

5. Analyse d'expériences acquises en régimes forestiers et réforme de la tenure

Le chapitre précédent passait en revue les principaux régimes et tendances de la tenure forestière tirés principalement du rapport FRA 2010 (FAO, 2010c), ainsi que d'études réalisées durant l'évaluation FAO de la tenure forestière et d'autres rapports (FAO, 2006; 2008; 2009a; 2010a). Le présent chapitre examine les aspects de la tenure et de la réforme plus en détail, sur la base des ouvrages et revues publiés, mais également en s'inspirant des études de cas des pays figurant dans l'évaluation de la tenure forestière. Le but de ce chapitre est d'identifier les questions clés à prendre en compte dans la réforme de la tenure et de faire quelques mises en garde sur la manière d'aborder le processus de réforme.

TENURE COUTUMIÈRE

En examinant la tenure forestière, il est important de tenir compte des modes de tenure existants ("traditionnels" ou "coutumiers"). Dans de nombreux pays sont en vigueur des formes coutumières de tenure forestière qui fonctionnent parallèlement à la tenure officielle. Dans certains cas, la propriété légale de l'Etat n'a guère d'effet sur les moyens dont les populations vivant dans et aux abords des forêts réglementent l'accès et l'utilisation des forêts. Dans d'autres cas, les régimes officiels et locaux opèrent en parallèle, le contrôle des réglementations gouvernementales retombant sur les modalités de fonctionnement de la tenure locale. Au Népal, par exemple, avant l'adoption d'une législation permettant le transfert des forêts communautaires aux groupes d'utilisateurs forestiers, les systèmes autochtones de gestion forestière accordaient à des groupes des droits localement reconnus sur les forêts. Ces systèmes de gestion et droits d'usage avaient souvent une approche très conservatrice quant aux produits forestiers pouvant être extraits. Fisher (1989) suggère que cela s'explique en partie par le fait qu'une utilisation plus extensive pourrait entrer en conflit avec le contrôle officiel de l'Etat.

L'Agence suédoise de coopération au développement international (Sida, 2007) fait remarquer que même si de nombreux systèmes de tenure locaux sont légitimés par la tradition et couramment appelés "coutumiers", ils ne sont pas statiques, mais s'adaptent continuellement aux changements sociaux, économiques, politiques et culturels. Ils sont aussi extrêmement variés, compte tenu des différences de contextes géographiques, de ressources (terre, forêts et eau) et des formes d'utilisation de ces ressources (ex. agriculture et élevage). Ils comportent souvent une panoplie de droits communs et individuels tout en insistant sur la dimension col-

lective de la tenure. Ils peuvent également accorder aux individus et aux familles du groupe plusieurs types de droits sur les ressources. Outre les règles coutumières, les systèmes de tenure locaux peuvent reposer sur des arrangements négociés entre les utilisateurs locaux.

Dans certaines parties de l'Afrique de l'ouest, par exemple, les conventions locales – arrangements négociés entre tous les utilisateurs locaux des ressources – réglementent l'accès et l'utilisation des ressources naturelles comme forêts, parcours et pêcheries.

Sida (2007) fait également remarquer que d'importants problèmes d'équité ont été soulevés dans de nombreux systèmes coutumiers, notamment en ce qui concerne les questions des femmes et autres groupes marginalisés. La position des femmes dans la tenure coutumière varie considérablement, mais divers systèmes renferment des normes et pratiques discriminatoires.

Un problème découlant de l'intersection des régimes forestiers officiels et coutumiers est le chevauchement des droits. Non seulement il peut naître des opinions différentes et parfois antagonistes sur la propriété et la tenure entre les populations locales et les organismes gouvernementaux (Encadré 5), mais les systèmes traditionnels eux-mêmes intègrent fréquemment la superposition des droits d'utilisation.

ENCADRÉ 5

Superposition des systèmes de tenure au Cameroun

La colonisation a eu un impact profond sur la tenure coutumière ou traditionnelle en imposant un système moderne caractérisé essentiellement par l'expropriation des terres communautaires et des terres boisées et le transfert de la propriété à l'Etat. Mais même si les systèmes coutumiers ont été déçus ou annexés, ils n'ont pas pour autant disparu et ont continué à fonctionner. Le gouvernement postcolonial a institué des réformes dans les années 1990, qui n'ont guère contribué à modifier la stratégie de tenure coloniale. En revanche, cette période a été marquée par la reproduction des conditions de tenure d'avant l'indépendance, avec l'ajout de l'exploitation commerciale et industrielle et la marginalisation accrue des communautés locales. La question de la tenure forestière est encore gouvernée par cette dualité – la cohabitation de systèmes coutumiers et du système moderne – donnant lieu à un conflit profond sur la question des droits à la forêt et la propriété des forêts en général.

Source: Adapté de Oyono, 2009.

De nombreux systèmes de tenure coutumière font intervenir une combinaison de droits primaires et secondaires, souvent selon un cycle saisonnier. En voici quelques exemples:

- Dans le village de Ban That Mouan (province d'Oudomxay) en République populaire démocratique lao, au milieu des années 1990, une superficie considérée par les locaux comme une forêt de village était régie par un mélange de droits d'accès à différents produits. Dans la forêt essentiellement communautaire, des droits individuels sur divers produits étaient clairement reconnus. Par exemple, les pousses de bambou et la cardamome étaient reconnus comme propriété individuelle, tandis que les champignons étaient libres d'accès (Fisher, communication personnelle et notes de terrain).
- Dans la forêt de Mahankal Ban du District de Sindhu Palchok, au centre du Népal, une étude de la fin des années 1980 décrivait comment les habitants du village d'Achale jouissaient de droits d'utilisation primaires (Fisher, 1994). D'autres résidents saisonniers avaient les mêmes droits d'utilisation durant leur séjour, et certaines personnes vivant dans les villages voisins jouissaient de droits secondaires spécifiques qui leur permettaient de cueillir des herbes et certains fruits, sans être toutefois autorisés à ramasser le bois de feu.
- La superposition de droits naît souvent des droits saisonniers d'accès aux pâturages des éleveurs nomades ou migrants, y compris dans les zones forestières. Ces droits se superposent souvent aux droits des résidents permanents. La tenure des pâturages est généralement difficile à distinguer de la tenure forestière. Dans de nombreux pays, les pâturages traditionnels se trouvent dans des zones qui sont, juridiquement parlant, des forêts.

De récents travaux lancés dans cinq pays boisés d'Afrique – Burundi, Cameroun, République démocratique du Congo, Rwanda et Ouganda – ont analysé les principales actions juridiques qui ont influé sur les droits de propriété indigènes et l'accès à la terre depuis la période précoloniale (Couillard *et al.*, 2009). Cette étude a constaté que les populations autochtones avaient été dépossédées des ressources et de la terre au profit des colonisateurs, des entreprises commerciales et des initiatives de conservation, et examine en particulier si les lois coutumières ont été ou non incorporées dans les lois officielles contemporaines. L'analyse montre que les changements législatifs continuent d'avoir des conséquences discriminatoires considérables sur les peuples autochtones. Elle explique de quelle façon les régimes de tenure mis en œuvre depuis l'ère précoloniale ont ignoré la propriété coutumière, et comment les nouvelles conditions d'acquisition des terres ont été imposées une fois que la terre avait été déclarée unilatéralement propriété de l'Etat. Les conclusions communes aux cinq pays figurent dans l'Encadré 6.

Cette question des droits de tenure qui se chevauchent et entrent en conflit est très répandue, en particulier dans les situations de colonisation et/ou de nationalisation. La FAO (2006) fait remarquer que le manque de clarté sur la propriété et les droits de tenure, lorsqu'il est de longue date, a causé en Indonésie, "...notamment pour ce qui est des droits traditionnels des communautés locales sur la terre

ENCADRÉ 6

**Conclusions d'une analyse des droits fonciers
des populations forestières dans cinq pays africains**

Les lois coloniales et post-indépendance ont peu à peu dépossédé les peuples autochtones de leurs droits coutumiers. Il existe un déni de longue date des droits de tenure coutumiers, associé à la promulgation de lois officielles (écrites) transférant des biens aux Etats, notamment par le biais de concepts légaux importés tels que "*terra nullius*" ("terre n'appartenant à personne").

