

# Réforme de la tenure forestière

Enjeux, principes et processus



***Photographie de couverture:*** FAO/CFU000328/R. Faidutti

# Réforme de la tenure forestière

## Enjeux, principes et processus

ÉTUDE  
FAO:  
FORÊTS

165

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

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

ISBN 978-92-5-206855-6

Tous droits réservés. La FAO encourage la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Les utilisations à des fins non commerciales seront autorisées à titre gracieux sur demande.

La reproduction pour la revente ou à d'autres fins commerciales, y compris à des fins didactiques, pourra être soumise à des frais. Les demandes d'autorisation de reproduction ou de diffusion de matériel dont les droits d'auteur sont détenus par la FAO et toute autre requête concernant les droits et les licences sont à adresser par courriel à l'adresse [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org) ou au Chef de la Sous-Division des politiques et de l'appui en matière de publications, Bureau de l'échange des connaissances, de la recherche et de la vulgarisation, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie.

# Table des matières

Avant-propos	vii
Remerciements	viii
Résumé	ix
Abréviations	xi
<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
Organisation et structure de la publication	1
Gestion durable et tenure forestière	1
Leviers pour la réforme de la tenure forestière	3
<b>2. Termes et concepts clés</b>	<b>5</b>
Tenure	5
Moyens d'existence et pauvreté	9
Les femmes et la tenure forestière	10
Décentralisation et délégation des pouvoirs	11
<b>3. Tenure forestière, gouvernance et cadres réglementaires</b>	<b>13</b>
Cadres réglementaires	15
Gouvernance	16
Conclusions	18
<b>4. Situation de la tenure forestière</b>	<b>19</b>
Propriété des forêts du monde	20
Gestion des forêts publiques du monde	21
Tendances relevées dans le changement de la tenure	22
Conclusions	24
<b>5. Analyse d'expériences acquises en régimes forestiers et réforme de la tenure</b>	<b>27</b>
Tenure coutumière	27
Privatisation	31
Concessions et contrats	34
Foresterie communautaire	37
Quelques exemples de réforme de la tenure	39

---

Leçons tirées des expériences de réforme de la tenure	46
Importance d'un cadre réglementaire favorable pour atteindre les objectifs d'aménagement forestier	51
Conclusions	59
<b>6. Principes de réforme de la tenure forestière</b>	<b>61</b>
Principe 1: Approche multipartenaires adaptative	61
Principe 2: La tenure dans le cadre d'un plus vaste agenda de réforme	62
Principe 3: Equité sociale	62
Principe 4: Droits et régimes coutumiers	63
Principe 5: Cadre réglementaire	64
Principe 6: Sécurité de la tenure	64
Principe 7: Procédures d'application	65
Principe 8: Normes minimales de gestion forestière	66
Principe 9: Bonne gouvernance	66
Principe 10: Renforcement des capacités	67
<b>7. Le processus de réforme de la tenure forestière</b>	<b>69</b>
Approche globale	69
Principaux éléments d'un processus de réforme délibératif, adaptatif et fondé sur la réflexion	71
<b>8. Questions émergentes</b>	<b>81</b>
Demande croissante de gestion durable et de récolte légale du bois	81
<b>9. Conclusions</b>	<b>87</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>89</b>
<b>Annexe: Catégories et définitions</b>	<b>97</b>

## Tableaux

1	Modèles de tenure forestière dans quatre pays d'Amérique latine <sup>a</sup>	40
2	Changements statutaires pour un cadre réglementaire propice à la réforme de la tenure forestière dans quatre pays d'Amérique latine	41
3	Principales statistiques du programme de foresterie communautaire au Népal (mars 2009)	42
4	Modifications des cadres juridiques à l'appui de la réforme des régimes forestiers dans plusieurs pays d'Amérique latine	53
5	Principales étapes du cadre réglementaire régissant la gestion forestière au Viet Nam	53

## Figures

1	Principaux domaines influant sur la réalisation des objectifs de gestion forestière	14
2	Propriété des forêts par sous-région	21
3	Gestion des forêts publiques par sous-région	22
4	Evolution de la propriété publique et privée des forêts par région (1990–2005)	23
5	Evolution de la gestion des forêts publiques par région (1990–2005)	24
6	Apprentissage par l'action	70

