ONG

© Nathalie Faure

<sup>126</sup> Hayman et al. (2014).

<sup>127</sup> DENR AO2004-29.

<sup>128</sup> DENR AO2004-29, Section 6.

<sup>129</sup> Massao (2015).

<sup>130</sup> Voir <https://bit.ly/2RUKJFN>.

## Quel est le rôle du secteur privé ?



La notion de « secteur privé » peut couvrir un large éventail de parties prenantes, allant des sociétés multinationales aux entreprises locales de différentes tailles, investisseurs privés individuels ou entreprises coopératives. Les communautés peuvent également faire partie du secteur privé si elles choisissent de créer une entreprise forestière communautaire.

Dans le contexte de la foresterie communautaire, et en particulier dans les trois pays étudiés, les communautés collaborent le plus souvent avec des entreprises locales ou nationales. Ces entreprises peuvent jouer un rôle important en soutenant ou même en participant à la foresterie communautaire. Leurs relations avec les communautés peuvent être multiples, comme le décrit par exemple la typologie des relations communauté-entreprise de Mayers.<sup>131</sup> En outre, la forme juridique de ces partenariats peut être diverse.

Dans le contexte de la foresterie communautaire, le secteur privé peut notamment interagir avec les communautés des façons suivantes :

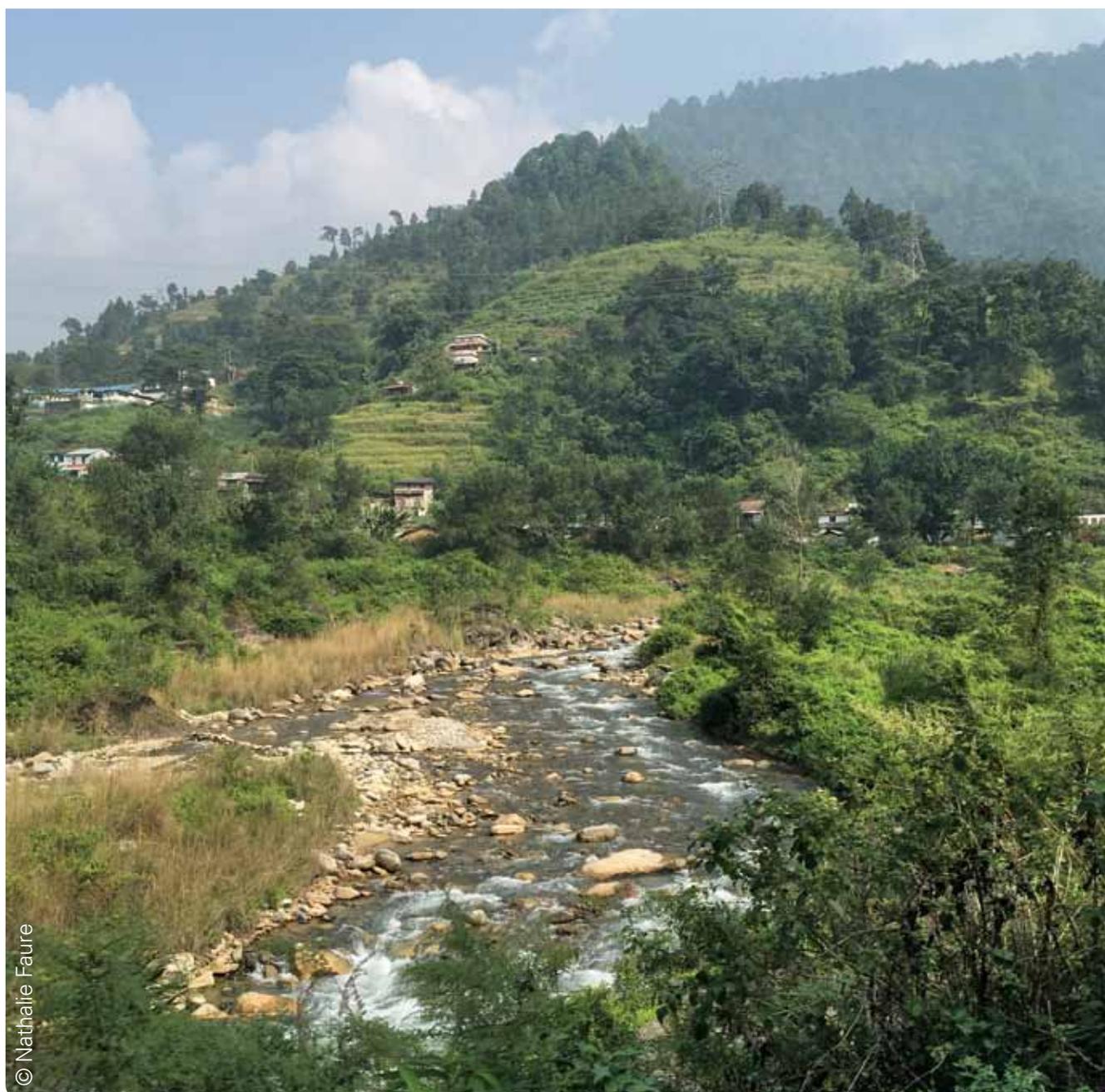
- comme partenaire commercial participant à la production ou à la transformation de produits forestiers en menant, par exemple, des activités à l'intérieur ou à l'extérieur de la forêt, comme la récolte, la transformation ou le transport de produits de la forêt communautaire;
- comme partenaire commercial pour la commercialisation de produits dérivés issus de la forêt communautaire en s'appuyant, par exemple, sur des programmes d'aide aux petits exploitants, dans le cadre desquels les communautés fournissent certains produits pour soutenir la production de l'entreprise;
- comme partenaire pour le développement ou l'exploitation d'entreprises forestières communautaires en aidant à développer le savoir-faire et les compétences techniques des communautés, par exemple en renforçant leurs capacités à comprendre les modèles contractuels, les créneaux du marché, la technologie et l'innovation, le marketing et la gestion des coûts.

Le cadre juridique peut non seulement autoriser et faciliter la collaboration des communautés avec le secteur privé, mais également prévoir des protections pour minimiser les déséquilibres de pouvoir potentiels ou la récupération de la foresterie communautaire par les entreprises privées.

### Quel est le rôle des institutions internationales ?

Certains pays ont reçu un appui technique et financier de la part d'institutions internationales pour les aider à établir les bases d'un système de foresterie communautaire. Dans certains cas, ce soutien a été déterminant dans la création du modèle de foresterie communautaire ou sa pérennisation.

Cependant, lorsqu'un modèle de foresterie communautaire est créé ou révisé, il est important d'envisager des options de financement et de soutien durables. Si un modèle repose entièrement sur des donateurs extérieurs, il risque de ne perdurer après les premières décennies de mise en oeuvre. L'expérience du Népal, de la Tanzanie et des Philippines a montré que, si le financement (international, en particulier) était largement disponible au moment de la création du modèle, sa mise en oeuvre a été affectée par la baisse du montant des fonds disponibles les années suivantes.



## 3. Comment élaborer un cadre juridique pertinent pour la foresterie communautaire ?

Les dix composantes de **la Partie 2** nous renseignent sur ce qui peut être pris en compte pour créer un cadre juridique propice au développement de la foresterie communautaire. Outre ces éléments constitutifs, il est important de tenir compte de la façon dont le cadre juridique de la foresterie communautaire est élaboré et mis en oeuvre. Dans cette partie, nous nous concentrons d'abord sur les principes clés qui permettent d'élaborer une législation sur la foresterie communautaire, puis sur l'identification des textes les plus pertinents pour contenir ces dispositions. Ces deux aspects contribuent, ensemble, à l'établissement d'un cadre clair, cohérent et inclusif pour la foresterie communautaire.

### 3.1 Les principes clés de l'élaboration d'une législation sur la foresterie communautaire ?

L'application de certains principes clés durant un processus de réforme juridique peut contribuer à la conception d'un cadre juridique propice à la foresterie communautaire. Parmi ces principes, le législateur doit avoir une vision claire des objectifs prévus par le modèle de foresterie communautaire. En outre, il est essentiel que la législation reconnaisse clairement les droits relatifs aux forêts communautaires afin d'assurer une sécurité juridique et une base solide aux initiatives communautaires. Il est également essentiel que les réformes juridiques soient participatives, itératives et puissent s'adapter au contexte.

#### Une vision claire de la foresterie communautaire

Il est important que les modèles de foresterie communautaire soient élaborés selon une vision d'ensemble commune et en suivant un objectif clair. En d'autres termes, pourquoi le modèle est-il créé et que cherche-t-il à accomplir ? Cela devrait être clair dès le début du processus d'élaboration ou de révision juridique pour que les éléments constitutifs de la foresterie communautaire soient conçus selon une démarche méthodique pour atteindre ces objectifs spécifiques.

