



Gestion décentralisée des ressources forestières : revue des initiatives de foresterie communale dans les pays membres de la COMIFAC

Raphaël Tsanga, Samuel Assembe Mvondo, Guillaume Lescuyer, Richard Ebaa Aty'I, Vincent Béliigné

► To cite this version:

Raphaël Tsanga, Samuel Assembe Mvondo, Guillaume Lescuyer, Richard Ebaa Aty'I, Vincent Béliigné. Gestion décentralisée des ressources forestières : revue des initiatives de foresterie communale dans les pays membres de la COMIFAC. Les politiques de décentralisation au Cameroun, L'Harmattan, pp.227-243, 2013. <hal-01075549>

HAL Id: hal-01075549

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01075549>

Submitted on 18 Oct 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Tsanga R., Assembe Mvondo S., Lescuyer G., Eba'a Atyi R., Béliné V., 2013. Gestion décentralisée des ressources forestières : revue des initiatives de foresterie communale dans les pays membres de la COMIFAC. In « *Les politiques de décentralisation au Cameroun* », Fondation Paul Ango Ela, L'Harmattan, Yaoundé, Cameroun, 227-243

LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES FORESTIERES PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN AFRIQUE CENTRALE : ETAT DES LIEUX ET OPPORTUNITES

Raphael Tsanga¹, Samuel Assembe-Mvondo¹, Guillaume Lescuyer^{1&2}, Richard Eba'a Atyi¹ et Vincent Béliné²

¹ Center for International Forestry Research (CIFOR)

² Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD)

Introduction

La foresterie communale constitue l'une des options qui structure la gestion forestière en Afrique centrale. Le relatif échec de la foresterie communautaire et la désillusion de l'impact des revenus forestiers décentralisés sur le bien-être des populations locales (Oyono et Efoua, 2006 ; Ezzine De Blas et *al.*, 2008 ; Bigombé Logo, 2010 ; Cerutti et *al.*, 2010 ; Beauchamp et Ingram, 2011) ont réorienté le discours des partenaires au développement et de la société civile internationale vers la foresterie décentralisée, perçue comme une opportunité pour une gouvernance environnementale améliorée et le gage de la participation effective des populations locales à la gestion des ressources forestières (Assembé-Mvondo, 2005 ; Abouem à Tchoyi et *al.*, 2007 ; Zülsdorf et *al.*, 2008). Le discours sur la foresterie décentralisée est séduisant non seulement en raison des opportunités qu'elle ouvre pour le développement local, mais surtout parce que la conjoncture internationale et les dynamiques sous régionales s'y prêtent au regard du discours global sur le changement climatique et le rôle que les collectivités publiques infra-étatiques pourraient jouer dans la mise en œuvre du processus REDD+ (German, et *al.*, 2010 ; Dkamela, 2011 ; Cuny, 2011).

De manière schématique, la décentralisation est un acte de conversion des catégories d'actions, acte établi par un acteur principal ayant au préalable fonctionné sur le mode de la centralisation desdites catégories d'actions. La réalité que recouvre le concept de décentralisation dans le cadre du présent chapitre a trait aux relations entre l'Etat central et les collectivités publiques décentralisées. Dans cette perspective, la décentralisation apparaît comme un contrepoids à la toute-puissance de l'Etat central. Selon la théorie de l'Etat moderne (Viola, 2002), la décentralisation ne serait qu'une manière d'être de l'Etat ; les collectivités territoriales ne sont que des incarnations multiples de l'Etat central. Selon Roig (1966), le concept de décentralisation renvoie à un phénomène général de répartition ou de distribution des compétences et des pouvoirs entre un organe central ou national et des organes périphériques. Le concept ainsi envisagé ne s'oppose pas au caractère unitaire de l'Etat et ne remet nullement en cause la souveraineté.

Sous sa forme démocratique ou politique, la décentralisation suppose l'existence effective de contre-pouvoirs régionaux et locaux (Ribot, 2010). C'est une démocratisation des rapports entre le niveau central et le niveau local (Oyugi, 1993). La mise en pratique de ces dynamiques reposerait alors sur les principes éthiques, sociaux, politiques et matériels de la démocratie (Berezin, 1999). Appliquée à la gestion des ressources naturelles, la théorie de l'action

Tsanga R., Assembe Mvondo S., Lescuyer G., Eba'a Atyi R., Béliné V., 2013. Gestion décentralisée des ressources forestières : revue des initiatives de foresterie communale dans les pays membres de la COMIFAC. In « *Les politiques de décentralisation au Cameroun* », Fondation Paul Ango Ela, L'Harmattan, Yaoundé, Cameroun, 227-243

collective, sur laquelle se greffe celle de la gestion des ressources communes, exerce une emprise considérable sur la recherche théorique et empirique (Olson, 1971 ; Ostrom, 1990 ; Berkes, 1996 ; Klooster, 2000). Ce courant scientifique met l'accent sur la nécessité pour un groupe d'usagers ou une entité locale de définir des règles opérationnelles et collectives pour l'accès, le contrôle et l'usage desdites ressources.

Le présent chapitre se propose de faire un état des lieux de la mise en œuvre de la foresterie communale dans un échantillon de 8 Etats sur les 10 que compte l'espace géopolitique de la Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC). Un intérêt sera accordé au processus global de décentralisation en cours en raison de l'impact de ce processus sur l'effectivité de la foresterie communale. Le chapitre met également en parallèle le droit foncier et le droit forestier avec les principes de la décentralisation, ce qui contribue à souligner les contraintes relatives à la faible articulation des législations sectorielles et leur incidence sur le développement de la foresterie décentralisée. En conclusion, l'article suggère des options pour ce développement.