## Encadrés

1	Les huit principes d'Ostrom	8
2	Modification des objectifs de gestion forestière en Asie de l'Ouest et en Asie Centrale, dans le Caucase et en Fédération de Russie	14
3	Exemple de conflits d'intérêts entre différentes réglementations et leurs effets sur les moyens d'existence locaux	16
4	Evolution de la notion de gouvernance	17
5	Superposition des systèmes de tenure au Cameroun	28
6	Conclusions d'une analyse des droits fonciers des populations forestières dans cinq pays africains	30
7	Privatisation des forêts publiques au Queensland (Australie)	33
8	Enjeux clés tirés d'une analyse des récentes réformes de la tenure en Chine	35
9	Système de concessions des forêts nationales au Brésil	37
10	Exemple d'influence de la société civile sur les politiques et la gouvernance liées à la réforme de la tenure forestière (Népal)	43
11	Droits forts et droits faibles	47

12	Caractéristiques de la sécurité de tenure	47
13	Conséquences indésirables liées à un projet de boisement de la Banque mondiale en Chine	48
14	Exploitation forestière et propriété foncière dans le Pacifique	51
15	Exemple d'un cadre réglementaire n'ayant pas su appuyer les objectifs nationaux de gestion forestière	52
16	Exemple de procédures complexes de conformité allant à l'encontre des objectifs de la réforme de la tenure au Cameroun	54
17	Foresterie communautaire en Gambie	55
18	Besoins de renforcement des capacités et nouveaux mécanismes de tenure au Népal	57
19	Approche innovante de renforcement des capacités des fonctionnaires du gouvernement dans de nouvelles fonctions	57



## Avant-propos

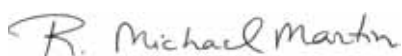
Au cours de la dernière décennie, de nombreux pays ont amorcé des initiatives de réforme de leurs mécanismes de tenure des forêts et des terrains boisés dans le but de déléguer les droits d'accès et de gestion de l'Etat à des parties prenantes telles que les ménages, les sociétés privées et les communautés. Tout le monde s'accorde désormais à reconnaître que la sécurité de la tenure forestière est une condition essentielle, mais non unique, à l'aménagement forestier durable. Le régime des forêts, des terres et du carbone a en outre acquis une importance fondamentale dans les efforts de réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts.

Ces dernières années, la FAO a entrepris des évaluations approfondies de la situation de la tenure forestière dans quatre régions: Afrique, Asie du Sud-Est, Amérique latine et Asie Centrale, et notamment de son impact sur la gestion durable des forêts et la réduction de la pauvreté. Les expériences et leçons tirées de ces évaluations, complétées par de nombreuses études réalisées par d'autres organisations, offrent une vaste base d'information sur les différents modes de tenure et les succès et enjeux liés aux processus de réforme des régimes forestiers.

Sur la base de l'analyse de ces informations, la présente publication a pour vocation de fournir des indications pratiques à tous ceux qui s'occupent de réforme de la politique forestière liée à la tenure et qui s'interrogent sur l'efficacité des systèmes de tenure existants. Elle s'adresse principalement aux décideurs gouvernementaux et à toute personne s'occupant de réforme de la tenure forestière de façon à atteindre les objectifs de gestion forestière souhaités, qui englobent généralement la gestion durable des forêts et l'amélioration des moyens d'existence ruraux. La publication cerne des questions clés devant être affrontées dans toute réforme de la tenure, formule une série de principes à suivre, en proposant un processus délibératif et évolutif pour entreprendre cette réforme.

Un des principaux enseignements que l'on peut tirer de l'expérience est que la réforme de la tenure forestière se doit d'être appréhendée dans le contexte d'un agenda de développement national plus vaste. Pour obtenir les résultats escomptés, il faut également réformer les cadres réglementaires et mécanismes de gouvernance qui s'y rattachent.

Nous espérons que ce document puisse être source d'inspiration pour tous ceux qui envisagent les approches, processus et résultats possibles eu égard à la réforme de la tenure forestière.