Les raisons et la vision qui servent de fondement au modèle de foresterie communautaire sont généralement prévus par la législation ou les politiques sectorielles ou générales du gouvernement. Leur identification claire doit pouvoir guider la foresterie communautaire dans la direction voulue. L'objectif général de la foresterie communautaire au Népal, par exemple, est le développement, la conservation et la gestion durable des forêts pour répondre aux besoins fondamentaux, au développement social et économique et au développement communautaire dans l'intérêt général de la communauté. Le cadre philippin prévoit que « la gestion communautaire des forêts constitue la stratégie nationale pour parvenir à une foresterie durable et à la justice sociale ». En Tanzanie, les objectifs de la foresterie communautaire ne sont pas énoncés explicitement dans un document unique, mais son développement semble se concentrer sur la conservation des forêts.



## Une reconnaissance légale claire de la foresterie communautaire et des droits des communautés

La foresterie communautaire devrait être reconnue en tant que telle dans une loi. Une reconnaissance claire de la foresterie communautaire permet d'assurer l'élaboration de politiques claires et stables pour sa mise en œuvre. La reconnaissance légale de la foresterie communautaire est particulièrement importante dans la mesure où la loi, qui est adoptée par un organe législatif, est peu susceptible de faire l'objet de changements politiques fréquents et peut donc contribuer à la stabilité de la foresterie communautaire. La reconnaissance du concept par la loi lui assure une assise juridique plus forte qu'un texte réglementaire ou un texte juridique de niveau inférieur.

Certains pays ont inscrit le principe de la gestion des forêts par les communautés locales et peuples autochtones dans la loi, par exemple dans des textes adoptés par le Parlement; d'autres ont établi leur modèle par le biais de textes réglementaires ou en permettant simplement à la foresterie communautaire de se développer à travers la réalisation d'un ou plusieurs projets pilotes. **L'Encadré 10** décrit la situation aux Philippines.

En général, le fait de reconnaître aux communautés des droits solides, tels que les droits d'utilisation et d'accès aux forêts, renforce la viabilité du modèle de foresterie communautaire puisque les communautés locales et peuples autochtones profiteront du statut d'utilisateurs principaux.<sup>132</sup> La durée des droits de gestion des communautés sur la forêt est particulièrement importante, car elle peut inciter les communautés à investir du temps et des efforts dans la gestion durable de la forêt. Les droits sont solides lorsqu'ils sont reconnus dans des instruments juridiques qui ne peuvent pas être facilement abrogés, tels que ceux inscrits dans la Constitution ou une loi adoptée par le Parlement.

### Encadré 10 Le besoin de légiférer sur la foresterie communautaire aux Philippines

Aux Philippines, la foresterie communautaire (CBFM) a été érigée au rang de stratégie nationale par un décret présidentiel, l'Executive Order 263.<sup>133</sup> Il y a eu de nombreuses tentatives pour légiférer sur la CBFM à travers des textes actualisés et exhaustifs, justement parce que les décrets présidentiels et autres textes administratifs n'ont pas force de loi et sont susceptibles de subir des modifications fréquentes.<sup>134</sup> Ces tentatives n'ont cependant pas abouti jusqu'à présent.

Le code forestier (Forestry Code) de 1975, est la loi de référence pour la gestion et l'utilisation des forêts. L'Executive Order 263, quant à lui, demeure la référence pour la reconnaissance de la CBFM. Les difficultés rencontrées pour adopter une loi forestière révisée a conduit le gouvernement à promulguer un grand nombre de politiques et d'arrêtés en réponse aux problèmes actuels de gouvernance forestière. La CBFM est donc régie par une pléthore de textes administratifs, dont diverses règles et règlements d'application, des circulaires, des mémos et des lignes directrices. Ces nombreux textes sont sujets à de fréquents changements, ce qui a entraîné des chevauchements et des problèmes opérationnels. En conséquence, le cadre juridique de la CBFM est instable et vulnérable aux pressions politiques, une situation exacerbée par les fréquents changements à la tête du DENR, le ministère en charge des forêts.<sup>135</sup>

L'adoption de lois est non seulement cruciale pour garantir un cadre clair et stable autour de la CBFM, mais aussi pour permettre l'allocation d'un budget spécifique à cette stratégie.

<sup>132</sup> Selon Gilmour (2016), « il est généralement admis que plus chacun des droits du « faisceau » [de droits] est fort, plus la gestion communautaire des forêts est susceptible d'atteindre effectivement les objectifs qu'elle s'est fixée » (notre traduction).

<sup>133</sup> Aux Philippines, les décrets présidentiels (Executive Orders), découlent du pouvoir réglementaire du Président.

<sup>134</sup> Pulhin (2002) ; Pulhin et al. (2007) et Carandang et al. (2010).

<sup>135</sup> Pulhin (2007).

## Un cadre juridique homogène et cohérent

Il est crucial d'examiner tous les textes juridiques relatifs à la foresterie communautaire afin d'assurer la cohérence du cadre juridique global.<sup>136</sup> Il s'agit notamment de veiller à la cohérence entre elles des dispositions de la législation forestière, mais aussi des autres législations sectorielles pertinentes pour la foresterie communautaire, par exemple celles relatives au droit foncier et au droit des sociétés. En Tanzanie, l'article 64 de la loi de 2004 sur la gestion de l'environnement (Environmental Management Act) dispose que les forêts sont régies par la loi forestière, mais que la loi sur la gestion de l'environnement prévaut sur la première en cas de gestion des forêts s'avérant préoccupante. Cela signifie que, lorsque les activités de foresterie communautaire sont susceptibles d'affecter les sources d'eau ou de causer une pollution, les dispositions de la loi sur la gestion de l'environnement s'appliquent.

Il est primordial de veiller à ce que toutes les législations sectorielles soient prises en compte dans l'élaboration et la révision des règles de foresterie communautaire, afin qu'il n'y ait aucune contradiction entre leurs dispositions et que les droits, les responsabilités et les principales caractéristiques concernant les forêts communautaires soient clairs et aisément applicables. Le respect de ce principe de cohérence permet de créer une architecture juridique solide sur laquelle le modèle peut s'appuyer. Comme la foresterie communautaire touche un large éventail de secteurs, impliquant de nombreuses législations, assurer la cohérence des textes en la matière peut constituer un réel défi.

L'élaboration d'un cadre juridique cohérent nécessite également un examen préliminaire de la législation existante afin de déterminer quels lois et textes nationaux doivent être abrogés ou modifiés. Cela comprend également un examen des traités internationaux ratifiés afin de garantir la conformité aux obligations internationales existantes.



Les forêts fournissant de nombreux services, la coordination intersectorielle est cruciale

© Nathalie Faure

<sup>136</sup> Voir <http://www.fao.org/docrep/008/a0146e/A0146E08.htm>.

### La coordination entre les secteurs

La coordination interne et intersectorielle des institutions est essentielle lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la législation relative à la foresterie communautaire. À l'étape de l'élaboration des lois, la coordination permet de garantir la prise en compte des contributions des divers ministères et organes administratifs concernés par la foresterie communautaire, tels que ceux des forêts, de l'agriculture, des infrastructures, des investissements, etc. Ce faisant, le nouveau cadre juridique devrait refléter l'expertise et les responsabilités relevant du champ d'action de chacune de ces institutions. À l'inverse, en l'absence de collaboration des organes du gouvernement, les législations sectorielles peuvent s'avérer incompatibles avec le cadre juridique spécifique sur la foresterie communautaire. Une telle situation peut compromettre l'application des règles de foresterie communautaire.

En plus du besoin de coordination afin d'élaborer un cadre cohérent pour la foresterie communautaire, il est également opportun pour les différentes administrations de collaborer au moment de la mise en œuvre de la législation. L'identification claire de leurs rôles et responsabilités, ainsi que l'existence de mécanismes de coordination opérationnels peuvent garantir qu'elles travaillent en synergie. En Tanzanie, par exemple, l'administration forestière est divisée entre, d'une part, la direction des forêts et de l'apiculture (Forest and Beekeeping Division) et, d'autre part, l'agence des services forestiers de Tanzanie (Tanzania Forest Services Agency), mais les rôles respectifs de chaque organisme ne sont pas clairement définis, ce qui peut entraîner des conflits. La direction des forêts et de l'apiculture n'a pas les capacités humaines nécessaires pour fournir un appui suffisant aux communautés, tandis que l'appui de l'agence tanzanienne des services forestiers à la foresterie communautaire reste faible.

### Les caractéristiques du processus: itératif, évolutif et participatif

L'élaboration d'un cadre juridique pour la foresterie communautaire n'est pas un processus linéaire. Pour s'assurer que la législation, qu'elle soit nouvelle ou révisée, tient véritablement compte de la pratique des communautés en matière de gestion forestière, le processus doit être itératif afin de permettre l'élaboration et la révision des lois et des textes

d'application au fil du temps. Le respect de ce principe permet de renforcer le modèle de foresterie communautaire en le fondant sur l'apprentissage empirique et de l'adapter, le cas échéant, à de nouvelles situations ou à des besoins nouveaux. Les bonnes pratiques peuvent inclure un examen régulier des principales politiques publiques et législations, notamment par une évaluation de leur efficacité à travers un retour d'expérience des parties prenantes (**encadré 11**).

