

4. Situation de la tenure forestière

Au cours des vingt dernières années, dans de nombreuses parties du monde, les mécanismes de tenure forestière formelle ont fait l'objet de processus de transition. Citons notamment la décollectivisation des forêts (et des terres agricoles) dans les anciennes républiques soviétiques, en Chine et au Viet Nam; la légitimation et formalisation des revendications des communautés indigènes et locales sur la terre et les forêts en Amérique latine; l'adoption croissante de la foresterie communautaire, et ses changements subséquents de droits d'accès et d'utilisation, dans une grande partie du monde en développement; et la privatisation des biens forestiers nationaux dans certains pays, y compris en Nouvelle-Zélande, en Australie et en Afrique du Sud. Ces transitions traduisent des modifications de deux caractéristiques importantes de tenure— qui détient les droits de propriété, et qui détient des droits de gestion (accès et usage) sur les forêts – et comment ces droits sont appliqués. Bull & White (2002) soutiennent que 11 pour cent des forêts de la planète sont administrées par les communautés, soit une superficie nettement supérieure à celle gérée par l'industrie forestière, et plus ou moins la même que celle détenue par l'ensemble des propriétaires privés. Selon les auteurs, ce chiffre devrait passer de 378 millions d'hectares de terres appartenant à -et gérées par- la communauté en 2001 à 740 millions d'hectares d'ici 2015 – représentant 45 pour cent du domaine forestier mondial. White & Martin (2002) ont analysé la tenure forestière de 24 des 30 pays les plus boisés et constatent que:

On assiste à une profonde transition sans précédent de la propriété forestière... La reconnaissance des droits indigènes et de la propriété collective— et la plus vaste rationalisation de la tenure forestière —offrent une opportunité historique aux pays d'améliorer profondément les moyens d'existence de millions d'habitants des forêts.

White & Martin appellent également à une meilleure connaissance des revendications liées à tenure forestière, plus particulièrement de qui a le contrôle (propriété) et l'accès (gestion) aux forêts du monde.

Des questions ont été soulevées sur la validité de ces revendications et la nature exacte et l'impact des changements associés. L'intérêt mondial suscité par ces débats a porté plusieurs organismes à accroître les efforts mondiaux de collecte des données pour dresser un tableau plus complet des arrangements de tenure à l'échelle nationale et régionale, des pressions pour le changement, et de ce qui pourrait être accompli pour garantir que les transitions contribuent à la GDF et

à l'amélioration des conditions socio-économiques. La plus complète de ces évaluations, réalisée par la FAO et ses partenaires, a passé en revue un grand nombre d'études de cas et compilé les résultats sous forme de synthèses régionales: FAO (2006) pour l'Asie du Sud et du Sud-Est, FAO (2008) pour l'Afrique, FAO (2009a) pour l'Amérique latine, FAO (2009b) pour la Chine, FAO (2010a) pour l'Asie Centrale, et Schmithüsen & Hirsch (2009) pour l'Europe. Des travaux parallèles de l'Initiative des droits et ressources (RRI) ont contribué au volume croissant de matériels et d'analyse sur la tenure et les questions qui s'y rattachent (RRI, 2008; Sunderlin, Hatcher & Liddle, 2008; RRI, 2009 [pour les régions tropicales]).

Les études de la FAO ont utilisé une série uniforme de catégories et de définitions pour enregistrer les régimes forestiers au niveau national dans chaque grande région. La classification adoptée par le Département des forêts de la FAO prenait en considération la tenure forestière plutôt que la tenure foncière, en partant du principe que la tenure forestière est plus important pour atteindre la GDF et améliorer les moyens d'existence dans les zones forestières. Même si l'assemblage des données en chiffres régionaux et mondiaux tend à masquer les variations nationales et sous-nationales, elle donne une idée du tableau global et des variations entre les régions, du moins sous l'angle officiel du gouvernement. Néanmoins, il faut garder à l'esprit que souvent les données officielles du gouvernement sur la tenure forestière ne traduisent pas la grande variété des arrangements de tenure présents dans certains sites.