- Les peuples autochtones ont été déplacés pour créer des aires protégées et des normes environnementales. Ils ont été chassés sans dédommagement et sans recevoir d'autres terres en alternative.
- Les communautés indigènes sans terres seraient un dénominateur commun de toute la région. De nombreuses familles occupent des terres sur lesquelles elles ne détiennent aucun droit, risquant à tout moment d'être éjectées. Dans certains cas, les peuples autochtones sont autorisés à demeurer sur la terre appartenant à des communautés non indigènes en échange de travaux agricoles; dans d'autres cas, ils peuvent rester sur des terres appartenant à des institutions charitables.
- Les peuples autochtones ont un accès très restreint, voire nul, aux terres ancestrales qui sont devenues des aires protégées et/ou des parcs nationaux.
- La marginalisation et l'exclusion des populations autochtones de la propriété et de l'administration des ressources forestières sont très courantes.
- Les processus d'acquisition de titres fonciers sont très rares pour les peuples autochtones en raison de procédures et de coûts inabordables.
- Les Gouvernements des cinq pays sont signataires de traités internationaux et régionaux garantissant les droits des peuples autochtones. Certains ont reçu en outre d'amples orientations des organes des traités sur les incidences des normes internationales et régionales. Toutefois, les traités des droits de l'homme sont rarement appliqués.
- La teneur et la structure des lois coloniales, post-indépendance et contemporaines liées à la tenure et aux forêts sont en conflit avec les lois et pratiques coutumières préexistantes.
- Le mélange de systèmes codifiés et coutumiers a donné lieu à des normes légales contradictoires.

Dans l'ensemble, les cinq études de pays montrent que les régimes historiques de tenure n'ont pas été reconnus dans la conception des arrangements contemporains, ce qui s'est traduit par des violations du droit des peuples indigènes à l'égalité et à la non discrimination.

Source: Adapté de Couillard *et al.*, 2009.

et les ressources naturelles, une escalade de conflits ... en particulier depuis la décentralisation”.

Ce ne sont là que quelques exemples tirés de nombreux arrangements de tenure complexes comportant des droits secondaires, des droits saisonniers ou une combinaison de droits communautaires et individuels. Un facteur dont doit tenir compte la réforme de la tenure est qu'une "résolution"

trop rapide de la tenure est susceptible d'entraîner l'exclusion de populations dont les droits d'accès et d'utilisation étaient auparavant reconnus, et de limiter les opportunités de négociation d'accords portant sur les droits de l'ensemble des détenteurs. Cela pourrait peser en particulier sur les préparatifs de REDD, car tous s'accordent désormais de plus en plus à reconnaître que le succès de REDD dépend d'un régime foncier clair. Cela pourrait mettre trop de pression sur les autorités induites à résoudre et documenter la tenure trop vite, en courant le risque sérieux de commettre des erreurs. Il est impératif que tout processus de réforme de la tenure dispose de délais suffisants afin de faire remonter à la surface les revendications sous-jacentes pour les traiter équitablement et conformément aux principes des droits de l'homme.

PRIVATISATION

Ces dernières années, la privatisation des forêts nationales est devenue une forme de réforme de la tenure très courante, en particulier dans les pays où les appropriations de forêts de grande envergure ont été associées aux événements politiques, tels que la fondation de l'Union soviétique après 1917 et son expansion après la Seconde Guerre mondiale. En Europe de l'Est, les réformes actuelles ont souvent deux aspects: restitution et privatisation. Schmithüsen et Hirsch (2009) les distinguent: "la restitution de forêts reconnaît la continuité des droits de propriété privée sur les terrains boisés en les restituant à leurs précédents propriétaires ou à leurs héritiers et/ou aux communautés et institutions locales. Le terme privatisation se réfère dans le contexte actuel essentiellement au processus de création de nouveaux droits de propriété privée sur les terres forestières." Citant Lengyel (1999; 2002) ils font remarquer que:

... la privatisation en règle plus générale a une signification plus vaste et porte sur le transfert de biens productifs ou de droits économiques et privilèges de l'Etat aux particuliers ou au secteur privé. La privatisation accroît la compétition et la commercialisation entre individus et partenaires privés en réduisant le rôle du secteur public, et concerne par exemple le transfert des droits de tenure et de gestion aux particuliers et aux sociétés.

Question clé

Les communautés vivant aux abords des forêts, notamment celles qui dépendent des forêts pour vivre, ont souvent conçu des mécanismes institutionnels coutumiers qui définissent des droits locaux d'accès et d'usage. Ces mécanismes se superposent fréquemment et entrent en conflit avec la tenure légale définie par l'Etat.

La réforme de restitution lancée dans les pays d'Europe Centrale et Orientale a été en grande partie générée par la législation spéciale promulguée depuis les années 1990, et la privatisation a porté sur des terres qui n'étaient pas revendiquées pas leurs propriétaires précédents et autres terres domaniales.

La restitution et la privatisation se sont traduites par la création d'un grand nombre de petites fermes dans de nombreux pays, qui a été exacerbée par le morcellement des exploitations par héritage. Le grand nombre de propriétaires forestiers constitue un enjeu pour une gestion efficace de la forêt, y compris l'accès aux marchés. Cela a entraîné l'émergence d'associations locales et régionales qui mettent en contact les propriétaires ayant des intérêts et problèmes analogues en leur fournissant des informations sur les pratiques de GDF. Les associations facilitent l'accès au marché et la gestion professionnelle des forêts (Schmithüsen & Hirsch, 2009). Une situation similaire en Norvège a abouti à la mise en place de coopératives de propriétaires forestiers qui contribuent à la gestion efficace des petites fermes. En Suède, 104 000 propriétaires privés environ sont membres de quatre associations de propriétaires, représentant environ la moitié des forêts privées (Schmithüsen & Hirsch, 2009). Ces coopératives emploient du personnel à plein temps qui dispense des services techniques et aide à la commercialisation du bois d'œuvre. Il faut souligner que ces coopératives impliquent une action collective sur les ressources forestières privées. Une tenure claire est importante, mais les arrangements de gouvernance pour les forêts privées contribuent également à une gestion efficace.

Il existe un contraste intéressant entre les approches adoptées par les pays d'Europe Centrale et Orientale et les pays de la Communauté des états indépendants (CEI). Les premiers ont préféré créer des droits en transférant les droits de propriété sur les terrains forestiers. Quant aux pays de la CEI, ils ont choisi de conserver la propriété publique des forêts et des terrains boisés tout en allouant des droits d'utilisation, comme la coupe du bois d'œuvre, par des accords de bail ou en réservant certaines zones de la forêt à l'usage exclusif des communes, des coopératives agricoles ou des fermes. La loi forestière peut conférer des droits privés sur des domaines forestiers publics pour la fenaison, le pâturage et la collecte de PFNL. En fonction de la situation, les permis de coupe et les permis forestiers peuvent être octroyés à titre individuel ou collectif comme droit de pratiquer des usages spécifiques, soit à long terme (concession) soit à court terme (Schmithüsen & Hirsch, 2009).

La privatisation est toujours une procédure complexe où les multiples détenteurs de droits effectifs et potentiels doivent être identifiés. Il existe divers moyens de privatiser les biens forestiers nationaux, notamment la vente (ou l'attribution) des terres ; ou la vente (ou l'attribution) des seuls droits d'utilisation à un ou plusieurs propriétaires privés. Le processus peut séparer le carbone des arbres ou les droits de chasse des arbres. Les droits peuvent être cédés (ou alloués) pour des délais déterminés ou à perpétuité. Les conditions de vente ou de licence peuvent comprendre l'usage exclusif ou limiter les droits du propriétaire privé en accordant une utilisation non exclusive (voir exemple dans l'encadré 7).

Depuis la fin des années 1970, la Chine a également connu des transformations radicales dans la gestion de ses ressources naturelles, avec une prédominance de décollectivisation et de décentralisation. Les forêts collectives représentent environ 58 pour cent de la superficie boisée totale du pays et 32 pour cent du volume total en bois d'œuvre. La réforme de la tenure forestière collectif a démarré au début des années 1980, lors de la mise en œuvre de la réforme du régime foncier agricole. Elle a depuis été soumise à de nombreux changements et est toujours en cours. La vague actuelle a débuté en 2003 avec la décentralisation des systèmes collectifs de tenure forestière en faveur des ménages individuels de la province de Fujian. Différentes provinces ont démarré le processus de réforme à des périodes

ENCADRÉ 7

Privatisation des forêts publiques au Queensland (Australie)

En 2010, le gouvernement de l'Etat du Queensland (Australie) a achevé un processus d'émission de "licences" de forêts de plantation, octroyant le droit de contrôler l'accès et l'exploitation des plantations forestières domaniales. L'Etat reste propriétaire de la terre, mais une entreprise est autorisée à exploiter les plantations existantes et à en cultiver de nouvelles sur lesquelles elle détient des droits de récolte et de vente. Le but premier de la vente est de collecter des fonds pour le gouvernement, mais il existe aussi un motif idéologique et pragmatique selon lequel le secteur privé est mieux placé que le public pour gérer des entreprises commerciales.