Une participation large des parties prenantes engagées ou ayant vocation à s'engager dans la foresterie communautaire est essentielle pour garantir l'implication de ceux qui appliquent la législation en pratique. Leur participation assure également que la législation tient compte des réalités du terrain et qu'elle est donc conçue de manière appropriée. La recherche confirme qu'« en règle générale, les politiques élaborées de manière verticale (du haut vers le bas) et élitiste, sont moins efficaces que les politiques conçues avec la contribution significative de toutes les parties intéressées et affectées ».<sup>137</sup>

Pour les raisons évoquées ci-dessus, il est clair que bien que l'élaboration des lois demeure une prérogative régaliennne, elle gagnerait à être conçue de manière inclusive, en invitant les communautés locales et les représentants des peuples autochtones, les ONG, le secteur privé et les autres parties prenantes concernées à participer. Le niveau de participation des parties prenantes varie des consultations et auditions publiques ou demande de contributions aux parties prenantes (par ex. au Bangladesh, au Bhoutan, en Indonésie, aux Philippines et au Sri Lanka), à la facilitation de discussions avec les parties (comme en Inde) ou encore la création de groupes de travail composés de divers acteurs (comme au Népal).<sup>138</sup>

## 3.2 Les « règles » pertinentes relatives à la foresterie communautaire

L'un des fondements de l'établissement d'un cadre clair et cohérent pour la foresterie communautaire consiste à s'assurer non seulement qu'il existe bien des dispositions juridiques relatives à la foresterie communautaire et que celles-ci sont accessibles. Pour ce faire, il est nécessaire d'identifier les textes juridiques pertinents pour la foresterie communautaire.

## Encadré 11 Le Népal démontre l'intérêt de « l'apprentissage par l'action » pour réformer son cadre juridique

La foresterie communautaire népalaise doit en partie son succès à une approche « d'apprentissage par l'action » utilisée pour élaborer et réformer ses lois et politiques publiques de foresterie communautaire. Le plan directeur du secteur forestier de 1988 (Forest Sector Master Plan) est la première grande politique permettant le développement de la foresterie communautaire. Elle a été fondée sur le retour d'expériences de terrain, soutenues par la mise en oeuvre de projets, qui ont permis d'identifier les principales exigences techniques et sociales de la foresterie communautaire. La conceptualisation du modèle de foresterie communautaire en résultant, adapté aux conditions sociales et environnementales de la zone des Moyennes montagnes, a conduit à l'élaboration d'un ensemble de lignes directrices pour assurer sa bonne mise en oeuvre. Ces deux instruments, le plan directeur de 1988 et les lignes directrices de mise en oeuvre, ont influencé l'élaboration de la loi forestière (Forest Act) de 1993 qui est venue compléter le cadre juridique encadrant la foresterie communautaire. L'expansion rapide

de la foresterie communautaire au cours des deux décennies suivantes est d'ailleurs largement due à ce cadre propice.

« L'apprentissage par l'action », qui met l'accent sur l'apprentissage par la concertation, la souplesse et la capacité d'adaptation, a continué de jouer un rôle central dans les réformes politiques ultérieures. Depuis 1993, le cadre juridique a été affiné au gré de révisions périodiques s'inspirant des expériences des acteurs locaux qui mettent en oeuvre la foresterie communautaire. Le programme de foresterie communautaire au Népal est considéré par beaucoup comme un terrain d'apprentissage pour les réformes de gouvernance, notamment en termes de : processus participatif de prise de décisions et de planification ascendante (« bottom up »), prise en compte des questions de genre et d'équité, collaboration entre agences gouvernementales, non gouvernementales et privées, et approche participative de suivi et d'évaluation.<sup>139</sup>

### Pourquoi est-il important d'assurer un bon accès à la législation ?

L'accès à l'information est une condition préalable à une bonne gouvernance forestière.<sup>140</sup> Le bon développement de la foresterie communautaire exige également que toutes les parties concernées, en particulier les communautés locales et peuples autochtones, aient accès à la législation et la comprennent afin de pouvoir exercer pleinement leurs droits et obligations.

Il est également particulièrement important que la société civile et que les communautés locales et peuples autochtones aient une bonne compréhension de la législation sur la foresterie communautaire afin d'identifier leurs priorités et stratégies de plaidoyer. De plus, le manque de connaissances juridiques entraîne souvent une utilisation limitée du droit. Il s'ensuit une mauvaise compréhension des règles de foresterie communautaire et donc une difficulté pour les communautés de s'y conformer, ainsi qu'un affaiblissement de la mise en oeuvre et de l'application des lois par l'Etat.<sup>141</sup> La sensibilisation des communautés locales et peuples autochtones est donc un élément important pour assurer la mise en oeuvre effective de la foresterie communautaire et, pour que cela soit concrètement réalisable, un financement suffisant doit être alloué à la « vulgarisation juridique ».

Nous avons observé que les communautés ont souvent du mal à accéder à la législation sur la foresterie communautaire et à la comprendre. Ceci est parfois lié à un manque de personnel étatique capable de les sensibiliser sur ces dispositions. Aux Philippines, il semble que les communautés ignorent souvent les changements concernant les politiques de la CBFM, lesquels sont fréquents. Cela entraîne des incompréhensions sur les exigences relatives aux procédures relatives à l'attribution des forêts communautaires, à l'émission de permis et à la validation des plans de gestion. Les coordonnateurs de la CBFM au niveau des bureaux régionaux du DENR sont chargés d'expliquer les politiques de gestion communautaire des forêts aux communautés, mais ils manquent souvent de ressources et de capacités pour le faire. Les organisations communautaires se sont regroupées en fédérations nationales, régionales et provinciales, qui servent de plateformes pour échanger des informations et débattre publiquement sur les questions de CBFM. Les fédérations locales d'organisations communautaires organisent parfois des sessions de sensibilisation et de partage d'informations, mais elles manquent souvent de ressources pour se réunir.

<sup>139</sup> Kanel and Kandel (2004).

<sup>140</sup> Minang et al. (2017).

<sup>141</sup> FAO/ITTO (2005).

## Quels textes doivent être pris en compte pour comprendre le cadre juridique de la foresterie communautaire ?

Bien que la foresterie communautaire soit principalement établie et régie par la législation et les politiques forestières, il est tout aussi important d'envisager d'autres législations et réglementations sectorielles. Parmi les autres dispositions juridiques essentielles figurent celles ayant trait à la reconnaissance des droits des

communautés et au renforcement du mandat de divers organes gouvernementaux, souvent inscrites dans la Constitution et dans des législations sectorielles non forestières, telles que celles relatives au foncier, à l'environnement ou à la décentralisation (**encadré 12**).

La connaissance juridique des législations et des dispositions relatives à la foresterie communautaire peut améliorer l'utilisation et l'application du droit. Elle permet également aux parties prenantes de participer aux processus de réformes juridiques.

### Encadré 12 Quelles sont les lois pertinentes pour la foresterie communautaire ?

En fonction du cadre juridique du pays, un large éventail de textes juridiques<sup>142</sup> peut offrir des dispositions pertinentes pour la foresterie communautaire, notamment:

- **La Constitution.** Par exemple, la Constitution népalaise comprend des dispositions générales dont les suivantes sont pertinentes pour la foresterie communautaire:
  - l'élaboration de politiques nationales concernant l'utilisation des ressources naturelles, notamment un droit préférentiel pour les communautés locales et les peuples autochtones aux bénéfices issus de la gestion des ressources<sup>143</sup>
  - l'élaboration de politiques nationales sur la justice sociale et l'inclusion, notamment par la création de dispositions spéciales pour la participation des peuples autochtones aux processus de prise de décisions, en des termes reconnaissant leur identité et valorisant leurs connaissances et cultures traditionnelles<sup>144</sup>
  - les droits fondamentaux des femmes et des Dalits à un environnement propre et salubre, à l'alimentation et au logement<sup>145</sup>
  - la répartition des pouvoirs et l'identification d'institutions spécifiques chargées de mettre en œuvre le modèle de foresterie communautaire (par ex. la liste des pouvoirs aux niveaux étatique, fédéral et local au Népal).<sup>146</sup>
- **La législation forestière:** les lois/codes forestiers et leurs textes d'application (décrets, arrêtés, etc.) fournissent les règles et les procédures essentielles relatives à l'accès, la gestion et l'aménagement des forêts communautaires.