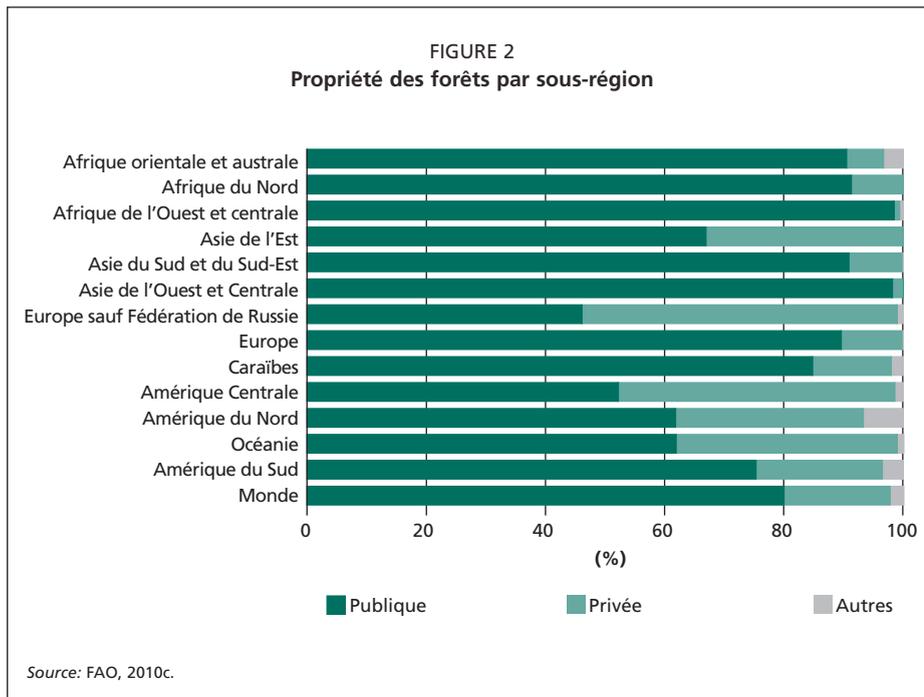
PROPRIÉTÉ DES FORÊTS DU MONDE

Sur les 233 pays couverts par le rapport FRA 2010 (FAO, 2010c), 187 ont communiqué la propriété forestière existant en 2005, en se référant aux catégories de propriété publique, privée ou autres. Les réponses représentaient 98 pour cent de la superficie boisée totale (contre 77 pour cent dans le rapport FRA 2005). Voir l'Annexe 1 pour les définitions des catégories employées dans FRA 2010.

L'évaluation indiquait qu'en 2005, 80 pour cent de la superficie boisée totale étaient constitués de forêts publiques, et la propriété publique dominait dans toutes les régions et sous-régions, exception faite de l'Europe (sans la Fédération de Russie) où la propriété publique concernait 48 pour cent de la superficie forestière² (Figure 2). La propriété publique était aussi la forme la plus courante de propriété dans nombre des pays au couvert forestier élevé, notamment en Fédération de Russie, en République démocratique du Congo, en Indonésie et au Brésil. La propriété privée était plus répandue en Amérique du Nord (31 pour cent), en Amérique centrale (46 pour cent) et en Océanie (37 pour cent).

Cependant, les chiffres régionaux tendent à masquer les grandes variations entre les pays d'une région, comme le montrent clairement les données des pays individuels d'Amérique latine. Par exemple, au Venezuela et en Guyane, la qua-

² Quand l'Europe inclut la Fédération de Russie, la propriété publique avoisine les 90 pour cent, car toutes les forêts de la Fédération de Russie sont publiques.