Des contextes juridiques et institutionnels favorables

La gouvernance des ressources forestières par les acteurs non étatiques est fonction du contexte et de la nature de l'Etat. Selon que la configuration de l'Etat est centralisée ou décentralisée, la gestion des ressources naturelles par les entités infra-étatiques bénéficiera d'une infrastructure institutionnelle ou non. Le vent de démocratisation de ces deux dernières décennies a remodelé tous les Etats d'Afrique centrale dans le sens de la décentralisation (Ribot, 2002 ; 2010). Les formes, les rythmes et les motivations varient selon l'histoire des institutions politiques de chaque pays, mais les exigences démocratiques et les principes de progressivité, de subsidiarité, d'égalité et de fongibilité des ressources demeurent communs. La redéfinition du rapport entre le centre et la périphérie autorise de nouvelles modalités de partage de l'espace et de gestion des ressources qu'il supporte. Sur le plan juridique, 6 pays ont intégré la gouvernance des forêts par les collectivités publiques infra-étatiques dans les lois de décentralisation et les codes forestiers. Les droits exercés par ces collectivités portent sur le foncier ou sur la ressource. A l'épreuve des faits, les droits sur la ressource sont exercés dans les forêts communales en exploitation, alors que l'accès des collectivités locales à la propriété foncière demeure inefficace.

Tableau 1. Configuration de la foresterie décentralisée dans l'espace COMIFAC

Pays	Dénomination	Affectation	Classification	Statut	Catégories de droits	Exigence de gestion
Burundi	Boisement communaux	Production	Domaine forestier communal	Domaine privé de la commune	Droit sur le sol	Plan d'aménagement selon les superficies
Cameroun	Forêts communales	Production	Domaine forestier permanent	Domaine privé de la commune	Droit sur le sol	Plan d'aménagement
Congo	Forêts des communes et autres collectivités	Production	Domaine forestier permanent	Domaine privé de la commune	Droit sur la ressource	Plan d'aménagement
Gabon	-	-	-	-	-	-
RCA	Forêt des collectivités publiques	Production	Domaine forestier non permanent	Domaine privé de la collectivité	Droit sur la ressource/Usufruit	Plan simple de gestion
RDC	-	-	-	-	-	-
Rwanda	Forêt de district	Production	Domaine forestier communal	Domaine privé de la collectivité	Droit sur la ressource	Plan d'aménagement
Tchad	Forêts des collectivités territoriales	Production	Domaine forestier communal	Domaine public de la collectivité	Droit sur le sol	Plan d'aménagement

Tsanga R., Assembe Mvondo S., Lescuyer G., Eba'a Atyi R., Béliné V., 2013. Gestion décentralisée des ressources forestières : revue des initiatives de foresterie communale dans les pays membres de la COMIFAC. In « *Les politiques de décentralisation au Cameroun* », Fondation Paul Ango Ela, L'Harmattan, Yaoundé, Cameroun, 227-243

Le Gabon ne prévoit pas ce type de mode de valorisation des ressources forestières dans son arsenal juridique. La situation de la République démocratique du Congo (RDC) présente une certaine ambiguïté. Le code forestier ne prévoit pas explicitement des possibilités pour une gestion décentralisée des ressources forestières par les collectivités. L'Etat reste en effet le propriétaire de toutes les forêts bien que le code forestier donne la possibilité aux collectivités d'exploiter en régie des forêts de production permanente. Les articles 78, 79 et 80 dudit code laissent entrevoir des perspectives de création des forêts des collectivités. Il ressort des dispositions de ces articles que l'Etat, les entités décentralisées, les concessionnaires, les exploitants forestiers et les communautés locales participent à la reconstitution des ressources forestières. Dans cette optique, l'Etat central met à la disposition des personnes qui procèdent au reboisement des terrains forestiers domaniaux avec la possibilité d'exploiter tout ou partie des produits forestiers qui en sont issus.

Au Burundi, la foresterie décentralisée est prise en compte par la loi n°1/02 du 25 mars 1985 portant code forestier à travers la consécration d'un domaine forestier des communes et des établissements publics. Le domaine forestier communal est constitué des boisements communaux et des terrains à boiser dont la gestion est concurremment assurée par les autorités communales et le service forestier de l'Etat selon le régime applicable aux forêts de l'Etat. Ceci suppose que les forêts communales doivent faire l'objet d'un aménagement au même titre que les forêts domaniales. Cette exigence est réaffirmée par le code de l'environnement lequel assujettit explicitement l'exploitation des forêts étatiques et communales à l'exigence de plans de gestion agréés par l'administration forestière.

Dans le contexte du Cameroun, la décentralisation forestière s'est opérée par la consécration de la foresterie communale dans le code forestier. Ce concept renvoie aux formations végétales ayant fait l'objet d'un acte de classement pour le compte d'une commune ou qui ont été plantées par la collectivité concernée. Les forêts communales font partie intégrante du domaine forestier permanent en ce sens qu'elles sont définitivement affectées à la forêt. L'acte de classement ouvre droit à l'établissement d'un titre foncier pour le compte desdites communes et les formations boisées sont incorporées dans leur domaine privé. Les lois de décentralisation font uniquement référence aux opérations de reboisement et à la création de bois communaux sans mentionner explicitement les forêts communales. La question est de savoir si les bois communaux peuvent être assimilés aux forêts communales, qu'elles soient de plantation ou naturelles. L'analyse du cadre légal applicable aux communes permet d'émettre des doutes à ce niveau dans la mesure où le décret fixant les modalités d'exercice des compétences transférées aux communes en matière de promotion du reboisement limite la création des bois communaux aux périmètres urbains et péri-urbains. Aussi, une harmonisation des lois de décentralisation et de la loi forestière est-elle souhaitable afin d'inscrire formellement la création des forêts communales dans le corpus des compétences transférables aux communes. A cette catégorie, il conviendra d'ajouter dans la révision de la loi forestière, les forêts régionales prévues par la loi n°2004/019 fixant les règles applicables aux régions. L'effectivité de cette catégorie de forêt est conditionnée par la mise en place d'un cadre réglementaire précisant son assise foncière et ses modes de gestion.