- **La législation environnementale:** de nombreux textes régissant l'environnement contiennent des dispositions pertinentes pour la foresterie communautaire, et en particulier les lois relatives à la protection de l'environnement, à la préservation de la faune et aux parcs nationaux et réserves. Ces lois prévoient en général certaines restrictions aux droits des communautés locales et des peuples autochtones dans les zones protégées (par ex. sur l'utilisation des produits forestiers), ainsi que des mécanismes pour garantir la protection environnementale (par ex. la réalisation d'études d'impact environnemental), qui seront à prendre en compte dans le cadre de la foresterie communautaire
- **La législation foncière:** les lois relatives à l'accès et à l'utilisation des terres sont particulièrement pertinentes pour la foresterie communautaire, puisque l'attribution et l'utilisation des zones forestières peuvent dépendre des modalités foncières, selon les différents modèles de foresterie communautaire.
- **La législation sur les peuples autochtones:** certains pays, tels que les Philippines, ont promulgué des lois spécifiques pour protéger et mettre en avant les droits des peuples autochtones. Les dispositions sur l'accès à la terre, sur l'utilisation des ressources naturelles, sur les droits à la participation et la consultation publiques et sur la non-discrimination sont particulièrement pertinentes pour la foresterie communautaire. Dans le cas des Philippines, la reconnaissance juridique du droit des peuples autochtones au CLIP est déterminante pour l'attribution d'une zone de foresterie communautaire.

L'encadré 12 continue sur la page suivante

142 Nous ne présentons ici que les instruments juridiques. Il faut noter cependant que les politiques sectorielles qui guident la rédaction des textes juridiques doivent également être cohérentes entre elles.

143 L'article 51(g)(1) de la constitution népalaise reconnaît la nécessité d'élaborer des politiques « afin de protéger, de promouvoir et de rendre écologique et durable l'utilisation des ressources naturelles disponibles dans le pays, en accord avec l'intérêt national et avec le concept d'équité intergénérationnelle, et de rendre équitable la répartition des bénéfices, en accordant une priorité et un droit préférentiel aux communautés locales » (notre traduction). Les articles 59(4) et (5) stipulent en outre que « (4) les autorités fédérales, étatiques et locales doivent assurer la répartition équitable des bénéfices issus de l'utilisation ou de la mise en valeur des ressources naturelles. Certaines parties de ces bénéfices doivent être distribuées, conformément à la loi, sous forme de redevances, de services ou de produits aux régions et aux communautés locales concernées par le projet » ; et (5) « si, dans l'utilisation des ressources naturelles, la communauté locale souhaite investir dans [le projet], les autorités fédérales, étatiques et locales doivent accorder la priorité à ces investissements, dans une proportion telle que prévue par la loi sur la base de la nature et du niveau de cet investissement » (notre traduction).

144 L'article 51(j)(8) de la constitution népalaise prévoit des politiques nationales de justice sociale et d'inclusion « afin que les membres des peuples autochtones participent aux décisions les concernant, grâce à la prise de dispositions spéciales leur donnant accès à des opportunités et avantages spécifiques, afin de garantir le droit de ces peuples à vivre dans la dignité en conservant leur identité, et afin de protéger et de promouvoir les connaissances, le savoir-faire, la culture, les traditions et expériences sociales de ces peuples autochtones et de communautés locales » (notre traduction).

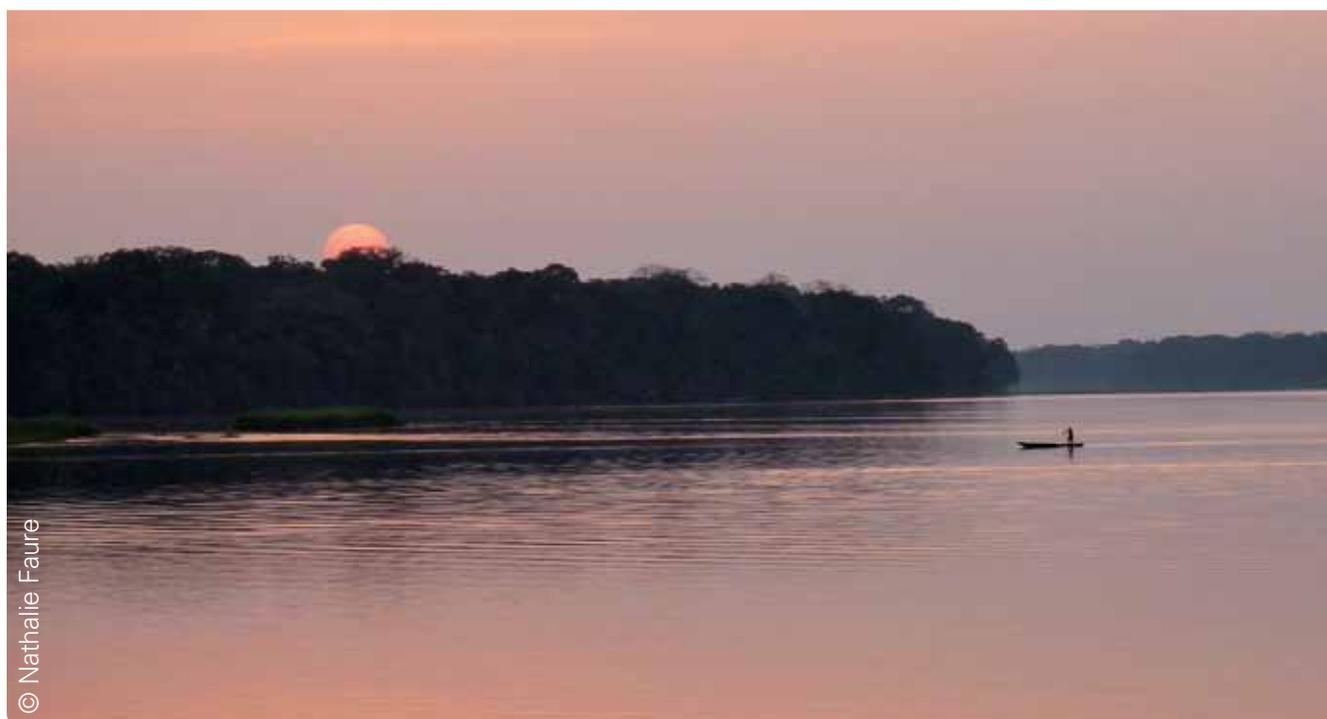
145 Constitution, Art. 30, 36, 37, 38 et 40.

146 Constitution, Art. 57 et Schedules 6-9.

## Encadré 12 – suite

- **La législation sur le genre:** des dispositions particulières concernant les questions d'équité hommes-femmes peuvent se trouver dans certaines lois sectorielles, mais également dans des lois spécifiques relatives au genre. Les Philippines ont promulgué la *Magna Carta for Women*, une loi sur les droits humains des femmes, qui vise à éradiquer la discrimination grâce à la reconnaissance, la protection, la promotion et l'exercice effectif des droits des femmes, notamment ceux relatifs à la représentation et à la participation.<sup>147</sup>
- **La législation relative aux sociétés et/ou aux associations:** les lois relatives à la création des sociétés, des associations, des coopératives ou de tout autre type d'entité juridique sont pertinentes pour les modèles de foresterie communautaire lorsque ceux-ci exigent des communautés qu'elles s'enregistrent officiellement sous une de ces formes juridiques. Il peut en effet s'avérer nécessaire pour la communauté d'acquiescer la personnalité juridique pour avoir accès à la foresterie communautaire, au droit de conclure des accords contractuels et au droit de commercialiser les produits issus de la forêt.
- **La législation fiscale:** les lois fiscales fournissent les règles relatives aux taxes en vigueur sur la vente de produits forestiers et de PFNL.
- **La législation relative à la gouvernance.** Deux types de lois peuvent être particulièrement pertinentes au fonctionnement des modèles de foresterie communautaire:
  - les lois relatives à la structure organisationnelle étatique (par ex. la loi tanzanienne de 1982 sur les gouvernements locaux ou « Local Government Act » qui réglemente, entre autres, le mandat et le fonctionnement des autorités villageoises en charge de mettre en oeuvre la foresterie communautaire)
  - les lois relatives à la bonne gouvernance (par ex. la loi népalaise de 2002 sur la prévention de la corruption ou « Prevention of Corruption Act »).

Cette liste n'est pas exhaustive et d'autres instruments juridiques peuvent, en fonction du cadre juridique de chaque pays, être pertinents pour la foresterie communautaire. Cela peut inclure, par exemple, des lois ou dispositions relatives aux secteurs encadrant des activités spécifiques exercées en zone forestière, telles que l'écotourisme ou l'agriculture.



© Nathalie Faure

147 Loi prévoyant la Charte des femmes ou « Magna Carta of Women », 2009.

148 Pulhin (2002).

149 Gilmour (2007) donne une liste des éléments qui devraient être respectivement régis par la législation et par les textes d'application.

