

2. Termes et concepts clés

La tenure est un domaine complexe, et le processus de réforme exige de bien comprendre les expériences, hypothèses et concepts clés qui s’y rattachent et qui sont expliqués dans ce chapitre.

TENURE

La “tenure” est un terme généralement mal interprété et assimilé à la propriété, mais qui peut être trompeur. La “tenure” est un terme générique qui désigne une multitude d’arrangements allouant des droits à ceux qui détiennent la terre en en fixant les conditions. La tenure régleme l’accès et l’utilisation des ressources. La “propriété” porte sur un type particulier de tenure où des droits forts sont octroyés au propriétaire foncier. Les mécanismes de tenure peuvent désigner un accès exclusif (lorsqu’une seule personne ou groupe détient l’accès), ou différents types d’accès pour différents groupes de personnes à différents moments.

Outre le titre inaliénable, il existe maintes autres formes de tenure. Les théoriciens de la tenure la décrivent comme un “bouquet de droits”. Différents mécanismes de tenure rangent dans ce bouquet différentes combinaisons de droits, tels que les droits d’utilisation, de gestion, de contrôle, de commercialisation des produits, d’héritage, de vente, de transfert, d’élimination, de bail ou d’hypothèque. Certains systèmes de tenure comportent des droits décrits comme “usufruits”, qui accordent aux peuples le droit d’utiliser les terrains ou les forêts, mais pas celui d’en être propriétaire ou de les céder. Les baux définissent la durée de jouissance des droits avant leur abolition ou renouvellement. A l’échelle mondiale, il existe un éventail impressionnant de ces combinaisons de droits, qu’il est inévitablement difficile de résumer avec précision.

Par ailleurs, les droits s’accompagnent de responsabilités, car aux droits d’utiliser les ressources s’associent généralement des restrictions. Par exemple, le droit d’utiliser les forêts peut comporter la contrainte de garantir leur utilisation durable ou la protection de leurs valeurs de conservation.

Les systèmes de tenure varient également en fonction de quels individus ou groupes bénéficient de certains des droits du bouquet. Par exemple, il y a des cas où:

- certains groupes de personnes bénéficient de droits d’accès à certains produits forestiers d’une zone de la forêt, mais pas à d’autres produits; dans certains cas, des arbres individuels au sein d’une forêt en propriété commune sont la propriété exclusive d’un particulier;
- certains groupes ont un accès limité à des saisons spécifiques;
- les populations locales ont des droits légaux sur certains produits dans les forêts domaniales;

- les propriétaires légaux des terrains boisés n'ont pas de droits légaux d'utiliser leur forêt sans une approbation spécifique.

Une incidence pratique importante de cette notion de tenure en tant que bouquet de droits est que la tenure concernant les terrains boisés n'est pas nécessairement la même que celle portant sur des arbres particuliers. Dans de nombreux pays, les arbres individuels ou les bosquets relevant d'une forêt commune ou nationale peuvent être considérés localement comme appartenant à un individu en particulier.

La propriété comporte généralement des droits plus ou moins exclusifs et permanents, outre le droit de vente. Toutefois, d'autres dispositifs sont également courants. Au Viet Nam, un processus d'attribution des terres boisées permet à l'Etat d'allouer des terres lui appartenant à des ménages individuels, en leur conférant un bouquet de droits qui comprend le droit de céder le titre foncier. *Stricto sensu*, néanmoins, la terre demeure un bien domanial. Dans de nombreux pays – notamment en Amérique latine, dans le Pacifique et aux Philippines – des particuliers ou des groupes peuvent disposer de droits légaux d'utiliser ou de vendre certains produits forestiers, ou même des droits permanents sur tous les produits, sans le droit de vendre la terre. “La propriété privée inaliénable” garantit des droits permanents sur la terre et les forêts aux communautés ou aux individus. Par exemple, au Mexique, les communautés locales (*ejidos*) sont propriétaires des terrains forestiers, mais n'ont pas la capacité juridique de les vendre.

La tenure peut être de deux types: formelle ou informelle. La tenure formelle est reconnue par le droit commun, par des précédents (dans le droit anglais) ou par des règlements. La tenure informelle correspond aux droits localement reconnus sans statut officiel de l'Etat. Les systèmes de tenure coutumière ou traditionnelle sont souvent informels, bien qu'ils soient reconnus légalement, comme dans la plupart de la Mélanésie et au Ghana. Les systèmes de tenure informels et légaux opèrent souvent en parallèle. Dans ces cas-là, les populations locales considèrent les forêts et les produits forestiers comme appartenant à des peuples ou groupes spécifiques, indépendamment du fait que les droits aient été reconnus ou non par le gouvernement. Il est important de reconnaître que de nombreuses forêts dans le monde ont été exploitées, de façon informelle, gérées et même détenues selon le droit coutumier. Si la tenure informelle peut être efficace, elle comporte des risques de conflit et d'instabilité si le système continue à ne pas être reconnu par la loi. Dans ce cas, la réforme de la tenure doit prévoir sa reconnaissance.