Au Congo (Brazzaville), le code forestier considère comme forêt d'une commune ou d'une autre collectivité locale ou territoriale, celle qui a fait l'objet d'un classement au profit d'une telle

Tsanga R., Assembe Mvondo S., Lescuyer G., Eba'a Atyi R., Béligné V., 2013. Gestion décentralisée des ressources forestières : revue des initiatives de foresterie communale dans les pays membres de la COMIFAC. In « *Les politiques de décentralisation au Cameroun* », Fondation Paul Ango Ela, L'Harmattan, Yaoundé, Cameroun, 227-243

collectivité, ou à la suite de la plantation que la collectivité a effectuée sur un terrain lui appartenant. Les forêts des collectivités locales procèdent soit de la plantation, soit du classement d'une portion du domaine forestier national pour le compte d'une commune, soit d'un transfert du domaine privé de l'Etat vers celui d'une commune. Ces forêts font partie du patrimoine privé de la collectivité locale concernée. La loi n°10-2003 du 6 février 2003 relative au transfert des compétences aux collectivités locales offre des possibilités de création des forêts départementales plantées ou des forêts communales. La promotion en cours de l'agroforesterie peut aussi être analysée comme une incitation à mettre en place des plantations forestières. La contrainte majeure pourrait survenir des capacités des collectivités locales à mettre en place ce type de forêt. Le concours de l'Etat s'avère capital en raison des possibilités de transfert des biens meubles du domaine privé de l'Etat vers celui des collectivités locales. Dans une optique d'accompagnement, ledit transfert doit prioritairement s'opérer par voie d'affectation en lieu et place de la cession. Dans le premier cas, le transfert se fait à titre gracieux alors qu'il est onéreux dans le second.

Le code forestier de la République centrafricaine met en évidence la place des collectivités locales dans la gestion des ressources en consacrant un domaine forestier des collectivités publiques. Le domaine forestier des collectivités est localisé dans le domaine non permanent contrairement à ce qui se passe au Cameroun et au Congo. En substance, l'article 126 affirme qu'« *une forêt appartient à une collectivité publique donnée lorsqu'elle fait l'objet d'un décret de classement pour le compte de cette collectivité ou lorsqu'elle a été reboisée et aménagée par celle-ci au bénéfice des populations riveraines* ». L'article 131 affirme que « *les collectivités qui réalisent les reboisements en ont l'usufruit de plein droit* ». Le cadre légal et réglementaire est muet sur les contours de l'usufruit notamment en ce qui concerne sa durée dans le temps, d'où la nécessité de procéder à un aménagement du cadre légal sur ce point. En effet, même si des arbres plantés ont une durée de vie connue donc limitée, un reboisement peut, lui, durer bien plus longtemps, en fonction des regarnis et des rotations d'une part, de la vocation du terrain aménagé d'autre part. Ces deux dispositions montrent que la constitution du domaine forestier des collectivités publiques est fonction de son classement ou de l'opération de reboisement et d'aménagement. Une autre option est le droit de jouissance inhérent à la procédure de reboisement. La loi forestière garde un certain mutisme sur le statut de la forêt classée pour le compte d'une collectivité publique : ces forêts rentrent-elles dans le domaine public des collectivités concernées ou dans leur domaine privé ? La définition de la collectivité territoriale suggère que l'acte de classement incorpore la forêt dans le domaine privé de la collectivité. La notion de patrimoine appliquée aux ressources forestières laisse supposer que ce bien spécifique est dans le commerce, et, en tant que tel, ne peut faire partie que du domaine privé de la collectivité. Il est à noter qu'au regard du caractère récent de cette réglementation, les forêts de collectivité n'ont pas encore connu de début de mise en œuvre.

Au Rwanda, la politique forestière prévoit que les collectivités décentralisées, sous le nom de « districts », ont pour rôle de faciliter l'application de la loi forestière et l'implication des communautés locales dans la gestion des ressources forestières. La loi forestière de 1988 prévoit un domaine forestier communal à côté de celui de l'Etat. Les terres boisées qui composent le domaine forestier communal doivent être classées en vue d'indiquer leur superficie et leurs affectations. L'acte de classement entraîne l'insertion des ressources forestières dans le domaine

Tsanga R., Assembe Mvondo S., Lescuyer G., Eba'a Atyi R., Béliné V., 2013. Gestion décentralisée des ressources forestières : revue des initiatives de foresterie communale dans les pays membres de la COMIFAC. In « *Les politiques de décentralisation au Cameroun* », Fondation Paul Ango Ela, L'Harmattan, Yaoundé, Cameroun, 227-243

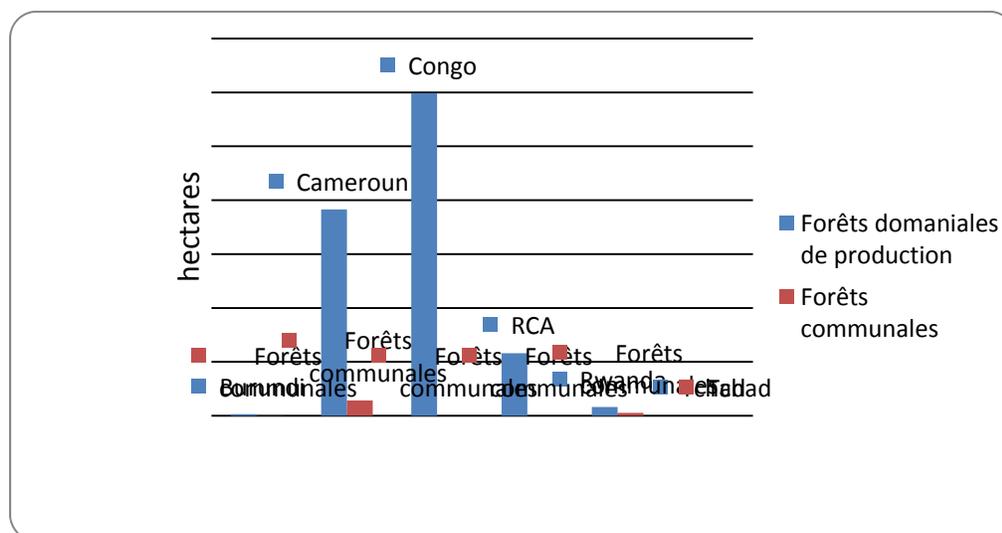
privé du district. Les types de forêts concernées par ce processus sont des forêts plantées, étant entendu que les terres nationales constituées des forêts naturelles sont exclusivement comprises dans le domaine public de l'Etat.