## Dans quel instrument juridique trouver ces règles ?

Pour que le cadre juridique reste complet et cohérent, il est important de s'assurer que ses règles ne sont pas dispersées.<sup>148</sup> Il est également important d'assurer un juste équilibre entre les dispositions des instruments législatifs et celles inscrites dans les textes

réglementaires.<sup>149</sup> Il existe souvent une confusion entre les éléments relevant de la compétence législative et ceux qui devraient apparaître plutôt dans des textes d'application. Les questions à ce sujet étant récurrentes; **l'encadré 13** ci-dessous tente d'y apporter une clarification.

### Encadré 13 Quelles dispositions relèvent de la loi et lesquelles relèvent de textes d'application ?

Le cadre juridique est généralement constitué d'une loi définissant les contours et principes généraux, et de plusieurs instruments complémentaires appelés textes réglementaires ou textes d'application (tels que les décrets, les arrêtés ou autres normes). Selon le système juridique d'un pays donné (droit civil ou common law), différentes institutions législatives ou gouvernementales sont habilitées à rédiger ces textes. Le niveau de détails des différents textes juridiques peut varier d'un pays à l'autre.

Au vu de ces éléments, la loi concernant la foresterie communautaire peut inclure:<sup>150</sup>

- une définition claire de la foresterie communautaire et de ses objectifs, en tenant compte des particularités culturelles locales
- les droits d'accès et de gestion des zones forestières des communautés, en tenant compte des groupes vulnérables et des minorités
- la reconnaissance des droits coutumiers et de l'utilisation traditionnelle sur les forêts
- l'identification des mécanismes et des droits d'attribution des forêts, en précisant clairement les zones forestières pouvant être attribuées
- des dispositions sur la taille des forêts pouvant être allouées et la durée de leur attribution, que celles-ci soient ou non limitées
- des dispositions permettant d'identifier l'outil ou le document précisant les activités qui seront effectuées dans la zone forestière (par ex. un plan d'aménagement), sans pour autant en spécifier le contenu détaillé
- le principe d'un mécanisme juste et équitable pour le partage des bénéfices entre les membres de la communauté, devant être ensuite élaboré au niveau communautaire
- le principe d'un mécanisme de résolution des conflits, soit identifié de façon spécifique dans la législation existante, soit à élaborer par les parties prenantes locales (par ex. selon des mécanismes communautaires)

- des sanctions ou amendes pour les infractions aux dispositions sur la foresterie communautaire
- des dispositions permettant l'exercice d'activités génératrices de revenus dans la forêt communautaire, notamment la vente de ressources forestières et non-forestières s'il y a lieu
- l'identification des organismes institutionnels chargés de la mise en oeuvre du modèle de foresterie communautaire et des mécanismes de responsabilité – une définition claire du rôle et du mandat des différentes administrations pouvant intervenir dans la foresterie communautaire est essentielle afin d'éviter les interférences ou les conflits entre ces organes
- l'identification des autres acteurs pouvant être impliqués dans le soutien à la mise en oeuvre du modèle de foresterie communautaire (par ex. la société civile, le secteur privé).

#### Les textes d'application peuvent prévoir notamment:

- des droits spécifiques accordés aux institutions, aux groupes et aux individus impliqués dans la foresterie communautaire
- des responsabilités spécifiques pour les institutions, les groupes et les individus impliqués dans la foresterie communautaire
- une procédure d'attribution des zones de gestion communautaire des forêts
- une procédure pour l'élaboration et la validation des plans de gestion communautaire des forêts, comprenant le critère relatif à l'attribution (et comprenant éventuellement une annexe proposant un modèle de plan de gestion)
- tout mécanisme spécifique de prise de décisions nécessaire pour assurer un équilibre.

**L'encadré 13** continue sur la page suivante

### Encadré 13 – suite

Outre les textes d'application, des guides non-contraignants peuvent aider les communautés à interpréter les règles juridiques ou leur proposer des outils pratiques. Ces documents peuvent être d'une aide importante lorsqu'ils offrent:

- des recommandations pour aider le personnel gouvernemental et les ONG collaborant avec les communautés pour rétablir ou renforcer les dispositifs institutionnels traditionnels de gestion communautaire des forêts
- des recommandations pour appuyer les communautés dans la préparation des plans de gestion des forêts communautaires – les orientations devraient offrir un guide simple et clair pour l'élaboration de ces plans, en décrivant notamment les différentes étapes à respecter, l'ordre dans lequel elles doivent être suivies et le type d'informations à recueillir

- toute condition additionnelle nécessaire, telle que l'enregistrement des villages ou des groupes d'utilisateurs des forêts communautaires en tant qu'entités juridiques pour qu'ils puissent être titulaires d'un compte bancaire.

L'emploi de guide sur la foresterie communautaire est un moyen de garantir un bon accès à la loi et une bonne compréhension de celle-ci, ainsi que la manière dont elle peut être appliquée en pratique. En Tanzanie, les lignes directrices relatives à la gestion communautaire des forêts apportent, par exemple, une définition claire des principaux termes employés dans la foresterie communautaire. Il est important de s'assurer que ces guides sont cohérents avec les instruments juridiques auxquels ils se réfèrent et ne créent pas d'insécurité juridique.



## Conclusion

### **De plus en plus d'expériences de mise en oeuvre des forêts communautaires démontrent leur capacité à sécuriser les moyens de subsistance des communautés, à améliorer les conditions écologiques et à soutenir la génération de revenus.**

Ceci est d'autant plus probant lorsque la foresterie communautaire est facilitée par un cadre juridique propice. Nos recherches explorent ce qu'un tel cadre pourrait contenir. Il n'existe pas d'approche universelle pour la foresterie communautaire – y compris sur la façon dont elle est encadrée – mais nos recherches sur les cadres juridiques du Népal, des Philippines, et de Tanzanie offre l'opportunité d'apprendre de leurs attributs communs et de leurs particularités.

Notre analyse a porté sur dix composantes clés susceptibles d'appuyer un cadre juridique propice au développement de la foresterie communautaire. Tout d'abord, nous proposons la reconnaissance dans la législation de droits de tenure foncière et forestière au profit des communautés. S'ils sont suffisamment forts, ces droits formeront une fondation robuste pour la foresterie communautaire. Par ailleurs, nous recommandons d'inclure dans la loi des règles claires et des procédures faciles à suivre à chaque étape du cycle de vie des forêts communautaires, y compris pour leur attribution et leur gestion. Le cadre normatif peut également faciliter l'accès au marché et la génération de revenus pour les communautés, par des allègements fiscaux et d'autres mesures d'appui. Nous proposons, en outre, pour quatre des composantes étudiées, que des principes généraux soient établis dans la législation mais que celle-ci laisse aux communautés locales la possibilité de choisir des mécanismes détaillés et appropriés pour appliquer ces principes selon le contexte et leurs pratiques. Cette proposition concerne la gouvernance interne de la communauté, la participation communautaire, le partage des bénéfices et la résolution des conflits. Cela permettrait ainsi aux communautés de s'approprier la forêt communautaire et de développer les outils appropriés. Enfin, nous recommandons que la loi prévoit deux éléments complémentaires: des règles d'application claires détaillant le mandat des

communautés et de l'administration, qui devront être suivies de moyens financiers et matériels adéquats, et la possibilité pour les communautés de bénéficier du soutien d'acteurs extérieurs, cela pouvant grandement aider à la mise en oeuvre des modèles de foresterie communautaire.

La législation sur la foresterie communautaire est plus efficace quand elle est conçue de manière à éviter toute ambiguïté et qu'elle demeure facile à comprendre, en particulier pour ceux à qui elle s'adresse en premier lieu, c'est-à-dire ceux qui la mettent en oeuvre. Pour que les membres de la communauté comprennent la législation qui les concerne, ils ont besoin d'un appui technique suffisant pour comprendre les droits et les obligations qui en découlent. Un cadre juridique favorable est caractérisé par la cohérence de l'ensemble de la législation relative à la foresterie communautaire – y compris dans les domaines de l'environnement, de l'agriculture, de l'équité hommes-femmes et de la fiscalité, en plus des lois relatives aux forêts.

Le cadre juridique sur la foresterie communautaire est le plus favorable lorsqu'il est élaboré de manière transparente, participative et cohérente, et quand il est construit à partir d'une vision claire du modèle de gestion envisagé. Il est important de concevoir un cadre juridique capable de s'adapter aux évolutions, et qui soit développé par l'ensemble des parties prenantes, en particulier les communautés locales et les peuples autochtones. En effet, la réussite des modèles de foresterie communautaire que nous avons étudiés repose notamment sur la conduite d'un processus de réforme juridique itératif et ascendant (« bottom up »), permettant une révision périodique des lois afin de s'assurer qu'elles répondent aux besoins locaux.