De nombreux pays ont divers systèmes juridiques où plusieurs organes législatifs opèrent en parallèle. Les pays peuvent avoir des lois coutumières qui réglementent les affaires des peuples autochtones, des minorités ethniques et d'autres résidents locaux; ces lois peuvent allouer des droits aux détenteurs de droits coutumiers selon des normes souvent tacites, qui sont bien comprises à l'intérieur du groupe mais peu claires aux étrangers. Ces lois coutumières peuvent être reconnues par les constitutions et opèrent souvent en parallèle avec le droit commun relevant du pouvoir législatif du pays et les ordonnances de son pouvoir exécutif. Les contradictions régnant entre ces corpus législatifs, et les conflits découlant

du chevauchement des compétences, peuvent être résolues en faisant appel à des tribunaux spécialisés.

Un autre niveau législatif est souvent introduit par la ratification par les pays des traités internationaux des droits de l'homme qui protègent les droits inhérents à tous les individus et groupes spécifiques. Ces dernières années ont vu l'apparition d'une série d'accords et de conventions internationales qui reconnaissent les droits des peuples autochtones d'être propriétaires et d'avoir le contrôle des terres, territoires et autres ressources dont ils sont propriétaires, qu'ils occupent ou utilisent selon la coutume. Ces accords affirment que les peuples autochtones font valoir leurs droits selon la coutume et non pas selon une loi de l'Etat; ils ont été récemment consolidés dans le cadre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Les droits de l'Etat en forêt

Une autre méprise courante est que les terres et forêts de la couronne ou de l'Etat appartiennent au gouvernement. En revanche, la plupart de ces biens sont des terres et forêts publiques sur lesquelles le gouvernement exerce des compétences au nom de la nation. Les départements forestiers sont habilités à exercer ces compétences sur les forêts, sur la base d'actes législatifs qui leur confèrent des droits spécifiques pour l'attribution des rôles dans ces zones. Toutefois, les zones boisées relevant de la compétence des départements peuvent être détenues au titre de régimes fonciers très variés.

Dans de nombreux pays, il est courant que les terres boisées fassent l'objet d'une "publication au journal officiel" pour déterminer si des zones spécifiques ne sont pas déjà grevées de droits. Ces zones peuvent être traitées de différentes façons: elles peuvent être exclues des forêts « classées »; incluses dans ces forêts mais soumises à une application restreinte des lois forestières; ou incorporées dans les forêts classées une fois que les droits ont été abolis par indemnisation des détenteurs précédents des droits. L'affirmation par l'Etat du contrôle sur les forêts sans juste reconnaissance des détenteurs précédents des droits est une cause majeure d'appauvrissement des populations dépendant de la forêt et des conflits qui en ont découlé. En Indonésie, par exemple, la loi reconnaît deux types de forêts – les forêts d'Etat et les forêts avec des droits associés – mais quelque 12 pour cent seulement des forêts ont été pour l'instant classées et le Département des forêts traite l'ensemble des forêts comme forêts d'Etat, qui sont, par définition, des zones dépourvues de droits (Contreras-Hermosilla et Fay, 2005). Les droits des 60 à 90 millions d'habitants des forêts de l'Indonésie sont par conséquent bafoués (Colchester *et al.*, 2005) et les terres non classées restent dans un flou juridique.

Tenure publique, privée et communautaire

Le terme "privé" se rapportant aux forêts est utilisé de façon contradictoire. Certaines définitions de "forêt privée" comprennent les forêts contrôlées par des groupes et par des particuliers. La propriété commune peut par conséquent être considérée comme un type de propriété privée. La présente publication utilise le

terme “privé” uniquement dans le cas des forêts sous le contrôle de particuliers ou de corporations/sociétés. Lorsque les forêts sont contrôlées par des groupes (communautés, clans, etc.), elles se réfèrent à la tenure “communautaire” ou “communale”. Dans ces cas, les individus détiennent des droits en vertu de leur appartenance à un groupe, mais il existe des différences manifestes entre ces droits et les droits privés. Il est important d’établir une distinction.