Au Tchad, il découle du cadre normatif de la décentralisation que les collectivités territoriales disposent des arguments légaux nécessaires pour procéder à la création, la gestion, la protection et l'entretien de forêts d'intérêt départemental ou communal selon le cas. La loi forestière reprend à son compte le concept de gestion décentralisée des ressources naturelles. Les forêts domaniales sont ainsi constituées des forêts de l'Etat, d'une part, et des collectivités territoriales décentralisées, d'autre part, chacune faisant partie du domaine privé des dites personnes morales de droit public.

L'effectivité de la gouvernance des forêts par les collectivités publiques infra-étatiques

La gouvernance des forêts par les collectivités territoriales s'apparente à une Arlésienne dans l'espace géopolitique de la COMIFAC, avec des niveaux de mise en œuvre hétérogènes. A l'exception du Cameroun où le processus allant du classement à l'exploitation des forêts communales est effectif, de même que l'utilisation des revenus qui en sont issus, la foresterie communale demeure limitée à une évocation légale ou réglementaire sans effectivité matérielle (Congo, RCA, Tchad), ou que son cadre juridique est inadapté (Rwanda, Burundi). Comparée aux forêts de production appartenant à l'Etat, la proportion des forêts communales est marginale en dépit du partage des objectifs de production et la soumission aux exigences de l'aménagement. L'importance des forêts domaniales au Cameroun, au Congo et en RCA suggère que ces pays privilégient le secteur forestier industriel à grande échelle qui génère d'importantes recettes pour les Etats (Lescuyer et al., 2011). La foresterie communale en est encore à ses balbutiements et son potentiel très peu maîtrisé.

Figure 1. Niveau de mise en œuvre de la foresterie décentralisée.



Source : Bararwandika, 1999 ; MINITERE/DF, 2006 ; EDF, 2008 ; Ministère des forêts et de la faune (MINFOF) & Centre technique de la foresterie communale (CTFC), 2011.

Tsanga R., Assembe Mvondo S., Lescuyer G., Eba'a Atyi R., Béliné V., 2013. Gestion décentralisée des ressources forestières : revue des initiatives de foresterie communale dans les pays membres de la COMIFAC. In « *Les politiques de décentralisation au Cameroun* », Fondation Paul Ango Ela, L'Harmattan, Yaoundé, Cameroun, 227-243

Au Burundi, la foresterie communale est le fait de deux approches : la première résulte de la cession d'une portion du domaine forestier planté de l'Etat à la commune et la seconde est le reboisement opéré par la commune sous réserve de la détention de droits réels sur l'immeuble (terrain) concerné par le reboisement. L'opérationnalisation de la foresterie décentralisée s'est opérée en 1989 par le transfert de la gestion des boisements domaniaux de moins de 10 ha aux communes. Les données les plus récentes sur les superficies des formations forestières artificielles remontent à 1993 avant la période de crise, les autres résultent d'extrapolations. En 1992, les formations forestières (incluant formations naturelles et boisements) étaient estimées à 205 000 ha, soit un taux de couverture total de 8% du territoire national. 30 000 ha environ de ces forêts domaniales et communales ont été détruits pendant la période d'instabilité politique (Schlaifer et Ntahompagaze, 2007).

Tableau 2. Superficies boisées au Burundi en 1998.

Formation	Superficie en 1993	Superficie en 1997	Superficie en 1998
Forêt naturelle	55.000	50.000	55.000
Boisements domaniaux	80.000	56.000	61.300
Boisements communaux	11.000	7.000	7.400
Agroforesterie et microboisements privés	60.000	60.000	64.000
TOTAL	206.000	173.000	187.700

Modifié de Bararwandika, 1999.

Au Rwanda, les décrets d'application de la loi forestière de 1988 n'ont jamais été pris, d'où l'absence de forêt de district classée. Néanmoins, tous les districts disposent d'un plan d'aménagement forestier dont la mise en œuvre est peu effective. Les superficies de ces différentes catégories de forêts gérées aussi bien par l'Etat que par les gouvernements locaux et les personnes privées restent imprécises. L'inventaire des forêts réalisées en 2007 n'est pas parvenu à donner des estimations précises des superficies forestières en fonction des types de propriétaires (LTS, 2010). En termes de mise en œuvre, la situation des forêts des collectivités au Rwanda se présente comme suit :

Tableau 3. Superficies forestières par type d'acteurs au Rwanda

Type de propriété	Superficie en 2000	Superficie en 2005
- Forêts domaniales	282 400	323 637
- Forêts de districts et Institutions	105 200	105 200
- Forêts privées	116 163	116 163
Total	503 783	545 000

Source: MINITERE/DF, 2006.

Au Cameroun, depuis l'expérience pilote de la forêt communale de Dimako classée en 2001 et mise en exploitation en 2003, la foresterie communale s'est relativement bien implantée dans le contexte national, du moins pour ce qui concerne les forêts naturelles. Les forêts communales plantées tardent à prendre leur essor en dehors de quelques expériences pilotes.