**Michael Martin**

Directeur, Division de l'économie, des politiques et des produits forestiers  
Département des forêts de la FAO

## Remerciements

La première version de cette publication a été préparée par Don Gilmour et Bob Fisher en s'appuyant sur les grandes lignes établies par Eva Muller, Dominique Reeb et Francesca Romano. Elle a ensuite été soumise à l'examen collégial d'un groupe d'experts de divers horizons issus de gouvernements, d'organisations non gouvernementales et d'universités qui se sont réunis à Rome les 24 et 25 mars 2010 afin de mieux cibler le rapport, éclaircir les questions clés et combler certaines lacunes. Nous tenons à remercier les membres suivants du groupe d'évaluation pour leurs contributions durant la réunion et leurs observations sur les versions successives du rapport: Alex Asare, Ed Barrow, Marcus Colchester, Jeff Hatcher, Ganga R Dahal, Chunqian Jiang, Hooman Latifi, Jinlong Liu, Yam Malla, Annalisa Mauro, Samuel Nguiffo, Margareta Nilsson, Hemant Ojha, Pablo Pacheco, Roberto Porro, Iman Santoso, Nguyen Quang Tan et Chris Tanner.

En tenant compte des contributions du groupe d'évaluation par les pairs, Don Gilmour et Bob Fisher ont rédigé une deuxième version qui constitue la base de cette publication. La FAO tient à remercier tout particulièrement les deux auteurs pour leur intérêt, leur dévouement et leur patience sans faille durant tout le processus.

Le rapport a également été établi avec le concours d'experts de la FAO pendant et après l'évaluation par les pairs, notamment Fred Kafeero, Irina Kouplevatskaya-Buttoud, Paolo Groppo, Qiang Ma, Eva Muller, Manuel Paveri, Dominique Reeb, Francesca Romano, Patrice Talla et Hans Thiel. Nous remercions également Gabriele Marcelli et Andrea Perlis pour l'aide apportée durant les phases d'édition et de publication.

## Résumé

L'Évaluation des ressources forestières mondiales 2010 de la FAO (FRA 2010) montre que les forêts de la planète sont publiques à hauteur de 80 pour cent, mais que la propriété et la gestion forestières par les communautés, les particuliers et les sociétés privées sont en nette expansion (FAO, 2010c). À l'échelle mondiale, la propriété et la gestion étatiques prédominent, mais des transitions sont en cours, à des degrés différents selon les pays. Un système de tenure plus diversifié pourrait servir de base à l'amélioration de la gestion forestière et des moyens d'existence locaux, en particulier en présence de faibles capacités de l'État à gérer les forêts.

D'après une analyse des expériences de tenure et de sa réforme, les interactions entre tenure, cadres réglementaires et gouvernance sont essentielles pour déterminer le degré de réalisation des objectifs de gestion forestière. Les études menées sur une vaste zone géographique aboutissent à plusieurs résultats principaux:

- La sécurité de la tenure forestière est un élément fondamental pour l'amélioration des moyens d'existence et l'aménagement durable des forêts.
- La réforme de la tenure forestière devrait être entreprise dans le cadre d'un programme de réforme holistique et intégré étayé par des mécanismes de politiques, lois et arrangements institutionnels (qui ne se limitent pas à la reconnaissance ou l'octroi de titres et/ou de droits d'usufruit). En particulier, la réforme de la tenure devrait être insérée dans l'agenda global de développement du pays ou de la région.
- Les systèmes de gouvernance améliorés sont déterminants pour que le cadre réglementaire servant à définir et à légitimer les mécanismes de tenure réformés puisse aboutir à des résultats significatifs.
- Les acteurs devraient disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour concevoir leurs propres systèmes de gestion forestière adaptés à leurs circonstances, exigences et objectifs.
- Les mécanismes traditionnels/coutumiers de gestion forestière à connotation culturelle et religieuse doivent être soutenus.
- Lorsque des droits coutumiers préexistants sont reconnus, ou de nouveaux droits officiellement octroyés, des mesures de soutien sont nécessaires pour veiller à ce que tous les usagers de la forêt, en particulier les petits exploitants et les communautés locales et autochtones, connaissent leurs droits et leurs responsabilités, et soient en mesure de tirer des avantages de l'accès aux ressources forestières. Un renforcement intensif des capacités, une mobilisation et un débat social sont souvent nécessaires.
- La réforme de la tenure forestière est un processus d'apprentissage et nécessite l'adoption d'approches d'apprentissage par l'action.
- La demande continue de terres, la déficience des structures de gouvernance dans de nombreux pays, et l'émergence de problèmes mondiaux tels que le changement climatique accentuent l'urgence d'une réforme de la tenure forestière.