Récemment, la forme de tenure connue sous le nom de “propriété commune” a suscité beaucoup d’attention. Le débat se poursuit depuis que Hardin (1968) a décrit la “tragédie des biens communs” comme une situation dans laquelle les ressources d’accès commun sont inexorablement vouées à la dégradation du fait de leur surexploitation, car les particuliers ne sont pas incités à réduire leur propre consommation, tandis que d’autres continuent sans limites. Depuis lors, une distinction claire a été faite entre ressources soumises à un régime d’accès libre (où il n’existe pas de restrictions sur les utilisateurs de la ressource) et la propriété commune (où des groupes spécifiques d’utilisateurs jouissent de droits spécifiques).

Les chercheurs ont approfondi les mécanismes institutionnels en vertu desquels les régimes de propriété commune peuvent s’avérer efficaces. Ostrom (1990) a mis au point une série de principes de conception, qui sont, selon lui, présents dans de nombreux systèmes de gestion des ressources en propriété commune (Encadré 1).

ENCADRÉ 1

Les huit principes d’Ostrom

- Les limites du groupe sont clairement définies.
- Les règles régissant l’utilisation des biens communs correspondent bien aux exigences et aux conditions locales.
- La plupart des individus concernés par ces règles peuvent contribuer à leur modification.
- Les droits des membres de la communauté de concevoir leurs propres règles sont reconnus par les autorités externes.
- Un système de surveillance du comportement des membres est appliqué par les membres de la communauté.
- Un système graduel de sanctions est en vigueur.
- Les membres du groupe ont accès à des mécanismes peu coûteux de résolution des conflits.
- Dans les régimes de propriété commune qui font partie de plus grands systèmes, les activités d’appropriation, de réglementation, de surveillance, d’application effective, de résolution de conflits et de gouvernance sont organisées à de multiples niveaux étroitement liés.

Source: Adapté de E. Ostrom (1990).

Approches de réforme de la tenure fondées sur les droits

Ces approches sont une condition essentielle de la réforme de la tenure. Selon la définition de Campese (2009):

Les approches fondées sur les droits désignent un cadre intégrant les droits, normes et principes dans les politiques, la programmation, la mise en application et l'évaluation des résultats pour s'assurer que les pratiques de conservation [ou de réforme de la tenure] respectent les droits dans tous les cas, et soutiennent dans la mesure du possible leur pleine réalisation.

Campese fait remarquer que les approches fondées sur les droits comportent le respect, la protection et l'application des droits. Cela veut dire que la réforme de la tenure doit commencer par reconnaître les droits en vigueur dans la législation internationale des droits de l'homme et les systèmes de tenure coutumière. Le respect des droits de l'homme est une sorte de filtre servant à évaluer ces aspects dans une politique ou un programme. Une véritable approche fondée sur les droits va plus loin en poursuivant activement ces droits.

Compte tenu des impératifs éthiques et juridiques des instruments et lois sur les droits de l'homme, la réforme de la tenure doit prendre dûment en compte les droits de l'homme et la tenure coutumière. Il s'agit là d'une gageure car les questions de tenure font souvent l'objet de contestations et impliquent la concurrence entre les différents acteurs pour l'accès aux précieuses ressources.

MOYENS D'EXISTENCE ET PAUVRETÉ

Les "moyens d'existence" désignent "les moyens par lesquels les populations gagnent leur vie" (Fisher *et al.*, 2008). Bien que le terme soit essentiellement utilisé au sens de moyens de subsistance, il comprend aussi les liens des peuples aux marchés et diverses autres sources de revenus en espèces. Améliorer les moyens d'existence signifie par conséquent améliorer l'accès aux ressources de subsistance et aux moyens d'accroître les revenus.

La pauvreté "peut être perçue comme une situation d'opportunités réduites ou limitées de moyens d'existence" (Fisher *et al.*, 2008). Elle est parfois mesurée en termes de revenus (en-deçà du seuil de 2 dollars E-U. par jour), mais elle peut également être appréhendée en termes plus qualitatifs. La Banque mondiale (2001) a décrit la pauvreté comme un manque d'actifs, un sentiment d'impuissance et un état de vulnérabilité.

La création de revenus est un aspect important de l'amélioration des moyens d'existence et de la réduction de la pauvreté. La réforme de la tenure permettant aux populations de tirer des recettes des produits forestiers a manifestement contribué à l'amélioration des moyens d'existence. Néanmoins, la création de revenus n'équivaut pas à la réduction de la pauvreté, et on ne saurait supposer que la création de revenus porte automatiquement à la réduction de la pauvreté. Pour atténuer la pauvreté, il faut généralement des mécanismes et activités ciblés sur les populations pauvres identifiées. Ce n'est pas en accroissant les recettes totales tirées des forêts

qu'on y parviendra, à moins que les pauvres ne reçoivent une part significative des revenus. Un soutien ciblé peut s'avérer particulièrement important pour réduire la pauvreté des femmes et des enfants.