La licence couvre environ 300 000 ha: 180 000 ha de plantations plus des terres additionnelles allouées en tant que zones tampon, routes, etc. Elle n'ouvre pas droit à une utilisation exclusive, mais comporte des conditions définissant l'utilisation non exclusive, telle que l'accès de tiers à des fins de conservation, de loisirs, etc.

Des droits fonciers autochtones (droits légaux des Aborigènes) sur les terres forestières publiques peuvent aussi être accordés dans une optique coutumière. La durée de la licence est d'au moins 99 ans, servant à conférer une sécurité d'accès à long terme pour la gestion des plantations, compte tenu de l'horizon d'investissement de 45 ans entre la plantation et la récolte. Elle reflète aussi la décision de l'Etat de conserver la propriété des terres de la Couronne sur la plupart du domaine. L'incapacité de respecter le droit de gestion de la terre à des fins de plantations forestières pourrait se traduire par l'élimination des terres de la licence et son retour à la gestion étatique.

Une zone supplémentaire d'environ 30 000 ha de plantations forestières publiques se trouve sur des terres en pleine propriété qui n'a pas été incluse dans la licence, mais a été vendue avec des droits exclusifs.

Source: Basé sur des observations de Gilmour, et du Gouvernement du Queensland, 2010.

différentes, et la réforme a revêtu différentes formes, même si elle sécurise généralement la tenure des agriculteurs. La réforme repose sur le principe que les droits d'utilisation des terres peuvent être distincts de la propriété; les droits sur les ressources forestières peuvent être détenus à titre privé, tandis que le terrain demeure propriété de l'Etat. Elle délègue les droits aux individus/familles mais elle encourage également – pour réduire la fragmentation – la création de coopératives, souvent au niveau du village. Un trait intéressant est que la propriété des forêts et les droits d'utilisation des terres boisées peuvent être achetés ou vendus librement, ce qui permet aux particuliers ou aux sociétés d'acquérir de plus grandes superficies, tandis que les agriculteurs forestiers qui n'ont ni intérêt à gérer leur forêt, ni les moyens, peuvent vendre leurs droits. En 2007, plus de 60 millions d'hectares de forêts collectives avaient été transférées aux ménages individuels, représentant plus de 35 pour cent des forêts collectives totales. Bien qu'il soit difficile d'évaluer l'impact des processus de réforme de la tenure forestière en Chine, quelques généralisations sont possibles sur fond de mise en garde pour les agendas de réforme de la tenure ailleurs (Encadré 8).

CONCESSIONS ET CONTRATS

Cette section examine les concessions et autres formes de contrats d'exploitation privés comme exemples de tenure avec des droits d'accès et d'utilisation réglementés. Gray (2002) définit une concession comme "un contrat entre un propriétaire forestier et une autre partie, autorisant la récolte (contrats d'utilisation de la forêt) et/ou la gestion (contrats de services de gestion) de ressources spécifiques sur une superficie forestière donnée". Les concessions forestières peuvent comporter deux types de contrats, octroyant aux concessionnaires des droits de coupe ou d'usage, tout en exigeant qu'ils effectuent des activités de gestion forestière, de reboisement et/ou de protection de l'environnement. Les concessions forestières peuvent ainsi comporter à la fois des droits et des obligations.

Diverses formes de concessions et de contrats ont constitué la principale forme de tenure forestière et de gestion (allouant des droits de récolte), en particulier dans les pays en développement riches en forêts tropicales, mais aussi dans certains pays développés tempérés (Gray, 2002). Les concessions forestières ont stimulé la récolte commerciale du bois d'œuvre et la foresterie industrielle, toutefois souvent à des coûts élevés en termes de perte des valeurs forestières, et des avantages et recettes économiques, comme le fait remarquer Gray (2000). Les avantages économiques et financiers tirés des riches forêts tropicales ont souvent été inférieurs aux attentes. Gray (résumant les travaux de Repetto & Gillis, 1988; Grut, Gray & Egli, 1991; Gray, 1997) souligne que l'utilisation et la transformation des produits forestiers n'ont pas été efficaces, des valeurs économiques ont été gaspillées, les revenus ont été inférieurs au potentiel, et l'exploitation des forêts a été trop rapide. Les accords de concession ont fréquemment ignoré l'utilisation de la forêt par les habitants eux-mêmes qui ont été généralement complètement exclus du processus. Johnson & Cabarle (1993) décrivent la situation passée comme propice au

ENCADRÉ 8

Enjeux clés tirés d'une analyse des récentes réformes de la tenure en Chine

- De nombreux rapports montrent les influences positives de la réforme de la tenure forestière, notamment des recettes accrues pour les collectivités et les autorités locales, une plus grande transparence, une gestion équitable et ouverte des affaires rurales, et une meilleure gouvernance villageoise.
- La réforme de la tenure donne l'opportunité aux différents acteurs d'établir des mécanismes rationnels de gestion forestière adaptés aux conditions économiques, sociales et culturelles locales.
- La décollectivisation s'est traduite par une diversification des formes de gestion, notamment les ménages individuels sur de petites superficies, les agriculteurs progressistes sur de plus grandes surfaces, les fermes forestières collectives, les communes, les entreprises privées nationales et les entreprises internationales.
- Les arrangements fonciers reflètent les structures locales de pouvoir, et les changements de la tenure forestière peuvent offrir l'occasion aux groupes plus puissants et plus riches de priver les populations plus pauvres ou marginalisées des avantages de la forêt. La différenciation sociale, l'inégalité et les opportunités de détournement peuvent augmenter, et les droits coutumiers sur les ressources et les plans de gestion être perdus.

Source: Adapté de FAO, 2009b.

gaspillage des ressources forestières et aux bénéfices exceptionnels des concessionnaires. Le système doit clairement être réformé s'il doit faire partie d'un ensemble de systèmes de tenure à prendre en considération à l'avenir.

Karsenty *et al.* (2008) notent que de nombreux pays "se demandent si la propriété et la gestion des forêts tropicales devrait être publique, collective ou privée pour renforcer la durabilité". D'autres débats s'interrogent sur la position des petites entreprises par rapport aux grandes concessions industrielles pour réduire la pauvreté et parvenir à une gestion durable. Dans les pays où de vastes superficies boisées sont de propriété publique, les concessions sont considérées comme un moyen de dispenser des services d'intérêt public et collectif par l'association d'investissements privés et de règlements publics. Karsenty *et al.*, (2008) soutiennent que:

... le succès d'un modèle de concession industrielle dans les pays riches en domaines forestiers pour atteindre les buts multiples, tels que gestion durable des forêts et développement local/régional, dépend de deux hypothèses

déterminantes. En premier lieu, les fonctions et services de la forêt devraient être gérés et conservés en tant que biens publics. Souvent, des utilisations additionnelles– et droits correspondants– peuvent aller de pair avec les activités d’exploitation. Les concessions industrielles peuvent s’avérer plus efficaces que d’autres modèles de tenure (tels que foresterie communautaire et petites entreprises) pour réaliser la gestion durable des forêts, conférer une valeur ajoutée à la matière première et respecter les normes environnementales. C’est notamment le cas des zones éloignées des marchés à faible densité de population et pauvres en infrastructures. Deuxièmement, pour obtenir ces différents résultats, tout système de concession doit être surveillé et réglementé, en particulier dans les contextes dominés par des informations asymétriques entre les autorités de réglementation et les concessionnaires. De nouvelles réponses institutionnelles ont récemment été proposées dans plusieurs pays, servant de base utile à la conception d’un nouvel ensemble de politiques associant les incitations publiques et privées.

L’expérience a montré que les concessions peuvent aider à promouvoir la gestion durable des forêts si des mesures spécifiques sont prises pour renforcer le respect des termes du contrat, la supervision et le suivi, notamment:

- La concurrence peut être appliquée au processus d’attribution des concessions comme moyen de sélectionner les entreprises forestières. Elle peut être un outil puissant pour dégager un rendement économique et servir aussi de fort outil d’incitation pour améliorer l’efficacité des entreprises.
- Un observateur indépendant à la fois du processus d’attribution et des opérations de terrain peut contribuer à améliorer la gouvernance et la responsabilité et promouvoir le régime du droit, en particulier dans les zones difficiles à gouverner.
- Un cadre juridique approprié et une gouvernance efficace au niveau local sont des composantes essentielles de la réussite de tout système.

Le système de concession mis en place récemment par le Brésil pour ses forêts nationales entend se conformer à ces mesures (voir encadré 9).