Tsanga R., Assembe Mvondo S., Lescuyer G., Eba'a Atyi R., Béligné V., 2013. Gestion décentralisée des ressources forestières : revue des initiatives de foresterie communale dans les pays membres de la COMIFAC. In « *Les politiques de décentralisation au Cameroun* », Fondation Paul Ango Ela, L'Harmattan, Yaoundé, Cameroun, 227-243

Tableau 4. Situation de la foresterie communale au Cameroun en 2011

Type de forêt \ Région	Centre	Sud	Est	Littoral	Sud-ouest	Ouest	Adamaoua, Nord et Extr.-nord	Surfaces estimées(ha)
Forêts communales classées et exploitées 'sous aménagement' [6/6]*	16.860	15.270	110.090					142.220
Forêts communales classées en cours d'aménagement [6/7]*	111.800	20.940	15.190					147.930
Forêts en instance de classement et en cours d'aménagement [8/9]*	20.000	46.430	132.250		12.010			210.690
Sous-total des surfaces de 20 forêts communales classées, aménagées ou 'en instance de l'être'								500.840
Forêts communales en cours de classement [20/25]*	23.300	151.090	147.830	75.150	34.160		33.000	464.530
Forêts communales en cours de création par plantation [10]* <i>dont surface plantée</i>			250 30			620 190	5.000 4.145	5.870 4.365
Total indicatif des surfaces concernées [50/57]*	171.960	233.730	405.610	75.150	46.170	620	38.000	971.240

* [Nombre de forêts/Nombre de communes propriétaires] en raison de l'existence de forêts intercommunales. Source : Ministère des forêts et de la faune (MINFOF) & Centre technique de la foresterie communale (CTFC), 2011.

Le développement de la gouvernance des forêts par les collectivités publiques infra-étatiques : Quelles contraintes ?

La léthargie de la décentralisation forestière s'explique par les contraintes inhérentes au processus global de décentralisation, l'articulation entre lois de décentralisation et loi sectorielles ainsi que par les faibles capacités locales.

Les contraintes des politiques de décentralisation : les résistances administratives

La dichotomie entre existence formelle et inexistence matérielle est révélatrice de l'opposition permanente entre principe d'autorité et principe de liberté (Pontier, 1978). Cinq décennies après les indépendances, une évolution structurelle a été amorcée, mais les ressorts théoriques et idéologiques du pouvoir politique ont-ils changé ? Entre reconnaissance d'un pouvoir local autonome et logique administrative, tel semble être le dilemme dans lequel se trouvent les processus de décentralisation. La hantise d'un éclatement du territoire, associée à celle de la fragmentation de l'unité politique, imprègne toujours le fonctionnement des institutions politiques en ce sens que les gouvernements entendent se prémunir contre les « *externalités négatives de la décentralisation* » (Olinga, 2003). L'analyse des cadres juridiques montrent que les exigences démocratiques ont imprégné les différents processus d'élaboration des lois de décentralisation bien que cette préoccupation relève davantage d'une nécessité fonctionnelle que d'une soudaine crise de vertu (Worms, 1990).

Tsanga R., Assembe Mvondo S., Lescuyer G., Eba'a Atyi R., Béliné V., 2013. Gestion décentralisée des ressources forestières : revue des initiatives de foresterie communale dans les pays membres de la COMIFAC. In « *Les politiques de décentralisation au Cameroun* », Fondation Paul Ango Ela, L'Harmattan, Yaoundé, Cameroun, 227-243

La dépossession d'une partie des prérogatives de l'Etat au profit de la périphérie ne s'est pas opérée sur une base consensuelle. Si le rôle des acteurs nationaux est incontestable, l'extériorité des réformes mises en œuvre par les Etats militent en faveur d'une réception timide des valeurs démocratiques en matière de décentralisation (Oyono, 2004). Comme le souligne Yaméogo (1993), les pays de la COMIFAC semblent, à quelque exception près comme le Rwanda faire partie de ces pays qui « *sont conduits à la décentralisation sinon comme on conduit un condamné à l'échafaud, tout le moins sous certaines contraintes* ». Cela explique pourquoi la décentralisation se caractérise paradoxalement par un foisonnement normatif et institutionnel et une relative ineffectivité fonctionnelle (Oyono, 2004).

La dichotomie lois de décentralisation et lois sectorielles

En Afrique centrale, le droit « forestier » s'est construit de façon indépendante du processus de décentralisation, s'il n'est parfois antérieur. Mais des confluences juridiques ont quand même été favorables au développement de la foresterie communale; dans d'autres cas, ce droit a maintenu un flou ou des incompatibilités. Les Etats privilégient une approche sectorisée à travers la production de textes juridiques, selon les besoins ou/et les préoccupations du moment, sans véritablement se préoccuper de leur articulation avec les normes préexistantes (Rochegeude, 2000).

Les régimes fonciers en Afrique centrale présentent une faible articulation avec les régimes forestiers. L'élaboration des régimes forestier et foncier en Afrique centrale est marquée par deux logiques parallèles. Les régimes fonciers sont fortement imprégnés par la logique de l'Etat développeur et les exigences de mise en valeur des espaces fonciers qui le caractérise alors que les régimes forestiers sont résolument focalisés sur la valorisation des ressources ligneuses sans considération de l'assise foncière et de ses impacts potentiels sur la durabilité des ressources forestières (Karsenty et Assembe-Mvondo, 2011). De cette différence de logique résulte la prépondérance des acteurs étatiques en matière de maîtrise des ressources foncières, et de l'autre, la difficile renonciation du contrôle du foncier par les acteurs étatiques.

En République démocratique du Congo, la constitution du 31 décembre 1971 consacre la propriété exclusive de l'Etat sur le sol. Cette approche est fondée sur la domanialisation des terres et la restriction des droits des tiers à la simple jouissance. Le droit de jouissance est accordé aux individus dans la perspective d'une mise en valeur, autrement il devient caduc (Breton, 1982). Le législateur congolais opère une distinction claire entre les droits de propriété sur le sol et les droits sur la ressource. La mise en concession d'une portion du domaine forestier congolais confère uniquement des droits de jouissance sur les ressources forestières, à l'exclusion de tout droit sur le sol (Sakata, 2008).