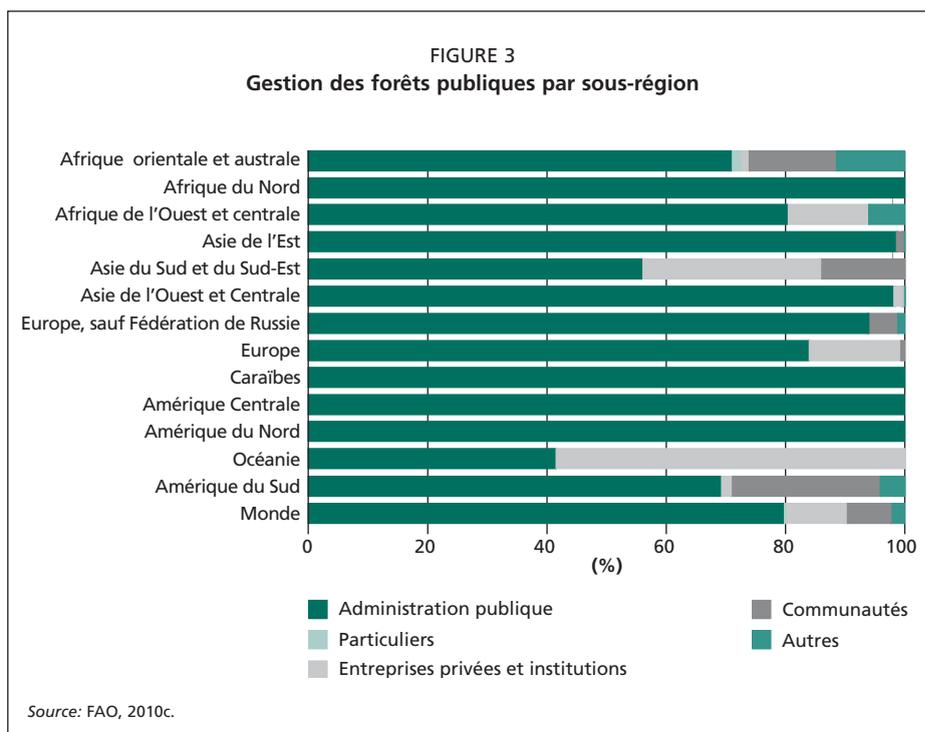


si-totalité des forêts sont sous un régime de propriété publique, tandis qu’au Paraguay, au Honduras, au Guatemala, au Costa Rica et au Chili, plus de 30 pour cent relèvent de la propriété privée. Au Pérou, au Guyana et au Costa Rica, d’importants pourcentages de forêts (plus de 10 pour cent) appartiennent aux peuples autochtones (FAO, 2009a).

GESTION DES FORÊTS PUBLIQUES DU MONDE

Pour comprendre la gestion des forêts et qui en tire des avantages, il est capital de connaître les détenteurs des droits d’utilisation et de gestion des forêts, qui ne sont pas nécessairement les mêmes que les droits de propriété. La Figure 3 montre le régime des droits en gestion de forêts publiques par région. Quelque 152 pays (représentant 92 pour cent des forêts totales du monde) ont communiqué ces informations pour l’année 2005, et 130 pays (80 pour cent de la superficie forestière totale), la série chronologique complète. Ces chiffres donnent ainsi une idée assez précise, bien que partielle, de qui administre les forêts publiques de la planète.

A l’échelle mondiale, l’Etat conserve la gestion d’environ 80 pour cent des forêts publiques, suivi du secteur des entreprises avec 11 pour cent, et des communautés avec 8 pour cent. Le secteur des entreprises (qui comprend le secteur privé dans les données du FRA) est particulièrement important en Asie du Sud et du Sud-Est et en Afrique de l’ouest et en Afrique Centrale, du fait de pays comme l’Indonésie et ceux du Bassin du Congo, où les sociétés privées sont respon-