L’Indonésie est en train de réformer son système de gestion des concessions. Une récente innovation est la promulgation de règlements pour la délivrance de permis d’utilisation du bois d’œuvre visant à restaurer les écosystèmes dans les forêts de production (Ministère des forêts, Indonésie, 2008). Ces permis comportent des critères de suivi régulier des performances.

Pour ce qui est des concessions comme système de tenure, Karsenty *et al.* (2008) concluent que:

... dans une situation caractérisée par des droits fonciers peu clairs et des risques subséquents de conversion des forêts pour créer des droits fonciers individuels *de facto*, un régime de concession peut combler un vide créé par une situation de tenure peu claire afin d’empêcher la conversion des forêts”.

ENCADRE 9

Système de concessions des forêts nationales au Brésil

En 2006, le Brésil a adopté une nouvelle loi réglementant l'utilisation des forêts nationales publiques à des fins de gestion durable par:

- la création d'unités de conservation;
- des zones de gestion forestière par les communautés locales;
- des contrats de concession forestière avec des entreprises brésiliennes.

Le Service forestier brésilien, institué en 2007 au sein du Ministère de l'environnement, est chargé d'administrer le processus de concessions forestières selon les dispositions de la nouvelle loi. Les deux premières concessions forestières fédérales ont été octroyées en octobre 2010: l'une couvrant 96 000 ha de la Forêt nationale de Jamari dans l'Etat de Rondonia; l'autre couvrant 49 000 ha dans la Forêt nationale de Saraca-Taquera dans l'Etat de Para.

La production dans ces deux zones se fera par un système de rotation afin de garantir une utilisation continue et la régénération de la forêt. Chaque année, seulement un trentième de la zone totale de concession sera exploitée, selon une rotation de 30 ans minimum.

Le Service forestier brésilien, l'Institut brésilien pour l'environnement et l'Institut Chico Mendes (chargé de la conservation de la biodiversité) surveilleront l'exploitation. Une chaîne de contrôle certifiera l'origine du bois d'œuvre. Les critères environnementaux, sociaux et économiques sur la base desquels sont attribuées les concessions seront suivis par des contrôleurs forestiers indépendants, pour garantir le respect des règles.

La nouvelle loi prévoit que le processus d'appel d'offres pour les concessions devra prendre en compte une série de critères techniques, comme l'impact environnemental, les avantages sociaux directs, l'utilisation efficace des ressources forestières, et la valeur ajoutée pour la région.

Il incombe au concessionnaire de concevoir des indicateurs pour chacun de ces critères, qui devront être discutés et approuvés lors de consultations publiques et par la Commission pour la gestion durable des forêts publiques. Les critères et indicateurs constituent une part importante du processus d'appel d'offres et serviront à l'évaluation des propositions.

Source: Paveri, communication personnelle, 2010.

FORESTERIE COMMUNAUTAIRE

“La foresterie communautaire” est un terme général souvent employé pour couvrir toute une gamme de démarches participatives, telles que la gestion forestière participative, la gestion forestière communautaire et la gestion forestière conjointe. Tous ces termes ont des acceptions spécifiques portant sur des contextes spéci-

fiques et il n'existe pas d'accord général sur les différentes connotations de chaque expression. Plusieurs types de foresterie communautaire sont examinés dans la section suivante (dans divers pays d'Amérique latine, au Népal, en République-Unie de Tanzanie et en Thaïlande), de sorte que nous ne fournirons ici qu'un aperçu en cernant quelques questions fondamentales.

Les programmes et initiatives de foresterie communautaire sont généralement examinés sous l'angle de la délégation des pouvoirs et de la réforme de la politique forestière. Les nombreux types de foresterie communautaire font tous intervenir les populations locales dans les aspects de la protection et de la gestion des forêts, fréquemment par une forme d'accord officiel entre les administrations forestières et les communautés locales ou leurs représentants. Le degré de délégation des droits d'accès, d'usufruit et/ou de gestion aux communautés est très variable, depuis les *ejidos* des forêts du Mexique, où les communautés sont les propriétaires des ressources en terres et en forêts et les administrateurs autonomes pour la production de bois d'œuvre et/ou l'extraction de produits forestiers non ligneux, jusqu'aux cas où les communautés ne perçoivent que des indemnités du gouvernement pour la protection ou l'aide à la gestion des forêts de l'Etat. Plusieurs pays ont adopté des législations particulières régissant la foresterie communautaire. Au Népal, par exemple, la loi forestière confère des droits d'usage permanents soumis à des conditions spécifiques, à toutes les communautés qui sont disposées et en mesure de pratiquer la foresterie communautaire (Pokharel *et al.*, 2008). De nombreux pays d'Amérique latine octroient aux communautés des droits d'accès et de gestion de leurs ressources forestières selon des procédures définies dans les règlements forestiers (Larson *et al.*, 2008).

Dans de nombreux cas, les communautés utilisent ou gèrent déjà les ressources forestières selon des systèmes traditionnels, et la réforme de la tenure consiste alors en une reconnaissance officielle des droits informels existants. Dans d'autres cas, la foresterie communautaire sert à résoudre les problèmes de gestion du gouvernement des forêts appartenant à l'Etat. Elle constitue un nouveau mécanisme de tenure comportant de nouveaux rôles, tant pour les organismes gouvernementaux que pour les communautés (Cronkleton *et al.*, 2010), ce qui requiert l'instauration d'un climat de confiance mutuelle et le renforcement des capacités— et exige avant tout du temps. Si ces conditions ne sont pas remplies, les programmes de foresterie communautaire sont voués à l'échec.

Le succès ou l'échec des programmes de foresterie communautaire dépend de plusieurs facteurs externes aux droits de tenure. Les communautés reçoivent souvent des droits de propriété ou de gestion pour des forêts de qualité médiocre ou dégradées, qui demandent de gros investissements de ressources et de temps pour qu'elles soient rentables, bien qu'elles revêtent parfois d'importantes fonctions de filets de sécurité pour les populations rurales pauvres. Même en présence d'arrangements fonciers clairs et sûrs sur les terres boisées (comme dans de nombreux pays d'Amérique latine), les communautés peuvent être accablées de contraintes administratives excessives pour obtenir des permis d'exploitation, y compris la conception de plans de gestion détaillés et complexes qui ont un effet dissuasif

sur la gestion forestière formelle (Pacheco *et al.*, 2008; Pokorny *et al.*, 2010). Au Népal, les organisations communautaires se sont révélées d'une importance fondamentale pour permettre aux communautés de négocier et de préserver leurs droits de tenure contre d'éventuelles distorsions des droits légaux (Ojha, 2009). Les chapitres suivants présentent maints exemples de différents programmes de foresterie communautaire qui illustrent ces points.

QUELQUES EXEMPLES DE RÉFORME DE LA TENURE

Cette section analyse quelques expériences spécifiques de réforme de la tenure forestière – certaines plus réussies que d'autres– et présente les leçons et questions clés.

Amérique latine: Bolivie, Brésil, Nicaragua et Guatemala

Une importante diversification des systèmes de tenure forestière a eu lieu dans plusieurs pays d'Amérique latine, en particulier depuis le milieu des années 1980. Cette transition a octroyé des droits légitimes d'accès et de propriété à de plus vastes couches de la société et favorise un plus grand éventail d'acteurs forestiers. Pacheco & Barry (2009) présentent un tour d'horizon et une analyse d'expériences de réforme de la tenure forestière par la reconnaissance de droits dans quatre pays: Bolivie, Brésil, Nicaragua et Guatemala. Les auteurs identifient une série de modèles différents de tenure: domaines privés individuels, territoires autochtones, réserves extractives, colonies agro-extractives et forestières, et concessions sociales et communautaires. Le Tableau 1 présente une comparaison entre les principales caractéristiques de chaque modèle.

Même si ces modèles comportent des droits variés, les auteurs identifient trois caractéristiques communes aux modèles et aux pays (Pacheco & Barry, 2009):

Premièrement, les titres ou droits sont accordés moyennant la conservation de la ressource forestière, notamment un objectif de conservation dans la réforme en elle-même. Deuxièmement, les droits d'aliénation sur la terre sont essentiellement détenus par l'Etat sous une forme ou une autre, ce qui implique un rôle continu de l'Etat dans sa gestion, tout en empêchant les terres boisées d'être vendues sur le marché ou hypothéquées en nantissement d'un crédit. Cela est plus manifeste dans le cas des concessions de foresterie communautaire où les droits d'usufruit sont limités, par exemple, à 25 ans au Guatemala et à 40 ans en Bolivie. A leur tour, les peuples autochtones jouissent de droits qui, en toute probabilité, retourneront difficilement à l'Etat. Troisièmement, la majorité des terres forestières sont délimitées et allouées en tant que « propriétés » collectives ou communautaires.