Au Burundi, l'Etat dispose d'un droit éminent de gestion du patrimoine foncier national qu'il exerce dans l'intérêt de tous. Une disposition similaire existe dans le code foncier rwandais lequel confère à l'Etat la plénitude du pouvoir d'attribution des droits d'occupation du sol. La clarification du statut des terres boisées établit une forme de cohérence entre les lois foncières et forestières du Rwanda. Aux termes des dispositions de l'article 12, les terres nationales destinées

Tsanga R., Assembe Mvondo S., Lescuyer G., Eba'a Atyi R., Béliné V., 2013. Gestion décentralisée des ressources forestières : revue des initiatives de foresterie communale dans les pays membres de la COMIFAC. In « *Les politiques de décentralisation au Cameroun* », Fondation Paul Ango Ela, L'Harmattan, Yaoundé, Cameroun, 227-243

à la protection de l'environnement et constituées des forêts naturelles, des parcs, des marais protégés, des jardins et lieux touristiques font parties du domaine foncier public de l'Etat. Les domaines forestiers de l'Etat en revanche font parties de son domaine privé. Cette catégorie regroupe les domaines forestiers de l'Etat principalement constitués des forêts de plantation et des terres vacantes et sans maître. Alors qu'il existe une présomption de domanialité sur le domaine national au Cameroun, la situation rwandaise se distingue par une appropriation systématique par l'Etat des espaces qui ne rentrent ni dans le domaine foncier des personnes morales, ni dans celui des personnes physiques.

La loi foncière tchadienne se rapproche de la réglementation rwandaise au double plan de la propriété privé des biens vacants et sans maître et de la propriété publique des forêts classées. Les lois de 1967 font de l'Etat le propriétaire de toutes les terres qui ne disposent pas d'un titre de propriété. L'article 13 dispose à cet effet que « toute terre non immatriculée est réputée vacante et sans maître, à moins que ne soit rapportée la preuve du contraire ». Autrement dit, toutes les terres qui ne sont pas immatriculées pour le compte de personnes morales ou physiques privées ou qui ne font pas parties du domaine public constituent le domaine foncier privé de l'Etat. La mise en valeur de l'espace constitue dans ce contexte la preuve de l'absence de vacance et ouvre la voie à la procédure d'immatriculation.

La gouvernance des forêts par les collectivités territoriales : Leçons des expériences

Les expériences réussies de mise en œuvre des textes relatifs à la décentralisation forestière au Cameroun s'expliquent par la confluence plusieurs facteurs :

Le premier facteur peut être relié au plan de zonage indicatif du Cameroun forestier méridional qui a entériné cette catégorie de forêts. Ce préalable a été suivi par l'appui des processus par les partenaires au développement. La forêt communale de Dimako, première forêt communale classée (2001), aménagée et exploitée au Cameroun, a bénéficié des acquis du projet « Forêts et terroirs » financé par la coopération française (Assembe-Mvondo et Sangkwa, 2009).

Le second élément à prendre en compte pour expliquer le développement de la foresterie communale est la structuration des communes forestières en association. Cette structuration doit être mise en rapport avec le développement de la coopération décentralisée. La constitution de l'Association des Communes forestières du Cameroun (ACFCam) en 2005 est en effet le produit d'un partenariat entre les communes camerounaises et la Fédération nationale des Communes forestières de France (FNCoFor).

Dans ce partenariat, et avec le concours financier du Fonds français pour l'Environnement mondial (FFEM) et de la Coopération allemande, le Centre technique de la foresterie communale (CTFC, agence d'exécution de l'ACFCam) a fait décoller le processus depuis 2007. Sous l'action conjointe des acteurs locaux et internationaux, 22 forêts communales sont classées (ou en instance de l'être) et aménagées, soit une superficie estimée à 500 000 ha. En outre, 6 forêts communales sont actuellement en cours d'exploitation pour une surface estimée à 150 000 ha (Beligné, 2011).

Tsanga R., Assembe Mvondo S., Lescuyer G., Eba'a Atyi R., Béliné V., 2013. Gestion décentralisée des ressources forestières : revue des initiatives de foresterie communale dans les pays membres de la COMIFAC. In « *Les politiques de décentralisation au Cameroun* », Fondation Paul Ango Ela, L'Harmattan, Yaoundé, Cameroun, 227-243

L'existence de dynamiques endogènes doit être soulignée, dans la mesure où certaines communes camerounaises (Moloundou, Gari-Gombo, Nanga-Eboko, Dzen, Minta...) n'ont pas bénéficié de l'appui des partenaires financiers pour le classement de leurs forêts. Dans cette configuration, les collectivités territoriales bénéficient parfois de l'appui des exploitants forestiers par le biais de conventions de partenariat. La modicité des ressources humaines, techniques et financières des collectivités territoriales amènent ces acteurs à privilégier ce type de partenariat industriel dont certains sont au demeurant contestables, mais dont l'importance en termes de valorisation des produits forestiers ligneux issus des forêts communales ne saurait être ignorée.

Conclusion et orientations pour l'effectivité de la foresterie décentralisée

Sauf pour le Gabon et la RDC, les cadres légaux et réglementaires relatifs à la décentralisation et aux ressources naturelles sont propices au développement de la foresterie communale dans l'espace COMIFAC. Cependant, la revue des différentes expériences montre que les dispositifs réglementaires sont dépourvus d'effectivité matérielle d'une part. D'autre part, il apparaît que les expériences de mise en place de dispositions juridiques relatives à la foresterie communale tiennent au soutien de la coopération internationale et à la structuration du mouvement municipal. Ces deux facteurs sont les éléments de base pour l'opérationnalisation de la foresterie communale dans l'espace COMIFAC. La réflexion devrait être poursuivie en vue de prendre en compte les spécificités de chaque Etat de même que les manquements observés dans le modèle camerounais en termes d'amélioration de la gouvernance et de l'équité dans la gestion des retombées de l'exploitation forestière.