D'autres recherches s'imposent pour renforcer le faisceau d'indices sur ce qui peut constituer un cadre juridique favorable. En particulier, il serait nécessaire de mener davantage d'études de cas sur la mise en oeuvre du cadre juridique sur la foresterie communautaire dans d'autres pays. Cela constituerait une source supplémentaire d'apprentissage et contribuerait à l'identification et au partage de normes et de bonnes pratiques propices à la foresterie communautaire. Ces principes généraux, complétés par des études de cas spécifiques, pourront à leur tour éclairer le développement et l'application de cadres juridiques nationaux sur la foresterie communautaire, afin de rendre la loi propice à la fois pour les communautés et pour les forêts.

## Références

### Publications

- Alcorn, Janis B (2014) 'Lessons Learned from Community Forestry in Latin America and their Relevance for REDD+, Forest Carbon, Markets and Communities Program', <https://bit.ly/2DF0qHt>
- Agarwal, B (2010) 'The impact of women in Nepal's community forestry management', Sustainable Mountain Development, International Centre for Integrated Mountain Development, <https://bit.ly/2AdL4b7>
- Agrawal, A, Gibson, C (1999) 'Enchantment and Disenchantment: The role of community in natural resource management', World Development pp629–649, <https://bit.ly/2EfNSXt>
- Almeida, F (2012) 'What rights? A comparative analysis of developing countries' national legislation on community and indigenous peoples' forest tenure rights', RRI, <https://bit.ly/2OVJtKX>
- Baynes, J et al. (2015) 'Key factors which influence the success of community forestry in developing countries', Global Environmental Change, <https://bit.ly/2DGKxAz>
- Beukeboom, HJJ et al. (2010) 'Can community forestry contribute to livelihood improvement and biodiversity? Steps on how to improve community forestry programmes, lessons from work in 11 countries and communities', WWF, <https://bit.ly/2GdjpVO>
- Blomley, T, Iddi, S (2009) 'Participatory Forest Management in Tanzania: 1993–2009, Lessons learned and experiences to date', <https://bit.ly/2r0I4Jv>
- Blomley, TG, Ramadhani, H (2006) 'Going to scale with participatory forest management: early lessons from Tanzania', International Forestry Review, pp93–100, <https://bit.ly/2Lcbspp>
- Blomley, T (2013) Lessons learned from community forestry in Africa and their relevance for REDD+, Forest Carbon, Markets and Communities Program', <https://bit.ly/2zigkET>
- Carandang, AP et al. (2010) 'Promoting Sustainable Forest Management through Community Forestry in the Philippines', Regional examples of forest related challenges and opportunities, International Union of Forest Research Organizations, pp355–368, <https://bit.ly/2EdQUvn>
- Carandang, AP et al. (2013) 'Analysis of Key Drivers of Deforestation and Forest Degradation in the Philippines', GIZ, <https://bit.ly/2DUZolg>
- Department of Forest Research and Survey (2015) 'State of Nepal's Forests', Forest Resource Assessment, <https://bit.ly/2GbK8ZF>
- Djinang, M, Ichou, B, Faure, N (2018) 'Analyse du cadre juridique relatif à la foresterie communautaire au Gabon', ClientEarth, <https://bit.ly/2BhD1u1>
- Durst, PB (2002) 'The seven "P's" of effective forest policy development', Paper presented at the Regional Workshop on Forestry and Related Policies and their Practices on Sustainable Forest Management, and on the Model Forest Approach, Tacloban, Philippines.
- Eisen, J (2014) 'Rethinking community-based forest management in the Congo basin', RFUK <https://bit.ly/2BaU7Zr>
- FAO (undated) 'Forest policies in Asia – a regional synthesis', <https://bit.ly/2ErRAhp>
- FAO (2004) 'Simpler management plans for participatory forestry', <https://bit.ly/2LcbBsX>
- FAO (2010) 'Global Forest Resource Assessment 2010 – main report', FAO Forestry Paper No. 163, <https://bit.ly/2svt3Ag>
- FAO (2012) 'Guidelines for Institutionalizing and Implementing Community-Based Forest Management in Sub-Saharan Africa, Section 2, <https://bit.ly/2UFXhgy>
- FAO (2015) 'Global Forest Resources Assessment 2015, how are the world's forests changing?', <https://bit.ly/25xNXhL>
- FAO (2018) 'State of the World's Forests 2018: Forest pathways to sustainable development', <https://bit.ly/2zhrs7e>

FAO/ITTO (2005) 'Best practices for improving law compliance in the forestry sector', FAO Forestry paper 145, FAO, ITTO, <https://bit.ly/2QJRSWU>

FECOFUN/RRI (2018) 'These women ran for office to protect Nepal's forests. They won', RRI and FECOFUN, <https://rightsandresources.org/en/women-fecofun/>

Ferguson, I, Chandrasekharan, C (2011) 'Paths and Pitfalls of Decentralisation for Sustainable Forest Management: Experiences of the Asia-Pacific Region', <https://bit.ly/2SKRyof>

Gilmour, D (2007) 'Regulatory frameworks for community forestry with particular reference to Asia', Proceedings: International Conference on Poverty Reduction and Forests, <https://bit.ly/2EeleGi>

Gilmour, D (2016) 'Forty years of community-based forestry', FAO forestry paper 176, FAO, <http://www.fao.org/3/a-i5415e.pdf>

Gritten, D et al. (2015) 'An Uneven Playing Field: Regulatory Barriers to Communities Making a Living from the Timber from their Forests – Examples from Cambodia, Nepal and Vietnam', <https://bit.ly/2RSboh3>

Hagen, R (2014) 'Lessons learned from community forestry and their relevance for REDD+', Forest Carbon, Markets and Communities Program, <https://bit.ly/2RjuMmF>

Hajjar, R et al. (2016) 'The data not collected on community forestry', Conservation Biology, <https://bit.ly/2SGBYtB>

Hayman, R et al. (2014) 'Legal frameworks and political space for non-governmental organisations: an overview of six countries: phase II', EADI Policy Paper Series, European Association of Development Research and Training Institutes, <https://bit.ly/2ym4Y2h>

Kanel, KR, Kandel, BK (2004) 'Community forestry governance in Nepal: achievements, challenges & options for the future, Forest and Livelihood', <https://bit.ly/2CkdpO8>

Larson, AM, Monterosso, I, Banjade, MR, Mwangi, E (2016) 'Community Rights to Forests in the Tropics: Progress and Retreat on Tenure Reforms', in M Graziadei and L Smith (eds), Comparative Property Law: Global Perspectives, Cheltenham: Edward Elgar, <https://bit.ly/2Rx8xtJ>

Larson, AM, Springer, J (2016) 'Recognition and respect for tenure rights', Working paper, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), <https://bit.ly/2CgZsRf>

Lawlor, K et al. (2013) 'Community Participation and Benefits in REDD+: A Review of Initial Outcomes and Lessons', Forests, <https://bit.ly/2BmNUdd>

Macqueen, D (2008) Supporting small forest enterprises - A cross-sectoral review of best practice, IIED, <https://bit.ly/2FEltvw>

Macqueen, D (2013) 'Enabling conditions for successful community forestry enterprises, Small-scale forestry', <https://bit.ly/2zXNcD0>

Macqueen, D and Bolin, A (eds) (2018) 'Forest business incubation: Towards sustainable forest and farm producer organisation businesses that ensure climate resilient landscapes', FAO, Rome and IIED, London, <https://bit.ly/2rxIMOL>

Massao, G (2015) 'Combining community-based forest management and forest certification in Tanzania', Mpingo Conservation and Development Initiative, <https://bit.ly/2QTAE5E>

Mgaya, E (2016) 'Forest and forestry in Tanzania: changes and continuities in policies and practices from colonial times to the present', Journal of Geographical Association of Tanzania, pp45–58, <https://bit.ly/2UxeDMG>

Milledge, SAH et al. (2007) 'Forestry, governance and national development: lessons learned from a logging boom in Southern Tanzania', The Wildlife Trade Monitoring Network (TRAFFIC), <https://bit.ly/2zmV80t>

Minang, P et al. (2017) 'Transparent and accountable management of natural resources in developing countries: the case of forests', Directorate-General for external policies, European Parliament, <https://bit.ly/2OvtUyk>

Nurse, M, Malla, Y (2005) 'Advances of Community Forestry in Asia', Regional Community Forestry Training Center for Asia and the Pacific (RECOFTC), <https://bit.ly/2EgW6yD>

Ojha, H (2009) 'Community Forestry in Nepal: A Policy Innovation for Local Livelihood', Discussion Paper 00913, International Food Policy Research Institute (IFPRI), <https://bit.ly/2RVB9xk>