Pacheco & Barry (2009) poursuivent ainsi: "En pratique, seuls des droits limités et conditionnés sont dévolus aux petits exploitants et aux communautés".

Une leçon importante tirée de ces cas est que, même là où la réforme de la tenure forestière a été entreprise à grande échelle et repose sur des arrangements

TABLEAU 1
Modèles de tenure forestière dans quatre pays d'Amérique latine^a

Caractéristique	Forêts communautaires	Territoires indigènes	Réserves extractives	Colonies agro-extractives et forestières	Concessions sociales ou communautaires
Accès	collectives, gérées par les organisations communautaires	Collectifs, gérés par les organisations communautaires autochtones	Collectives, géré par le conseil de la réserve extractive	Collectives, gérées par l'organisation sociale communautaire existante	Collectives, gérées par l'organisation productive créée pour la gestion de la concession
Extraction/ Usage domestique	Pas ou peu de restrictions pour les PFNL : bois de feu/ bois d'œuvre autorisé avec l'approbation locale et le permis de l'organisme forestier d'Etat	Pas de restrictions pour les PFNL ou le bois de feu ; d'autres produits du bois pourraient nécessiter une approbation locale	Aucune restriction pour les PFNL ou les produits du bois destinés à l'utilisation des ménages	Aucune restriction pour les PFNL ou les produits du bois destinés à l'utilisation des ménages	Aucune restriction pour les PFNL ou les produits du bois destinés à l'utilisation des ménages
Gestion/ Utilisation commerciale	Utilisation commerciale du bois parfois interdite. Lorsqu'elle est autorisée, elle requiert des plans de gestion approuvés	L'exploitation commerciale requiert des plans de gestion approuvés	Exploitation commerciale autorisée si elle complète d'autres activités économiques basées sur des plans de gestion approuvés	L'exploitation commerciale requiert des plans de gestion approuvés	L'exploitation commerciale (et des PFNL à Petén) requiert des plans de gestion approuvés
Exclusion	Les membres ont le droit d'exclure les étrangers	Les membres ont le droit d'exclure les étrangers	Les membres ont le droit d'exclure les étrangers	Les membres ont le droit d'exclure les étrangers	Les membres ont le droit d'exclure les étrangers, mais pas toujours pour les PFNL
Aliénation	Transactions foncières non autorisées	Transactions foncières non autorisées	Transactions foncières non autorisées	Transactions foncières non autorisées	Transactions foncières non autorisées; Les concessions ne peuvent être transférées à des tiers
Autorité représentant la collectivité	Autorité communautaire traditionnelle	Autorité territoriale ou organisation élue; ou organisation autochtone	Conseil de réserve extractive élu pour l'organisation de la concession	Organisation de représentation de la communauté (ex. Syndicats agraires)	Directeurs élus pour l'organisation de la concession

Source: Larson *et al.*, 2008.

^a forêts communautaires des hauts plateaux du Guatemala; territoires indigènes du Nicaragua, Bolivie et Brésil; réserves extractives au Brésil; différents types de colonies extractives, agro-extractives et forestières, essentiellement au Brésil et en Bolivie; concessions communautaires à Petén (Guatemala); et associations locales d'utilisateurs forestiers en Bolivie.

officiels, les droits peuvent être restreints par un accent sur les objectifs de conservation, les restrictions sur l'aliénation des droits et d'autres facteurs. Comme le soulignent Larson *et al.* (2008) en référence aux mêmes pays:

... les nouveaux droits statutaires ne se transforment pas automatiquement en droits dans la pratique. Quasiment tous les cas – même ceux où les avantages ont été significatifs – ont rencontré des obstacles importants : conflits avec d'autres acteurs revendiquant les ressources : incapacité de l'Etat de définir les droits de façon adéquate ou de les défendre efficacement; problèmes avec les autorités locales et les institutions de gouvernance: superposition des

nouveaux modèles aux institutions existantes; obstacles à l'engagement des communautés aux marchés; et manque de systèmes d'appui à la gestion des ressources forestières.

Une analyse ultérieure des changements intervenus dans ces quatre pays d'Amérique latine souligne l'importance d'examiner la réforme de la tenure forestière dans le cadre de la gouvernance et des cadres réglementaires. Le Tableau 2 montre les changements apportés aux cadres réglementaires des pays pour les rendre plus propices aux arrangements de tenure réformée.

TABLEAU 2

Changements statutaires pour un cadre réglementaire propice à la réforme de la tenure forestière dans quatre pays d'Amérique latine

Etude de cas	Modèle	Récapitulatif des changements	Observations
Nicaragua: Région autonome de l'Atlantique Nord	Territoire indigène	Reconnaissance des droits indigènes historiques sur les zones d'utilisation traditionnelles : Constitution de 1987 et Loi de 2003 sur les terres communales pour mise en application	Très lents progrès de la délimitation et de l'attribution des titres de propriété, mais nouvel élan avec l'installation du nouveau gouvernement en janvier 2007
Guatemala:		Concession de 25 ans renouvelable	Concessions situées dans la zone polyvalente de la Réserve de la biosphère maya
Petén	Concession communautaire	Contrats à hauteur de 450 000 ha de forêts octroyés à 12 organisations communautaires officielles, à compter de 1994	
Guatemala: Hauts plateaux	Forêt communautaire	Reconnaissance des droits sur les terres indigènes dans la Constitution ; Accords de paix 1995 ; signature de la Convention 169 de l'OIT en 1996 ; Loi du Cadastre en 2005 reconnaît les terres communautaires.	Droit statutaire non entièrement appliqué par la loi D'autres politiques et projets compromettent les droits collectifs autochtones
Bolivie: Terres communautaires d'origine (TCO)	Terres indigènes /TCO	La Loi du Service national de réforme agraire de 1996 reconnaît les TCO comme un nouveau type de propriété commune pour les peuples autochtones ; La loi forestière de 1996 octroie l'utilisation coutumière des forêts à des fins de subsistance et le droit de commercialiser les produits s'il existe des plans de gestion approuvés	L'attribution de titres pour les TCO devait être une priorité, mais elle demeure incomplète pour la plupart des TCO
Bolivie: Amazonie du Nord	Communauté agro-extractive	Décrets de 2004 modifiant la loi de 1996 permettent aux communautés agro-extractives d'établir 500 ha par famille en tant que norme de définition des terres communautaires	L'attribution des titres de propriété a fait de gros progrès
Brésil: Porto de Moz	Réserve extractive	Le Décret présidentiel de 2004 basé sur la Loi du système national d'unités de conservation de 2000 confère des droits d'usufruit à long terme aux populations locales	Souvent utilisés pour légitimer les droits d'extraction traditionnels des populations ; accordés par le gouvernement fédéral sur les terres à la fois fédérales et de l'Etat
Brésil: Trans-Amazonie	Colonie agro-extractive (projet de développement durable)	1999 Portaria INCRA n° 477 octroie des droits fonciers d'usufruit à long terme aux populations locales ; combinaison de droits d'accès individuels et communautaires.	Sert à installer les petits exploitants sur des terres forestières ; ne concerne pas exclusivement la Trans-Amazonie
	Projet de colonie	2004 Instrução Normativa n°15 Accorde des titres définitifs aux petits exploitants individuels membres de la colonie	Modalité la plus commune d'attribution de titres fonciers dans le cadre de la réforme agraire

Source: Larson et al., 2008.

Népal

La foresterie communautaire au Népal donne un exemple d'une réforme de la tenure forestière largement réussie. Après une longue période d'évolution, la base actuelle de la foresterie communautaire a été légalisée en vertu de la Loi forestière de 1993. Les forêts demeurent officiellement la propriété du gouvernement, mais des droits d'usage permanents peuvent être octroyés aux communautés, soumis à des accords de gestion. Dans le cadre du programme de foresterie communautaire, de très vastes zones boisées ont été transmises aux groupements d'usagers pour la gestion et l'exploitation. Le Tableau 3 montre les résultats du programme.

Le programme de foresterie communautaire est généralement reconnu pour avoir contribué de façon significative à l'amélioration du couvert forestier et à la qualité des collines, où il est le plus couramment mis en œuvre. L'adoption enthousiaste du programme par les communautés témoigne de leur perception favorable, même si le partage des bénéfices n'est pas clair. Par exemple, Malla (2000) montre que certains groupes ou individus peuvent être défavorisés par la foresterie communautaire. Il est clair aussi que les plans de gestion communautaire sont généralement très conservateurs quant aux types et aux quantités de produits forestiers que les populations peuvent récolter.

Avec la maturation de la foresterie communautaire, une série de réseaux de la société civile sont nés pour promouvoir, parrainer et soutenir les mécanismes de délégation de la gestion des forêts (voir l'encadré 10).