- Impliquer les collectivités publiques infra-étatiques dans l'élaboration des schémas d'utilisation des terres :

Les exigences relatives au développement de la foresterie communale doivent être pensées suivant une approche multisectorielle de manière à être en cohérence avec les politiques dans le domaine de l'agriculture et des mines, et ainsi juguler les chevauchements potentiels avec les autres formes d'utilisation des terres. Le Cameroun a déjà pris une option dans ce sens en prévoyant des espaces dédiés à la foresterie communale dans le plan de zonage de sa partie forestière et en travaillant à l'élaboration d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire. Le Rwanda également travaille à l'élaboration d'un projet de loi relatif à la planification de l'utilisation et l'aménagement des terres.

- Impliquer les administrations sectorielles dans la gouvernance des forêts des collectivités publiques infra-étatiques :

La foresterie communale ne peut être de la responsabilité unique des administrations en charge de la gestion des forêts. Ce processus devrait mobiliser les administrations sectorielles, notamment celles responsables de la décentralisation, des domaines et de l'aménagement du territoire. Ces acteurs institutionnels devraient apporter un appui technique dans les domaines de l'aménagement du territoire communal (intégration aux plans communaux de développement) ou sur l'utilisation des revenus tirés de la forêt communale à l'instar des dispositions prises au

Tsanga R., Assembe Mvondo S., Lescuyer G., Eba'a Atyi R., Béliné V., 2013. Gestion décentralisée des ressources forestières : revue des initiatives de foresterie communale dans les pays membres de la COMIFAC. In « *Les politiques de décentralisation au Cameroun* », Fondation Paul Ango Ela, L'Harmattan, Yaoundé, Cameroun, 227-243

Cameroun avec un arrêté conjoint pris par les ministères en charge de l'administration territoriale, des finances et des forêts.

- Soutenir les processus d'implémentation de la foresterie communale :

L'effectivité des dispositions juridiques relatives à la foresterie communale est conditionnée par l'appui financier et technique des acteurs de la coopération. Les leçons de l'expérience camerounaise montrent que les évolutions récentes de la foresterie communale sont liées à l'implication de ces partenaires dans toutes les phases du processus. Les acteurs de la coopération doivent appuyer les autorités étatiques et décentralisées dans la consolidation du cadre juridique relatif à la foresterie communale, les appuis budgétaires et le renforcement des capacités.

- Structurer le mouvement municipal et renforcer la coopération décentralisée :

Le mouvement municipal gagnerait à être structuré au niveau national, avant de fédérer les différents membres au niveau régional. L'existence des associations d'élus dans chacun des pays de la sous-région est une opportunité pour la constitution d'un tel mouvement au niveau régional. Le mouvement municipal pourrait constituer une plateforme d'échange d'expériences entre collectivités territoriales décentralisées et un cadre de dialogue avec les Etats et les acteurs de la coopération. Par ce canal, les collectivités territoriales pourraient être parties prenantes aux discussions relatives à la politique nationale de décentralisation et en influencer les orientations. Il faudra au préalable que les édiles locaux sortent les associations nationales de leur léthargie en contribuant à leur fonctionnement dans la limite de leurs possibilités financières.

L'expérience camerounaise suggère que la coopération décentralisée est une opportunité pour les communes forestières de bénéficier certes des financements, mais davantage de l'ingénierie nécessaire à la conduite de projets de foresterie communale.

Remerciements

Le présent article est tiré d'une étude conduite en 2011 par le CIFOR intitulée « Gestion décentralisée des ressources forestières : revue des initiatives de foresterie communale dans les pays membres de la COMIFAC ». Ce travail a été financé par la coopération française, sur FSP dit PFBC (Fonds de solidarité prioritaire - Partenariat pour les forêts du bassin du Congo). Les auteurs remercient la coopération française de l'aide financière qu'elle a apportée, et des relectures, corrections et compléments que ses agents, attaché de coopération (Eric Force) et assistants techniques (Eva Gaillat et Corinne Marcien Leuret), ont bien voulu fournir pour améliorer les versions successives de cette recherche.

Tsanga R., Assembe Mvondo S., Lescuyer G., Eba'a Atyi R., Béliné V., 2013. Gestion décentralisée des ressources forestières : revue des initiatives de foresterie communale dans les pays membres de la COMIFAC. In « *Les politiques de décentralisation au Cameroun* », Fondation Paul Ango Ela, L'Harmattan, Yaoundé, Cameroun, 227-243

Références

Abouem à Tchoyi, D., Nkolo Ndzodo, M. et Pongoue, M. 2007. Analyse comparée des textes relatifs à la législation forestière et la décentralisation au Cameroun. GTZ-PGDRN Yaoundé.

Agrawal, A. & Ribot, J.C. 1999. Accountability in Decentralization: A framework with South Asian and West African Cases. *The Journal of Developing Areas* N°33.

Assembe-Mvondo, S. 2005. Décentralisation des ressources forestières et justice environnementale: Analyses des évidences empiriques du Sud-Cameroun. *Law, Environment and Development Journal* 1(1): 33 – 44.

Assembe-Mvondo, S. & Sangkwa, F. 2009. Council Forests: The Case of Dimako. In, M.C. Diaw, T. Aseh and R. Prabhu (eds.), *In Search of Common Ground: adaptive Collaborative Management in Cameroon*. CIFOR, Bogor : 95-115.

Bararwandika, A. 1999. L'étude prospective du secteur forestier en Afrique (FOSA) – Burundi. FAO.

Beauchamp, E. & Ingram, V. 2011. Impacts of community forests on livelihoods in Cameroon: Lessons from two case studies. *International Forestry Review* Vol. 13(3).

Béliné, V., Kémajou, K., Cheteu, L. B. et Nankam, A. 2011. Les progrès de la foresterie communale au Cameroun - Situation au 1er mars 2011.

Béliné, V. 2011. Forêts et aménagement du territoire. Mémo mission conjointe PSFE 2011.

Berezin, M. 1999. Democracy and Its Others in Global Politics. *International Sociology* Vol. 14, N°3.

Berkes, F. 1996. Social Systems, Ecological Systems, and Property Rights. In, S. Suzan Hanna, Carl Folke & Karl-Göran Maäler (Eds.), *Rights to Nature: Ecological, Economic, Cultural, and Political Principles of Institutions for the Environment*. Island Press: Washington D.C.