LES FEMMES ET LA TENURE FORESTIÈRE

Les femmes et les hommes ruraux ont souvent des connaissances hétérogènes des ressources forestières et assument des rôles différents dans la gestion des arbres et des forêts. Les femmes pratiquent l'agroforesterie traditionnelle, comme dans les potagers familiaux, et ramassent et vendent le bois et les produits forestiers au sein de petites entreprises. Elles sont chargées de la collecte du bois de feu pour le ménage et des plantes sauvages servant d'aliments ou de médicaments. Les hommes s'occupent généralement plus d'activités à valeur ajoutée comme la coupe et le transport du bois d'œuvre. Les rôles des deux sexes varient cependant en fonction des régions: dans certaines parties du Népal, les hommes tissent des paniers en bambou, tandis qu'en République démocratique populaire lao, c'est généralement le travail des femmes; et les femmes sont les seules chargées de la collecte du bois de feu au Bhoutan, tandis que les hommes y participent au Sri Lanka.

Les recherches indiquent que les arbres et les forêts sont plus importants pour les moyens d'existence des femmes rurales que ceux des hommes. Les femmes pauvres d'une communauté de Madagascar ont tiré 37 pour cent de leurs revenus des produits forestiers, contre 22 pour cent pour les hommes. Dans certaines zones de l'Andhra Pradesh, 77 pour cent des revenus des femmes provenaient des forêts (FAO, 2010b).

Les restrictions d'accès touchent les hommes et les femmes de différentes manières. Les forêts peuvent s'avérer cruciales pour les stratégies de survie des agricultrices. En Afrique subsaharienne, la charge des membres de la famille frappés de VIH/Sida revient essentiellement aux femmes, ce qui leur laisse moins de temps pour la production agricole. Ainsi, elles deviennent plus dépendantes des aliments forestiers et des revenus tirés du bois de feu. En cas de conflits et de catastrophes naturelles, les populations rurales déplacées deviennent à leur tour plus tributaires à l'égard des produits et des services forestiers.

Etant donné la responsabilité des femmes de satisfaire les besoins alimentaires et énergétiques du ménage, l'appauvrissement des ressources forestières alourdit la charge qui leur incombe. Une étude au Malawi a observé que la déforestation forçait les femmes âgées à parcourir plus de 10 km par jour pour ramasser du bois de feu. Les femmes consacrent en moyenne à cette tâche 800 heures par an en Zambie et 300 heures en République-Unie de Tanzanie. En Afrique de l'Est, le manque de combustible ligneux a entraîné une réduction du nombre de repas cuisinés chez les ménages pauvres.

Un des objectifs que s'est fixé la FAO en matière de parité des sexes pour 2008-2013 est de: « Promouvoir des systèmes équitables de tenure forestière par le biais de politiques et lois visant à améliorer l'accès, l'utilisation et la gestion des ressources forestières au bénéfice des hommes et des femmes. » (FAO, 2010b).

DÉCENTRALISATION ET DÉLÉGATION DES POUVOIRS

La réforme de la tenure est liée à la décentralisation et à la délégation de la gestion de la ressource forestière. Les programmes de foresterie communautaire, la restitution des forêts et la privatisation se réfèrent essentiellement au transfert des responsabilités et/ou droits sur les forêts ou ressources forestières à une communauté locale, aux particuliers ou à des sociétés.

Les termes “décentralisation” et “délégation” sont souvent considérés comme équivalents, alors qu’ils ont des connotations différentes selon les auteurs. Dans cette publication, les définitions suivantes sont employées (Fisher, 1999):

La décentralisation peut être définie comme le transfert de fonctions administratives d’un site central, et la délégation comme le transfert de pouvoir d’un site central. Dans ce sens, le pouvoir peut être assimilé à la capacité ou l’autorité de contribuer à la prise de décisions. Si la décentralisation et la délégation des pouvoirs peuvent avoir lieu simultanément, il est tout à fait possible de décentraliser les fonctions administratives sans déléguer le pouvoir de prendre des décisions pertinentes.

Il est important d’établir une distinction entre ces deux concepts dans tout examen de la réforme de la tenure. Une tenure efficace comporte “le pouvoir de prendre des décisions et de fixer des objectifs [pour l’utilisation et la gestion des forêts]” (Fisher, 1999), de sorte que la réforme de la tenure doit impliquer un réalignement de ce pouvoir.