La réforme de la tenure forestière au Népal a été réelle et conséquente. Les droits transférés sont officiels et légaux, même si la propriété formelle ne subit aucun changement; la terre forestière demeure de propriété publique et les communautés ne peuvent la vendre ni l'aliéner en aucune façon. Néanmoins, l'expérience montre que les changements de tenure formelle à eux seuls ne suffisent pas toujours pour la réalisation des objectifs de gestion forestière. Même lorsque des droits officiels sont transférés, les contrôles bureaucratiques peuvent fortement limiter l'accès et l'utilisation effective. Les accords entre les communautés et le Département des forêts ne permettent en général qu'une exploitation limitée, et la bureaucratie porte à des restrictions importantes. Cela montre que l'efficacité de la réforme de la tenure dépend de questions de gouvernance plus vastes et de l'influence des cadres réglementaires.

TABLEAU 3
Principales statistiques du programme de foresterie communautaire au Népal (mars 2009)

	Indicateur
Nombre de groupes d'utilisateurs des forêts communautaires	14 400
Zone forestière officiellement transférée aux groupes d'utilisateurs	1,25 million ha (30% des forêts nationales totales)
Nombre de ménages impliqués en tant que membres des groupes d'utilisateurs	1,66 million (39% de la population nationale)

Source: Bala Ram Kandal, communication personnelle, de la base de données de foresterie communautaire du Département des forêts du Népal.

La réforme de la tenure forestière au Népal a en outre des effets dérivés comme un accroissement important des arbres sur les terres privées et la remise en état des forêts communautaires. Là encore, l'importance des cadres réglementaires est soulignée. En 1987, des réglementations ont été approuvées visant à conserver les arbres sur les terres privées en demandant aux agriculteurs d'obtenir des permis de récolte et/ou de transport des arbres de leurs terres privées. Toutefois, ces règlements ont eu un effet dissuasif sur la plantation ou la protection de ces arbres, et leur annonce avant leur entrée en vigueur a encouragé les coupes d'arbres.

ENCADRÉ 10

Exemple d'influence de la société civile sur les politiques et la gouvernance liées à la réforme de la tenure forestière (Népal)

La « Federation of Community Forestry Users » (FECOFUN), créée au Népal en 1995, a connu diverses étapes. Commencant sous forme d'une série de petits réseaux informels locaux constitués de groupes d'usagers, elle est passée à la deuxième phase, où des responsables forestiers de projet et de district ont utilisé ces réseaux pour la planification et la prise d'informations. Au cours de la troisième étape, les groupes d'usagers ont commencé à se regrouper autour de thèmes ou questions spécifiques (ex. les réseaux de résine). La dernière étape de la construction de la Fédération a démarré par la formation du comité ad hoc, qui a élargi sa composition et facilité la formation d'antennes de district.

Depuis sa création, FECOFUN est un acteur clé dans l'élaboration des politiques forestières et des pratiques de gouvernance. Grâce à des alliances avec les ONG, elle a apporté une perspective civique aux processus d'élaboration de politiques précédemment sous l'égide du gouvernement. D'une façon générale, FECOFUN s'est efforcée de:

- promouvoir un agenda de droits civils dans la foresterie;
- créer une résistance civique aux décisions du gouvernement du sommet vers la base;
- augmenter la fourniture de services;
- infléchir les processus d'élaboration de politiques;
- influencer les discours nationaux et internationaux sur la gouvernance forestière.

FECOFUN constitue désormais une importante plateforme donnant voix au chapitre aux citoyens sur les questions de gouvernance. La Fédération est en mesure de résister et mettre en cause les approches, politiques et pratiques anti-démocratiques, et d'intégrer les opinions et idées des populations dans les considérations de l'avenir de la foresterie au Népal.

Source: Adapté de Ojha et al., 2008.

Lorsque les règlements ont été abolis dans le but de créer un cadre réglementaire plus propice à la foresterie communautaire, les agriculteurs ont répondu en laissant les jeunes plants spontanés survivre et en plantant des essences plus commerciales sur leurs terres privées. Maintes zones des collines de la région centrale du Népal sont désormais recouvertes d'une mosaïque de forêts communautaires et de plantations sur les terres privées. L'accroissement du bois d'œuvre sur les terres communautaires et privées a engendré un réseau de scieries privées qui transforme le bois acheté aux groupes d'usagers et aux agriculteurs privés.

République-Unie de Tanzanie

Ce pays est un parfait exemple d'une réforme réussie de la tenure forestière. Les deux principaux programmes concernant la participation des communautés à la gestion participative des forêts sont la gestion forestière conjointe des réserves forestières nationales, et la gestion forestière communautaire des terres du village où les "villageois assument la pleine responsabilité de la propriété et de la gestion pour une superficie boisée appartenant à leur juridiction" (Blomley *et al.*, 2007).

Shinyanga, près du Lac Victoria, est un exemple très positif de comment la réforme de la tenure, par la modification législative des réglementations, peut créer des opportunités pour les moyens d'existence et une meilleure gestion forestière (pour une description et une analyse du cas Shinyanga, voir Barrow et Mlenge, 2008). La région de Shinyanga avait été très lourdement déboisée par l'agriculture de rente qui avait démarré au début des années 1900, et d'autres facteurs comme la politique de villagisation du Gouvernement tanzanien, qui avait nationalisé la propriété foncière à partir du milieu des années 1970. Par la suite, un programme de conservation des sols a rétabli la pratique coutumière d'affectation de zones aux réserves forestières, tout en reconnaissant les droits des populations aux produits de ces réserves. Cela a permis d'engendrer des améliorations spectaculaires de l'état des forêts et des sols, et des revenus annuels d'environ 1 000 dollars E.U. par famille (Monela *et al.*, 2004).

Thaïlande

En Thaïlande, un mouvement visant à légaliser la foresterie communautaire dans les zones protégées a été amorcé au début des années 1990. Depuis lors, plusieurs projets de loi se sont alternés entre approches restrictives et libérales sur les droits des populations vivant dans les zones protégées. Les versions libérales ont été encouragées par des coalitions d'agriculteurs, notamment des membres de minorités ethniques vivant dans les collines du nord de la Thaïlande, des universitaires et des ONG. A ce mouvement s'opposait une coalition de défenseurs de l'environnement, essentiellement citadins, et la direction du Département des forêts royales. Le débat s'articulait autour de descriptions contrastées des populations vivant dans les forêts perçues soit comme destructeurs de la forêt, soit comme amis de la nature aux pratiques non destructrices.

Fin 2007, après des débats prolongés, le Parlement a adopté une version très restrictive du projet de loi (avec des droits très limités octroyés à un nombre plutôt exigü de personnes présentant des revendications). Néanmoins, elle n'a pas

été ratifiée car elle a été contestée pour des motifs d'ordre constitutionnel et est désormais devant la Cour Constitutionnelle.

Le débat en Thaïlande souligne certaines des complexités propres à la réforme de la tenure forestière. Dans ce cas, il existe une différence nette entre les opinions des parties en faveur d'une réforme profonde et leurs opposants, les premiers attachés à une forte notion de conservation de la faune et de la flore sauvages, etc., et l'autre adoptant une approche plus humaniste. Les ONG respectivement pour et contre le projet de loi ont été surnommées "vert clair" et "vert foncé".

L'opposition du "Royal Forest Department" est plus complexe, et son alliance avec le mouvement citoyen de conservation s'explique en partie par les inquiétudes que le mouvement de foresterie communautaire soulève en mettant en cause la profession forestière. Toutefois, il existe des vues divergentes au sein du Département, et de nombreux forestiers, en particulier au niveau local, facilitent régulièrement les activités de foresterie communautaire.

Comme l'a montré le cas de la Thaïlande, la réforme de la tenure forestière ne se contente pas de trouver la forme de tenure appropriée. Elle nécessite aussi des décisions sur les objectifs des politiques forestières et de la tenure forestière, ce qui met en jeu des opinions et intérêts mondiaux antagonistes, faisant parfois intervenir des intérêts économiques individuels. La leçon qui ressort clairement est que la réforme de la tenure est essentiellement une question de négociation entre différents groupes d'intérêt et parties prenantes. Comme pour toute réforme de politique, la réforme de la tenure ne peut se résoudre à une simple question technique.