Bigombé Logo, P. 2010. La gouvernance des revenus forestiers décentralisés en Afrique centrale : Pour le meilleur ou pour le pire ? In, L.A. German, A. Karsenty and A-M. Tiani (eds.), *Governing Africa's Forests in a Globalized World*. Earthscan, London.

Brams, J. & Plan, J. 2011. Promouvoir la gouvernance des forêts et des territoires par les collectivités locales: l'expérience du COFOR – International. In *Nature & Faune*, Vol. 25, N°2 : 51-54.

Breton, J.M. 1982. Le domaine de l'Etat, in *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, Tome 5 : 201-246.

Cerutti, P.O., Lescuyer, G., Assembe-Mvondo, S., Tacconi, L. 2010. The challenges of redistributing forest-related monetary benefits to local government: a decade of logging area fees in Cameroon. *International Forestry Review* Vol. 12 (2).

Tsanga R., Assembe Mvondo S., Lescuyer G., Eba'a Atyi R., Béliigné V., 2013. Gestion décentralisée des ressources forestières : revue des initiatives de foresterie communale dans les pays membres de la COMIFAC. In « *Les politiques de décentralisation au Cameroun* », Fondation Paul Ango Ela, L'Harmattan, Yaoundé, Cameroun, 227-243

Cuny, P. 2011. Etat des lieux de la foresterie communautaire et communale au Cameroun. Tropenbos International Programme du bassin du Congo, Wageningen.

Dkamela, G. P. 2011. Le contexte de la REDD+ au Cameroun: Causes, agents et institutions. Occasional Paper, CIFOR, Bogor.

Ezzine De Blas, D., Perez, M. R., Sayer, J. A., Lescuyer, G., Nasi, R. et Karsenty, A. 2009. External Influences on and Conditions for Community Logging Management in Cameroon. *World Development* Vol. 37(2): 445–456.

German, L., Colfer, C.J.P, Barrow, C., Kūchli, C., Blaser, J., et Wardojo, W. 2010. La gouvernance des forêts et la decentralization en Afrique: lier les dialogues locaux, régionaux et globaux. In, L.A. German, A. Karsenty and A-M. Tiani (eds.), *Governing Africa's Forests in a Globalized World*. Earthscan, London.

Kamto, M. 1996. Droit de l'environnement en Afrique. EDICEF.

Kamto, M. 2001. Examen critique des textes sur l'aménagement forestier et propositions. FAO.

Karsenty, A. & Assembe-Mvondo S. 2011. Les régimes fonciers et la mise en œuvre de la REDD+ en Afrique centrale: *Revue des questions foncières* N°2 (11): 115-129.

Lescuyer, G., Yembe-Yembe, R. I., Cerutti, P. O. 2011. Le marché domestique du sciage artisanal en République du Congo: Etats des lieux, opportunités et défis. Document occasionnel 71. CIFOR, Bogor.

Mahwood, P. 1993. Decentralization: The Concept and the Practice. In, Philip Mahwood (ed.), *Local Government in the Third World: experience of decentralization in Tropical Africa*. Africa Institute of South Africa: Johannesburg.

Olinga, A. D. 2003. La régionalisation camerounaise en chantier : acquis constitutionnels et perspectives législatives. In *Juridis Périodique* N°55: 91-103.

Olson, M. 1971. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press: Cambridge.

Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press: Cambridge.

Oyono, P.R., Efova, S. 2006. Qui représente qui? Choix organisationnels, identités sociales et formation d'une élite forestière au Cameroun. *Afrique et développement*, Vol. XXXI (2): 147-182.

Oyono, P.R. 2004. Institutional Deficit, Representation, and Decentralized Forest Management in Cameroon. *Environmental Governance in Africa Working Paper* N°15. WRI: Washington D.C.

Oyugi, W. 1993. Local Government in Kenya: A Case of Institutional Decline. In Philip Mahwood.

Tsanga R., Assembe Mvondo S., Lescuyer G., Eba'a Atyi R., Béliné V., 2013. Gestion décentralisée des ressources forestières : revue des initiatives de foresterie communale dans les pays membres de la COMIFAC. In « *Les politiques de décentralisation au Cameroun* », Fondation Paul Ango Ela, L'Harmattan, Yaoundé, Cameroun, 227-243

Pontier, J.-M. 1978. L'Etat et les collectivités locales: la répartition des compétences, LGDJ. Paris.

Ribot, J.C. 2010. Forestry and Democratic Decentralization in Sub-Saharan Africa: A Rough Review. In, L.A. German, A. Karsenty and A.-M. Tiani (eds.), *Governing Africa's Forests in a Globalized World*. Earthscan: London, 29- 55.

Ribot, J.C. 2002. African Decentralization: Local Actors, Powers, and accountability. UNRISD: Geneva.

Roche-gude, A. 2000. Décentralisation, acteurs locaux et foncier: Mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'Ouest et du Centre. PDM.

Roig, C. 1966. Théorie et réalité de la décentralisation. *Revue française de sciences politiques*, N°3 : 445- 471.

Sakata M. Tawab, G. 2010. Code forestier congolais et ses mesures d'application. Commentaires pratiques. Academia-Bruylant, Bruxelles.

Schlaifer, M. & Ntahompagaze, P. 2007. Profil Environnemental de Pays du Burundi.

Vedel, G. 1961. *Droit administratif*. Presses universitaires de France, Paris.

Vermeulen, C. 2011. Etude de faisabilité du domaine forestier permanent des collectivités. Rapport PAGEF.

Viola, A. 2002. La notion de la République dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. LGDJ, Paris.

Yaméogo, H. 1993. *Repenser l'Etat africain*. L'Harmattan, Paris.

Züldorf, G., Nkolo, M. et Delvienne, Q. 2008. Analyse de la procédure de classement et d'immatriculation foncière des forêts communales au Cameroun. GTZ/ProPSFE, Bertoua.