- Pacheco, P et al. (2011) 'The recognition of forest rights in Latin America: progress and shortcomings of forest tenure reforms', *Society and Natural Resources*, <https://bit.ly/2QJ2It>
- 
- Pagdee, A et al. (2006) 'What makes community forest management successful: a meta-study from community forest throughout the world', *Society and Natural Resources*, <https://bit.ly/2OXc8iU>
- 
- Persha, L and Anderson, K (2014) 'Elite capture risk and mitigation in decentralized forest governance regimes', *Global Environmental Change*, <https://bit.ly/2ykkATA>
- 
- Philippines (2017) 'Philippine Forestry Statistics 2017', Forest Management Bureau, <https://bit.ly/2OMEOWc>
- 
- Pichdara, L et al. (2018) 'Biophysical factors affecting forest cover changes in community forestry: a country scale analysis in Cambodia', *Forests*, <https://bit.ly/2R7PVk1>
- 
- Porter-Bolland, L et al. (2012) 'Community managed forests and forest protected areas: An assessment of their conservation effectiveness across the tropics', *Forest Ecology and Management*, <https://bit.ly/2RUfYeW>
- 
- Pulhin, JM (2002) 'Trends in forest policy in the Philippines', Policy Trend Report, <https://bit.ly/2CNoZCK>
- 
- Pulhin, JM et al. (2007) 'Three Decades of Community-Based Forest Management in the Philippines: Emerging Lessons for Sustainable and Equitable Forest Management', *International Forestry Review*, <https://bit.ly/2yp2Rup>
- 
- RECOFTC (2016) 'Conflict in REDD+: Analysis of sources of conflict based on case studies from South and Southeast Asia', <https://bit.ly/2EildQC>
- 
- Saunders, J (2014) 'Community forestry in FLEGT Voluntary Partnership Agreements', Energy, Environment and Resources EER PP 2014/07, Chatham House, <https://bit.ly/2CkA78T>
- 
- Saxena, AK et al. (2018) 'REDD+: Who does it help?', Centre for Science and Environment, <https://bit.ly/2NHK1n3>
- 
- Seymour, F et al. (2014) 'Evidence linking community-level tenure and forest condition: an annotated bibliography', Climate and Land Use Alliance, <https://bit.ly/2RR3x3P>
- 
- Sikor, T et al. (2013) 'Community forestry in Asia and the Pacific: Pathway to inclusive development', RECOFTC, <https://bit.ly/2PtF2aB>
- 
- Siscawati, M et al. (2017) 'Overview of forest tenure reforms in Indonesia', Working Paper 223, Center for International Forestry Research (CIFOR), <https://www.cifor.org/library/6402/>
- 
- Tanzania (2012) 'Participatory Forest Management, Facts and Figures', Ministry of Natural Resources and Tourism, Forest and Beekeeping Division, <https://bit.ly/2BNalUQ>
- 
- UNDP (2013) 'Indigenous Peoples in the Philippines', Fast Facts, <https://bit.ly/1ZySLfP>
- 
- Venisnik, T, Faure, N (2018) 'Analyse du cadre juridique relatif à la gestion communautaire des forêts en République du Congo', ClientEarth, <https://bit.ly/2zf77gw>
- 
- Venisnik, T et al. (2017) 'Community-based forest management: Legal frameworks in five Congo Basin countries', ClientEarth and Comptoir Juridique Junior, <https://bit.ly/2KsmPck>
- 
- Wily, LA (2018) 'Collective land ownership in the 21st century: overview of global trends', Land, <https://bit.ly/2UEQUdM>
- 
- WOCAN/UN-REDD (2013) 'Scoping study of good practices for strengthening women's inclusion in forest and other natural resource management sectors', <https://bit.ly/2AgQKji>
- 
- World Bank (2010), 'Enabling reforms: a stakeholder-based analysis of the political economy of Tanzania's charcoal sector and the poverty and social impacts of proposed reforms', <https://bit.ly/2Dqnuw>

## Lois et politiques publiques

### Népal

Forest Act 2049, 1993

Forest Rules 2051, 1995

Community Forestry Directives 2052, 1995

Local Self-Governance Act 2055, 1999

Constitution, 2015

Community Forestry Program Development Guideline, Revised 2015

Community Forestry Fund Mobilization Directive, 2016

### Philippines

Presidential Decree n°705, Forestry Code, 1975

Executive Order n°263, Adopting community-based forest management as the national strategy to ensure the sustainable development of the country's forest land resources and providing mechanisms for its implementation, 1995

Republic Act n°8371, Indigenous People's Rights Act, 1997

DENR Administrative Order n°1998-42, Production Sharing Agreement With People's Organizations in the Harvest of Forest Plantations Owned by the Government Inside CBFM Areas, 1998

DENR Administrative Order n°1998-44, Guidelines on the Establishment and Management of the CBFM Special Account, 1998

DENR Administrative Order n°2003-11, Repealing DENR Administrative Order (DAO) No. 99-29 which Amends Certain Provisions of DAO 96-29 Related to the Processing and Approval of Community-Based Forest Management Agreement (CBFMA), 2003

DENR Administrative Order n°2004-29, Revised Rules and Regulations for the Implementation of Executive Order 263, 2004

Republic Act n°9710, Act providing for the Magna Carta of Women, 2009

NCIP Administrative order n°3, The Revised Guidelines on Free, Prior and Informed Consent (FPIC) and Related Process of 2012, 2012

Technical Bulletin n°20 entitled enhanced Guidelines and Procedures in the Preparation/Updating of CRMF and the Five-Year Work Plan (FYWP) for the CBFMA, 2016

### Tanzanie

Local government (District Authorities) Act, 1992

Land Act, 1999

Village Land Act, 1999

Forest Act, 2002

Community-Based Forest Management Guidelines, 2007

Guidelines for harvesting in village land forest reserves, 2013

## Annexe 1 : Aperçu de l'étendue de la foresterie communautaire à l'échelle mondiale

La foresterie communautaire s'est développée dans divers contextes à travers le monde et en réponse à différents objectifs, allant de la protection des forêts à la satisfaction des besoins de subsistance, en passant par l'amélioration des conditions de vie des communautés, notamment via la commercialisation de produits et services forestiers. Les programmes de foresterie communautaire cherchent souvent à combiner ces objectifs. Certains modèles de foresterie communautaire comportent une importante délégation de droits afin de permettre aux communautés de gérer les forêts de façon autonome, notamment à travers des mécanismes de gestion conjointe avec l'État ou d'autres parties prenantes. D'autres favorisent une approche de participation passive des communautés.<sup>151</sup>

Les programmes de foresterie communautaire se sont propagés à l'échelle mondiale au cours des dernières décennies. Bien que leur mise en œuvre ait été progressive, ils continuent à se développer. Il existe actuellement une grande variété de modèles dans le monde, y compris dans les pays industrialisés.

**En Asie et dans le Pacifique**, la foresterie communautaire est apparue dans les années 1970 dans le but de lutter contre les taux alarmants de déforestation et contre la dégradation de l'environnement, reconnaissant ainsi que la participation directe des communautés locales et des peuples autochtones à la gouvernance forestière pouvait aider à restaurer les forêts. Elle a par la suite évolué pour permettre également le développement socio-économique des populations pauvres en zone rurale. La foresterie communautaire a également été encouragée afin de remédier aux pénuries de bois de chauffage, ainsi qu'en réponse à l'incapacité apparente du modèle d'exploitation industriel à garantir l'amélioration des conditions socio-économiques des communautés. Elle témoigne en outre de la reconnaissance croissante du rôle des communautés locales et des peuples autochtones dans la gestion des terres et des ressources rurales

Bien que la taille et les niveaux de développement des modèles de foresterie communautaire diffèrent considérablement entre pays de la région, on estime que les communautés locales gèrent, au total, 34% des terres forestières en Asie.<sup>152</sup>

La foresterie communautaire est également répandue **en Amérique latine**, où elle est pratiquée dans environ un tiers des terres forestières, bien que des disparités importantes demeurent également au sein de cette région.<sup>153</sup> Son développement à partir des années 1980 était à l'origine étroitement lié aux luttes sociales rurales et à la reconnaissance des droits des communautés sur les terres et les forêts. En conséquence, la foresterie communautaire repose sur des droits fonciers solides dans la plupart des pays d'Amérique latine.<sup>154</sup> Divers modèles coexistent dans la région, certains étant orientés vers le développement de moyens de subsistance, principalement en Amérique du Sud et en Amazonie, tandis que d'autres, principalement en Amérique centrale, s'inscrivent dans une démarche commerciale.

**En Afrique**, les zones de foresterie communautaire ne couvrent qu'environ 1% des terres forestières, dans un contexte où la plupart des États possèdent et administrent les terres et les ressources naturelles.<sup>155</sup> La foresterie communautaire est apparue dans les années 1990 dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest.<sup>156</sup> Elle s'est développée pour différentes raisons à travers le continent, et notamment: des tentatives de gestion de la production de bois d'œuvre et de bois de chauffage en Afrique de l'Ouest, la conservation des forêts en Afrique de l'Est, et la gestion communautaire de la faune sauvage en Afrique australe.<sup>157</sup> En Afrique centrale, la foresterie communautaire n'en est qu'à ses balbutiements. Les modèles africains de foresterie communautaire restent largement orientés vers l'amélioration de l'accès aux moyens de subsistance des communautés, et moins de modèles sont orientés vers des activités marchandes.