Ouganda

Deux ONG internationales ont facilité un processus négocié d'atténuation des conflits afin de rétablir les droits d'accès et l'utilisation des principaux produits et services de biodiversité pour les usagers des ressources vivant aux alentours de deux zones protégées dans le Parc national Mgahinga. Ce processus a été suivi de l'observation du degré auquel les initiatives avaient abordé les priorités des moyens d'existence et de la conservation, et ainsi désamorcé le conflit entre les communautés locales et les responsables des aires protégées. L'étude a conclu que si les attitudes semblaient avoir changé considérablement après le processus de négociation, les femmes ont continué à considérer les parcs dans une optique plus négative que les hommes, plus de la moitié des répondants estimant encore que les coûts dépassaient les avantages de la conservation. Une analyse ultérieure des données ventilées par niveau de gains a révélé que les ménages les plus pauvres avaient des perceptions plus négatives envers les parcs que les ménages plus riches. Cela s'explique entre autres par le fait que les initiatives de résolution des conflits avaient involontairement été l'objet de discriminations sexistes, ou avaient favorisé les membres les plus riches de la communauté. Une autre explication pourrait être que les membres les plus pauvres ou les femmes de la communauté sont davantage tributaires des parcs comme source de moyens d'existence ou de subsistance, de sorte qu'ils avaient plus une perception plus aiguë des restrictions liées à l'utilisation des ressources que les autres membres de la communauté (FAO, 2003).

LEÇONS TIRÉES DES EXPÉRIENCES DE RÉFORME DE LA TENURE

Comme on l'a fait remarquer précédemment, on admet généralement que la sécurité de la tenure porte les détenteurs de droits d'accès et d'usage à investir du temps et des ressources dans la gestion forestière, et qu'elle se traduit par une utilisation plus durable. Bien que ces généralisations soient utiles pour servir de justification à la

réforme, une bonne gouvernance et un cadre réglementaire favorable sont tout aussi importants pour atteindre les objectifs de gestion forestière. La discussion suivante met en lumière certaines des principales leçons émergeant d'une analyse des expériences de réforme de la tenure.

Question clé

La sécurité de la tenure des femmes requiert une attention ciblée pour affronter l'égalité entre les sexes au sein des communautés.

Importance de la sécurité de la tenure

La réforme de la tenure forestière naît souvent de l'incapacité de l'Etat d'empêcher la dégradation des forêts. Elle tend à se concentrer sur le renforcement de la participation directe à la gestion forestière d'un plus vaste éventail de parties prenantes, telles que petits exploitants, le secteur privé ou les communautés locales/autochtones.

En outre, le droit et les pratiques coutumières peuvent être ou ne pas être reconnues. Un aspect important du processus de réforme consiste à garantir que les droits transférés soient aussi sûrs que possible. Cela signifie que les droits fondamentaux incorporés dans le cadre réglementaire devraient être "forts" plutôt que "faibles" (Encadré 11). En pratique, il faut pour cela que les droits fondamentaux soient incorporés aux plus hauts échelons du cadre réglementaire, comme la constitution, plutôt qu'aux plus bas niveaux, comme les directives de mise en œuvre, qui peuvent être

plutôt qu'aux plus bas niveaux, comme les directives de mise en œuvre, qui peuvent être modifiées relativement facilement.

On fait parfois valoir que les droits forts sont essentiels ("une condition minimale, sinon suffisante") au motif que les droits « faibles » (et arrangements informels) peuvent être aisément inversés. Cependant, il ne faut pas oublier que les droits forts peuvent aussi l'être par les

Question clé

La sécurité de la tenure forestière est un but désirable pour la réforme des politiques car elle peut améliorer la réalisation des objectifs de gestion forestière en encourageant les acteurs clés à investir leur temps et d'autres ressources dans l'aménagement forestier

gouvernements, portant à un climat d'incertitude sur les investissements. L'Encadré 12 illustre les caractéristiques de la sécurité de la tenure à prendre en compte.

Un argument en faveur de la sécurité de la tenure est l'opinion que la propriété privée –tenure individuelle – offre les meilleures incitations et serait donc la formule idéale. Toutefois, la validité de divers types de propriété commune et d'arrangements de tenure conjointe a été prouvée dans plusieurs situations. Le contexte est déterminant pour décider les mécanismes voués à la réussite ou à l'échec.

ENCADRÉ 11

Droits forts et droits faibles

Les droits «faibles» sont des droits qui ne peuvent être défendus, comme ceux qui peuvent être soustraits à la discrétion du département forestier. En revanche, les droits « forts » peuvent l'être, comme le droit inaliénable de posséder la terre. Les communautés qui reçoivent seulement des droits faibles sont peu susceptibles d'investir des ressources humaines et financières importantes pour développer les biens de la forêt qui pourraient leur être retirés à tout moment par le gouvernement.

Source: Gilmour, O'Brien & Nurse, 2005.

ENCADRÉ 12

Caractéristiques de la sécurité de tenure

- Les droits doivent être clairement définis.
- Il doit exister la certitude que les droits ne peuvent être retirés ou modifiés unilatéralement et injustement.
- La sécurité est renforcée si les droits sont octroyés à perpétuité ou pour une période clairement définie et suffisamment longue pour que les participants puissent tirer parti de tous leurs avantages.
- Les droits doivent être applicables.
- Les droits doivent être exclusifs.
- Il doit exister une certitude sur les limites des ressources concernées par les droits et sur qui est habilité à devenir membre du groupe.
- L'organe gouvernemental concluant l'accord de co-gestion doit être compétent pour le faire.
- La loi doit reconnaître le détenteur des droits.
- Il doit exister des moyens accessibles, abordables et équitables de protéger les droits, de résoudre les différends et de contester les décisions des responsables gouvernementaux.

Source: Adapté de Ellsworth et White, 2004.

Conséquences indésirables de la réforme de la tenure

La réforme de la tenure peut avoir des effets indésirables pour certains peuples. La privatisation des biens forestiers de l'Etat (en Asie Centrale, au Viet Nam, en Chine et ailleurs) s'est souvent traduite par des inégalités et la marginalisation ou l'appauvrissement des populations, en partie en privant les populations vivant à proximité ou dans les forêts de leurs droits d'usage tolérés en faveur des nouveaux

propriétaires. Cela s'avère particulièrement problématique lorsque la tenure coutumière locale est communautaire. Le passage des biens forestiers de l'Etat sous régime coutumier communautaire à la privatisation court-circuite parfois les intérêts de la plupart des utilisateurs.

En Roumanie, la restitution de la terre semble avoir eu des conséquences indésirables en termes de coupe illégale (WWF, 2005). Avant 1989, toutes les forêts du pays appartenaient à l'Etat; un vaste processus de restitution a démarré en 1991. Il semblerait que certains titres furent distribués à des propriétaires qui n'étaient pas présents, portant des forêts à n'appartenir en fait à "personne" (WWF, 2005). L'encadré 13 donne un autre exemple de conséquences indésirables en Chine.

Si la formalisation des arrangements de tenure crée généralement un environnement plus sûr (encourageant l'investissement de temps et d'autres ressources), elle implique également des risques. Par exemple, certaines populations ou certains groupes qui dépendent d'une ressource (souvent les femmes ou les enfants) peuvent être exclus

ENCADRÉ 13

Conséquences indésirables liées à un projet de boisement de la Banque mondiale en Chine

Le projet avait notamment pour objectifs d'améliorer les moyens d'existence locaux grâce au boisement, mais les procédures de mise en œuvre étaient compliquées. Le projet a eu diverses conséquences indésirables, notamment:

- La participation de la plupart des villageois a été limitée à leur main-d'œuvre et leurs terres.
- Durant la mise en œuvre du projet, les agriculteurs ont été dépourvus de leurs droits d'utilisation des terres boisées car rien n'avait été fait pour garantir ces droits; ils n'avaient aucune sécurité de tenure forestière.
- Les agriculteurs n'avaient pas -ou si peu- voix au chapitre durant la phase de transformation, et n'étaient pas en mesure de sauvegarder leurs propres droits sur les terres boisées. Dans cette nouvelle répartition, les anciens droits d'utilisation semblaient avoir été négligés par rapport au soutien administratif de l'autorité communale.
- Les prêts du projet étaient essentiellement octroyés aux administrations locales, aux fermes forestières d'Etat ou aux riches entretenant des liens étroits avec l'autorité locale, en partie parce que la terre boisée sur laquelle les agriculteurs pauvres avaient des droits d'utilisation était sous-estimée. De l'extérieur, le projet semble réussi: des forêts en participation ont été créées et les actifs improductifs revitalisés. En réalité, toutefois, les agriculteurs pauvres ont perdu leurs droits d'utilisation sur les terres forestières, y compris pour le pâturage et la collecte de bois de feu, contrairement aux partenaires plus riches et plus puissants qui y ont gagné.