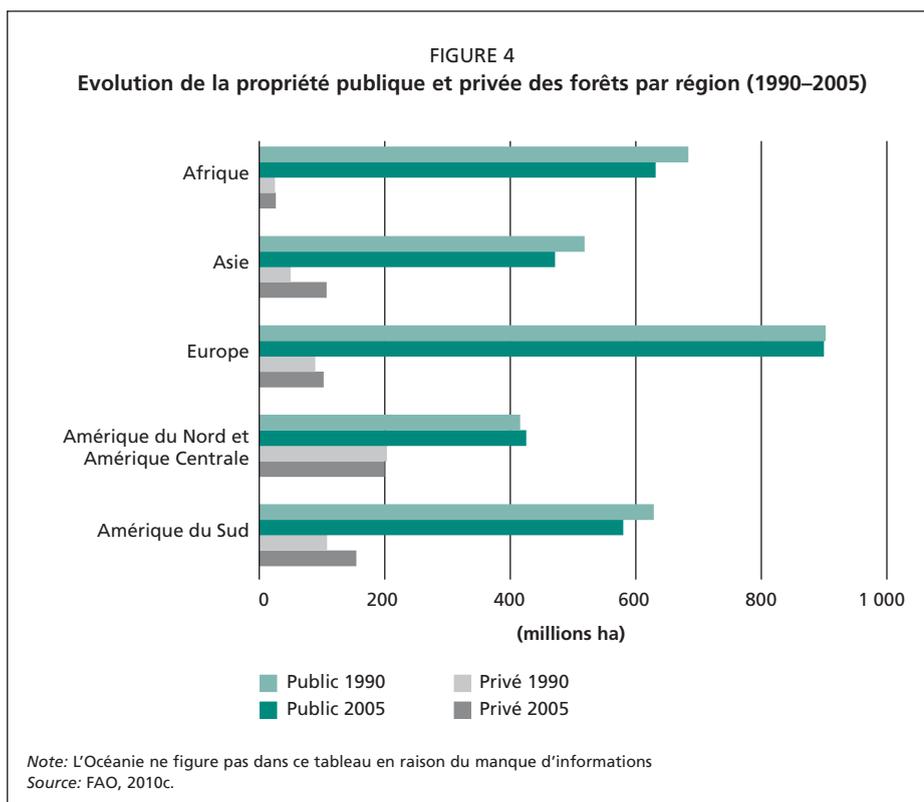


sables de la gestion forestière, respectivement dans 30 et 15 pour cent des forêts publiques. En Amérique du Sud, les sociétés privées ne gèrent guère beaucoup de forêts publiques, mais sont appelées à le faire davantage à l'avenir (le Brésil a signé son premier accord de concession forestière privée en 2008).

Un point important de la Figure 3 est la superficie importante de forêts soumise à une certaine forme de droits d'usage locaux ou coutumiers dans chaque région. En Asie du Sud et du Sud-est, la surface gérée par les utilisateurs locaux avoisine les 18 pour cent du total, en incluant toutes les forêts détenues ou gérées par les propriétaires locaux, communautés, groupes d'usagers ou individus (FAO, 2006). Dans la plupart des cas, toutefois, l'accès et l'utilisation par les populations locales sont fortement limités par les gouvernements, qui conservent l'essentiel du pouvoir en octroyant des droits limités, généralement uniquement pour satisfaire les besoins de subsistance. Par exemple, les villageois pratiquant la gestion forestière conjointe en Inde ont très peu de droits, et leur participation se limite à être rétribuée pour leurs services de gestion des forêts, qui demeurent sous le contrôle des départements forestiers.

TENDANCES RELEVÉES DANS LE CHANGEMENT DE LA TENURE

La section précédente évoquait les arrangements de tenure en vigueur à l'époque des enquêtes en 2005. Cette section examine les directions des changements. La Figure 4 montre les changements intervenus dans la structure de la propriété, par région, entre 1990 et 2005.