151 Sikor et al. (2013), Chapitre 3.

152 Sikor et al. (2013), cité dans Gilmour (2016), p26 : cette donnée inclut la foresterie à petite échelle.

153 L'étendue de la foresterie communautaire dans la région s'étend de 10% en Guyane française jusqu'à plus de 60% au Venezuela et en Équateur, Pacheco et al., (2011), cité dans Gilmour (2016), p29. Ces données correspondent aux zones de « gestion forestière communautaires » définies par Gilmour (2016).

154 Alcorn (2014). 155 FAO (2010), cité dans Gilmour (2016), p22. Ces données correspondent aux zones de « gestion communautaire des forêts » définies par Gilmour (2016).

156 Hagen (2014a).

157 Blomley (2013), p19.

## Annexe 2 : Méthodologie de recherche

Cette publication est le résultat d'analyses juridiques, d'une revue bibliographique, ainsi que de visites et d'entretiens sur la foresterie communautaire au Népal, aux Philippines et en Tanzanie.

ClientEarth a conçu sa méthodologie dans le but principal de fournir des orientations aux pays du bassin du Congo qui élaborent ou révisent leur législation en matière de foresterie communautaire. Un tableau comparatif des cadres juridiques dans le bassin du Congo nous a permis d'examiner les principales difficultés liées à la foresterie communautaire, notamment les faiblesses de chaque cadre juridique.<sup>158</sup> Ce travail a complété des études de diagnostic réalisées par ClientEarth et ses partenaires au sein du projet CoNGOs. Il a été facilité par des analyses plus détaillées du cadre juridique en matière de foresterie communautaire au Gabon et en République du Congo.<sup>159</sup>

Sur la base de ce qui précède, nous avons suivi un processus en deux étapes pour sélectionner trois pays à étudier susceptibles de fournir des enseignements pertinents pour le bassin du Congo. Tout d'abord, une vaste analyse documentaire de nombreux modèles de foresterie communautaire en Afrique, en Amérique latine et en Asie-Pacifique nous a permis d'établir une liste restreinte de pays possédant, à la fois, une expérience en termes de foresterie communautaire et un cadre juridique complet potentiellement pertinent pour le bassin du Congo. Ensuite, nous avons comparé des éléments relatifs au contenu et aux résultats de la mise en oeuvre de ces modèles, notamment, entre autres critères, la durée de l'expérience de foresterie communautaire, le succès perçu du modèle et la disponibilité des textes juridiques.

Cette étude comparative, complétée par des consultations avec des experts internationaux en foresterie communautaire, a permis de sélectionner le Népal, les Philippines et la Tanzanie pour des analyses juridiques complètes.

Nous avons analysé de manière critique le cadre juridique national de chaque pays, avec l'aide de juristes nationaux, afin d'identifier les mécanismes et les exigences juridiques et institutionnels favorables ou défavorables au développement de la foresterie communautaire. Pour cette recherche, nous avons sélectionné un modèle de foresterie communautaire par pays, caractérisé par le transfert de droits de contrôle et de gestion aux communautés particulièrement pertinent pour le bassin du Congo. Nous avons analysé la documentation disponible en anglais, ce qui exclut certaines publications ou lois pertinentes. Des sources d'information secondaires ont cependant contribué à compléter nos recherches.

Nous avons complété la recherche documentaire par des visites sur le terrain dans ces trois pays, à la fois au niveau central et dans certaines forêts communautaires, afin de comprendre comment les lois étaient appliquées en pratique ainsi que les défis particuliers liés à leur mise en oeuvre.

**Au Népal, nous avons rencontré:** des responsables nationaux et de districts du ministère de la conservation des sols et des forêts (Ministry of Soil and Forest Conservation – MSFC), ainsi que des représentants de FECOFUN et d'ONG (Forest Action et RECOFTC). Nous avons visité six CFUG dans les districts de Makwanpur, de Chitwan (sud) et de Kavre (moyennes montagnes):

- Forêt communautaire de Churekali Lekh (Makwanpur)
- Forêt communautaire de la zone protégée de Bagmara (zone protégée du parc national de Chitwan)
- Forêt communautaire de Gyanesswor (Chitwan)
- Forêt communautaire de Kaliban (dirigée par des femmes) (Makwanpur)
- Forêt communautaire de Chaubas (scierie) (Kavre)
- Forêt communautaire de Dhaneshwor Baikwa (PFNL) (Kavre).

**Aux Philippines, nous avons rencontré:** Aux Philippines, nous avons rencontré: des responsables nationaux et provinciaux du DENR, ainsi que des représentants des autorités locales et d'ONG (Non-Timber Forest Product Exchange Program Philippines, Institute for the Development of Educational and Ecological Alternatives (IDEAS) et la Forest Foundation).

- Coopérative de services éco-touristiques de la mangrove de Bacungan (Bacungan Mangrove Eco-Tourism Service Cooperative), Puerto Princesa, Bacungan (Palawan)
- Gestion communautaire des forêts et des côtes de Macatumbalen (Macatumbalen Community Based Forest and Coastal Management), San Vicente (Palawan)
- Coopérative polyvalente d'Isogud (Isogud Multi-Purpose Cooperative – IMPC), Isogud (Palawan)
- Association des jeunes innovateurs pour le développement social et environnemental Inc. (Young Innovators for Social and Environmental Development Association Inc. – YISEDA), Maasin City, Lunas (Leyte)
- Fondation UMACAP Inc., Capoocan (Leyte)
- Association des planteurs d'arbres de Villaconsuelo (Villaconsuelo Tree Planters Association – VTPA), Villa Consuelo, Naval (Biliran)
- Association des producteurs de la CBFM de Kawayan, Kawayan (Biliran).

**En Tanzanie, nous avons rencontré:** l'agence des services forestiers de Tanzanie (Tanzania Forest Services Agency), des responsables de districts et des ONG (Tanzania Forest Conservation Group, MCDI and MJUMITA). Nous avons visité quatre villages dans trois districts couvrant les régions des montagnes de l'est (Eastern Arc Mountains) et des forêts côtières (Coastal Forests):

- Nanjirinji A (district de Kilwa, région de Lindi)
- Kitunduwete (district de Kilosa, région de Morogoro)
- Ulaya Mbuyuni (district de Kilosa, région de Morogoro)
- Kipangege (district de Kibaha, région de Pwani).

Afin de garantir la cohérence et la comparabilité des données, nous avons utilisé un cadre d'analyse commun, notamment des questionnaires standards. En outre, dans la mesure du possible, les consultations communautaires ont inclus la prise en compte de la situation des groupes vulnérables dans le cadre de groupes de discussion et/ou de réunions individuelles avec des personnes autochtones et des femmes.

**Nathalie Faure**

Conseillère en droit et  
politiques publiques

Responsable de la foresterie  
communautaire

**Email** nfaure@clientearth.org

**Tel** +44 (0)20 3030 5955

**Tanja Venisnik**

Conseillère en droit et  
politiques publiques

**Email** tvenisnik@clientearth.org

**Tel** +44 (0)30 3050 5931

**Benjamin Ichou**

Juriste

**Email** bichou@clientearth.org

**Tel** +44 (0)20 3030 5953

# ClientEarth est une organisation de droit de l'environnement à but non-lucratif.

Nous sommes des avocats engagés travaillant à l'interface entre le droit, les sciences et les politiques. Nous utilisons la force du droit pour élaborer des stratégies et des outils juridiques pour résoudre les grands problèmes environnementaux.

ClientEarth est financé par le soutien généreux de fondations, de bailleurs de fonds institutionnels et d'individus engagés.

**Beijing**

2-506 Kunsha Center  
No.16 Xinyuanli  
Chaoyang District  
Beijing 100027  
China

**Berlin**

Albrechtstraße 22  
10117 Berlin  
Germany

**Brussels**

60 Rue du Trône (3rd floor)  
Box 111050  
Ixelles  
Brussels

**London**

Fieldworks  
274 Richmond Road  
Martello St Entrance  
London E8 3QW

**Madrid**

García de Paredes  
76 duplicado  
1º Dcha  
28010 Madrid  
Spain

**New York**

401 Park Ave S Fl 10  
New York  
NY 10016  
USA

**Warsaw**

Zurawia 45  
(staircase B, 2nd floor)  
00-680 Warsaw  
Poland

[www.clientearth.org](http://www.clientearth.org)

ClientEarth is a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, with a registered branch in Belgium, N° d'entreprise 0894.251.512, and with a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208