La thèse en faveur de la réforme de la tenure se fonde essentiellement sur des intérêts pragmatiques liés à la contribution croissante de la tenure à la gestion durable des forêts (GDF) et à l'amélioration des moyens d'existence. Il existe toutefois un autre argument en faveur de la réforme qui est lié aux droits de l'homme. Certains peuples autochtones– notamment ceux de l'Amazonie, les Dayaks de Bornéo et les Aborigènes d'Australie– peuvent faire valoir des droits coutumiers soutenus par des conventions internationales des droits de l'homme.

Il a été constaté que des changements radicaux de la tenure forestière sont souvent liés à des changements d'orientation politique, lesquels permettent des transformations positives par le biais d'une approche délibérative, adaptative et fondée sur la réflexion, faisant intervenir un vaste éventail de parties prenantes et crée une boucle de rétroaction des expériences de terrain. L'expérience en matière de tenure et de réforme de la tenure a porté à l'identification de plusieurs questions clés d'où ont été tirés les principes suivants à appliquer pour toute réforme de la tenure forestière:

- **Principe 1: Approche multipartenaires adaptative.** Une réforme efficace de la tenure requiert une approche multipartenaires adaptative, délibérative, et fondée sur la réflexion.
- **Principe 2: La tenure dans le cadre d'un plus vaste agenda de réforme.** La réforme de la tenure forestière doit se dérouler dans le cadre d'un agenda de réforme holistique et intégré.
- **Principe 3: Équité sociale.** Tous les aspects de la réforme de la tenure devront s'attacher à l'autonomisation des groupes marginalisés, et en particulier des femmes et des pauvres.
- **Principe 4: Droits et régimes coutumiers.** Des systèmes de tenure coutumière pertinents doivent être identifiés, reconnus et intégrés dans les cadres réglementaires.
- **Principe 5: Cadre réglementaire.** Le cadre réglementaire visant à soutenir les changements de politique liés à la réforme de la tenure devra créer des conditions favorables à leur application effective.
- **Principe 6: Sécurité de la tenure.** Le cadre réglementaire devra comporter des mécanismes propres à renforcer autant que possible la sécurité de la tenure forestière.
- **Principe 7: Procédures de conformité.** Les procédures devront être aussi simples que possible afin de limiter au maximum les coûts de transaction et optimiser les effets favorables du cadre réglementaire.
- **Principe 8: Normes minimales de gestion forestière.** Une approche de critères minima devra être appliquée lors de la conception de plans d'aménagement pour les petits exploitants ou les communautés.
- **Principe 9: Bonne gouvernance.** Les systèmes de gouvernance forestière devront être transparents, responsables et participatifs, et comporter des processus décisionnels multipartenaires.
- **Principe 10: Renforcement des capacités.** Des mesures de soutien devront être adoptées pour veiller à ce que tous les acteurs soient au fait de leurs droits et responsabilités et soient en mesure de les exercer efficacement.

# Abréviations

<b>APV</b>	Accord de partenariat volontaire
<b>BAuD</b>	Banque asiatique de développement
<b>CEI</b>	Communauté des Etats indépendants
<b>FECOFUN</b>	Federation of Community Forestry Users (Népal)
<b>FLEGT</b>	Application des lois forestières, gouvernance et commerce
<b>FRA</b>	Evaluation des ressources forestières mondiales
<b>FSC</b>	Forest Stewardship Council
<b>IIED</b>	Institut international pour l'environnement et le développement
<b>ILO</b>	Organisation internationale du travail
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PFNL</b>	Produits forestiers non ligneux
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>PNUE</b>	Programme des Nations Unies pour l'environnement
<b>PSE</b>	Paiements pour services environnementaux
<b>PROFOR</b>	Programme sur les forêts
<b>RBA</b>	Approche fondée sur les droits
<b>REDD</b>	Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts
<b>RRI</b>	Initiative pour les droits et ressources
<b>SIDA</b>	Agence suédoise pour la coopération internationale au développement
<b>SVBC</b>	Renforcement des voix pour des choix meilleurs
<b>UICN</b>	Union internationale pour la conservation de la nature
<b>USAID</b>	Agence des Etats-Unis pour le développement international
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UWA</b>	Uganda Wildlife Authority