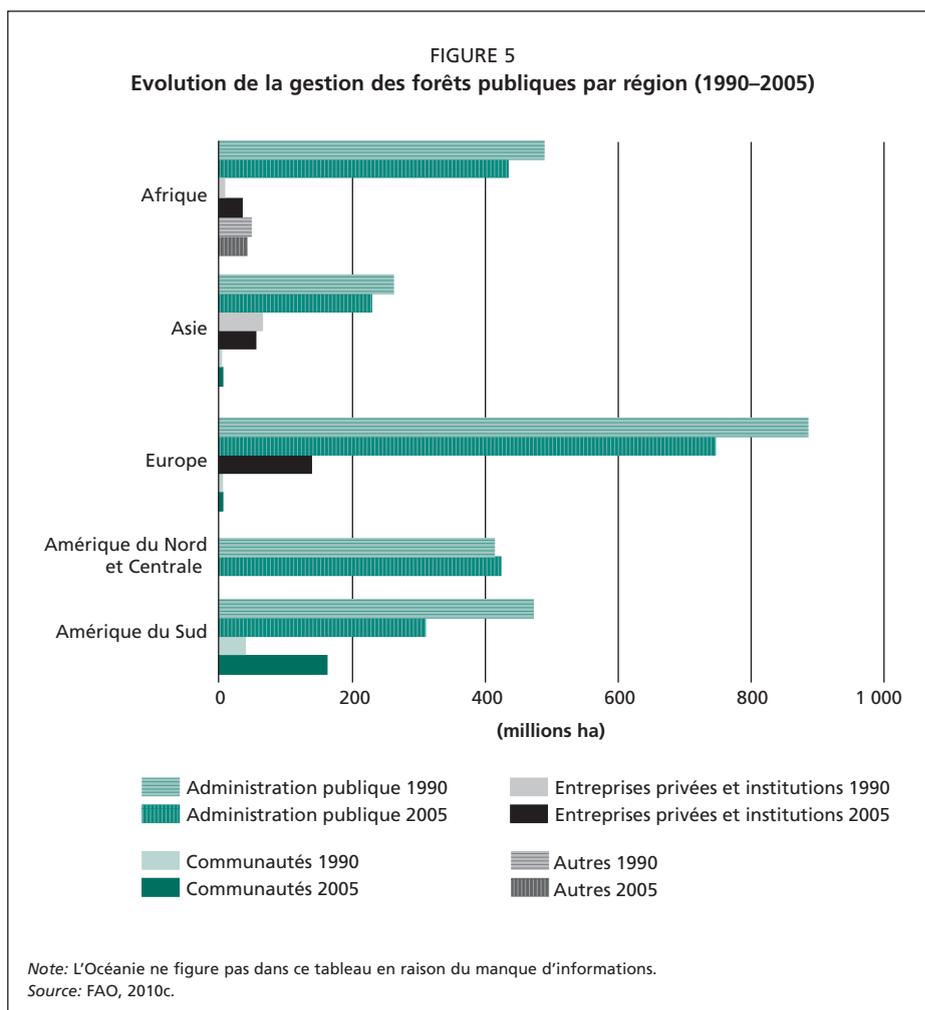


Les données régionales ont tendance à masquer ce qui se passe au niveau des pays individuels. Par exemple, la FAO (2010c) constate qu'entre 2000 et 2005, la propriété privée a progressé de 12 pour cent en Chine et de 20 pour cent en Colombie, tandis que les chiffres régionaux indiquent un changement bien inférieur.

RRI (2009) signale des tendances similaires pour 30 pays de forêts tropicales, dont la superficie administrée par le gouvernement a baissé de 11 points (de 76 à 65 pour cent du total) entre 2002 et 2008. Cette baisse a été compensée par des accroissements d'1 point (de 3 à 4 pour cent) dans la zone attribuée aux communautés et aux peuples autochtones, de 3 points (de 15 à 18 pour cent) dans celle appartenant aux communautés et aux peuples autochtones, et de 7 points (de 6 à 13 pour cent)³ dans la zone appartenant aux particuliers et aux sociétés.

Là encore, ces chiffres bruts masquent de profondes différences entre les pays et au sein du même pays. En Chine et au Viet Nam, la FAO (2006) constate une tendance d'affectation des terres boisées aux ménages privés, selon une procédure semblable à la privatisation. Sunderlin, Hatcher & Liddle (2008) remarquent également que la plupart des changements de tenure décelés n'ont eu lieu que dans quelques pays; beaucoup d'autres accusaient un manque de réformes.

³ Ces données diffèrent de celles de la FAO car différents pays ont été échantillonnés et différentes définitions de propriété communautaire et de gestion communautaire ont été utilisées.



Les données recueillies par la FAO indiquent également un changement des droits d'accès et d'utilisation des forêts publiques entre 1990 et 2005 (voir Figure 5).

Les données indiquent un passage de la gestion de l'Etat aux entreprises en Europe (essentiellement du fait de la Fédération de Russie, où la gestion du secteur privé est passée de zéro en 1990 à 137 millions d'hectares en 2005) et de la gestion étatique à la gestion communautaire en Amérique latine. En Asie, la gestion étatique et privée ont toutes deux diminué.

CONCLUSIONS

A l'échelle mondiale, la propriété et la gestion de l'Etat dominant le paysage de la tenure forestière. Toutefois, des transitions sont en cours– à différents degrés en fonction des pays. Un système foncier plus diversifié pourrait servir de base à une amélioration de la gestion forestière et des moyens d'existence locaux, en particulier en présence de faibles capacités de l'Etat à gérer les forêts.

Les données examinées dans ce chapitre dressent un tableau général de la situation et des tendances globales. Cependant, elles peuvent induire en erreur si elles servent de base aux prises de décisions pour la conception et la mise en œuvre de processus de réforme de la tenure au niveau national ou sous-national. En effet, elles masquent fréquemment des variations locales, traduisant les contextes spécifiques qui devraient être le point de départ des réformes de la tenure.