Source: Adapté de la FAO, 2009b.

d'un accès futur à cause de mécanismes de tenure superposés/parallèles comme le chevauchement des droits coutumiers et officiels, ou parce que la réforme ne tient pas compte des usagers secondaires tels que les éleveurs saisonniers. Comme cité plus haut, un autre risque est que le changement peut créer des arrangements inappropriés s'il intervient trop vite.

Là où les droits sur les ressources sont complexes et chevauchants, une attention particulière doit être accordée à l'enregistrement de tous les droits existants, y compris les droits secondaires détenus par les femmes, les éleveurs et autres groupes vulnérables. Pour ce qui des groupes plus pauvres et plus marginalisés, l'accès économique, géographique, linguistique et procédural aux processus de formalisation des droits est fondamental pour obtenir des résultats équitables.

Les conséquences involontaires que les changements de tenure pourraient comporter nécessitent un suivi attentif des impacts. Cela renforce l'idée que la réforme de la tenure doit être un processus adaptatif, où les réformes sont modifiées à la fois à la lumière des résultats escomptés ou involontaires.

La réforme de la tenure, un processus adaptatif

Outre le fait qu'il corrige les conséquences indésirables, un processus adaptatif implique aussi que de petits changements marginaux et expérimentaux peuvent être utiles.

Comme on l'a vu précédemment, les tentatives de réforme officielle de la tenure forestière en Thaïlande ont échoué, mais au moins un exemple suggère qu'il est possible d'améliorer la tenure sans une réforme substantielle de la tenure. Les tentatives de réformer la tenure forestière par la foresterie communautaire ont avorté face à une opposition concertée de divers groupements d'intérêt, mais d'importants résultats ont été obtenus en améliorant les mécanismes institutionnels de prise de décisions. Doi Mae Salong au nord de la Thaïlande est une zone protégée sous le contrôle de l'armée, près de la frontière avec le Myanmar. Sa population mixte comprend plusieurs groupes ethniques. Les forêts ont fait l'objet de graves dégradations au fil des ans. Il y a quelques années, l'Armée thaïlandaise (RTAF) a lancé une vaste campagne de reboisement. Un précédent effort de reboisement de terres cultivées avait abouti à des protestations des populations locales. Avec l'aide de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), l'Armée et des partenaires ont amorcé un processus participatif de planification des terres dans toute la région qui a petit à petit gagné la confiance des habitants (R.J. Fisher, communication personnelle).

Dans ce cas, l'octroi d'une tenure officielle aux populations locales n'est pas une option, comme elle l'est contre la politique du gouvernement, mais l'amélioration des liens et des processus décisionnels (gouvernance) ont amélioré l'accès à la forêt et aux autres ressources. Il semble que l'approche négociée d'utilisation des terres

Question clé

La mise en œuvre des réformes de la tenure se heurte à de nombreux risques et incertitudes et porte souvent à des conséquences indésirables, en particulier en termes de résultats socio-économiques. Un autre risque est que le changement (trop rapide) peut aboutir à des arrangements inadéquats. Il faut donc un processus adaptatif mettant l'accent sur l'apprentissage par l'action (Figure 6 au Chapitre 7).

englobant la foresterie, l'agroforesterie et l'agriculture améliore l'état de la forêt et jette les bases pour de meilleurs moyens d'existence. Ce cas met en lumière l'importance de considérer les forêts à l'échelle du paysage.

Indépendamment du manque de volonté politique envers la réforme de la tenure forestière, le cas de Doi Mae Salong peut être appréhendé comme une expérience de politique. La démarche d'apprentissage adoptée dans ce site et l'accumulation graduelle de preuves des avantages d'une meilleure gouvernance viennent étayer l'idée qu'un processus adaptatif est une approche importante de réforme de la tenure.

D'autres exemples témoignent de la valeur d'une approche adaptative progressive en testant différents mécanismes de tenure dans ce qui est fondamentalement une expérience de politique. En Gambie, des options de tenure ont été testées sur le terrain de 1991 à 1995, aboutissant à l'introduction d'une nouvelle politique forestière en 1995 et d'une nouvelle législation en 1998. En Mongolie, les essais menés à partir de 2008 se sont traduits par le lancement d'un nouveau processus de politique forestière en 2010. Au Népal, l'adoption de la foresterie communautaire a évolué sur plus d'une décennie, les essais de politique sur le terrain de 1978 à la fin de 1980 ayant contribué à l'élaboration d'une nouvelle politique forestière en 1989, suivie d'une nouvelle législation en 1993.

La sécurisation de la tenure ne débouche pas toujours sur une gestion durable des forêts ou l'amélioration des moyens d'existence locaux

Dans la plupart des pays mélanésiens du Pacifique, le régime foncier (y compris en forêt) est presque entièrement de nature coutumière (Encadré 14). La propriété coutumière des terres est généralement détenue par les clans. Néanmoins, la terre forestière soumise à un régime de propriété coutumière reste très sensible à l'exploitation à grande échelle, souvent non viable à long terme. Les processus sont complexes et variables. Si les terres peuvent être détenues par des clans, les négociations avec les sociétés d'exploitation forestière sont fréquemment menées par les organismes gouvernementaux, prétendument au nom des clans. Toutefois, ces organismes ne

Question clé

Une bonne gouvernance est essentielle pour atteindre les objectifs de gestion forestière, et peut fréquemment surmonter les carences du cadre réglementaire et de la sécurité de la tenure.

négocient pas toujours dans l'intérêt des clans ou de l'environnement durable, de sorte que les redevances au gouvernement et la gestion durable vont rarement de pair. Le problème se complique lorsque les chefs individuels représentent officiellement leurs clans, mais servent, dans la pratique, leurs propres intérêts.

Pour des moyens d'existence et des ressources durables dans le Pacifique, il est par conséquent clair que pour obtenir de meilleurs résultats, il faut s'attacher davantage à la gouvernance qu'à la réforme de la tenure en elle-même. Même lorsque les arrangements de tenure sont incorporés au cadre réglementaire en tant que droits « forts » (très sûrs), ils ne débouchent pas nécessairement sur les résultats escomptés.

ENCADRÉ 14

Exploitation forestière et propriété foncière dans le Pacifique

Même si la plupart des terres du Pacifique sont régies légalement par la propriété communautaire, l'exploitation forestière— essentiellement par des entreprises d'Asie du Sud-Est— constitue une forte menace pour les forêts de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, des îles Solomon, de Vanuatu et de la Nouvelle-Calédonie, qui sont les régions les plus boisées du Pacifique (McGrath, 1997).

L'exploitation forestière est parfois pratiquée en dépit de l'opposition de nombreux membres des groupes de propriétaires fonciers. McGrath (1997) explique pourquoi:

La propriété revient souvent à un "groupe de propriétaires" plutôt qu'au village entier. Le droit de parler au nom du groupe peut revenir aux chefs des ménages, ou à un ou plusieurs chefs héréditaires ou élus...

Sur une île de Vanuatu:

Les villageois ont apprécié l'importance de conserver la terre dans son état naturel et, ne tirant aucun avantage de l'exploitation de la zone, étaient tout à fait opposés à une opération de récolte de bois commercial. Opinion partagée par un des deux propriétaires coutumiers.

Néanmoins, la valeur des royalties dérivant de l'exploitation de la forêt sur une période de 80 ans a été évaluée entre 9,4 dollars environ et 16,7 millions de dollars. Même si seulement une petite partie de ces recettes a été acquise au niveau local, chacun des deux propriétaires avait plus à gagner qu'à perdre de l'exploitation de la zone. Un propriétaire a même signé un accord avec une société d'exploitation. Les opinions du village étaient sans conséquence, et des efforts sans relâche sur une longue période ont été nécessaires pour parvenir à une solution qui offre au propriétaire une indemnisation monétaire suffisante pour qu'il puisse accepter de protéger la zone. Je cite cet exemple simplement pour illustrer que le contrôle local et la propriété... peuvent parfois s'avérer une arme à double tranchant pour la conservation des forêts.

Source: FAO, 1997.

IMPORTANCE D'UN CADRE RÉGLEMENTAIRE FAVORABLE POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS D'AMÉNAGEMENT FORESTIER

Nombre des réformes intervenues ces dernières décennies mettaient l'accent sur la reconnaissance des droits de gestion forestière d'un plus vaste éventail de parties prenantes (voir les exemples de l'Amérique latine au Tableau 1). Ces transformations s'accompagnent d'une modification du rôle des gouvernements dans la gestion des forêts. Avant la réforme, le rôle du gouvernement était souvent axé sur l'application des réglementations, qui se traduisait par le maintien des populations hors des forêts en les empêchant de récolter les produits forestiers. Si les orga-

Question clé

Un cadre réglementaire porteur est essentiel à toute réforme de la tenure et aux objectifs de gestion forestière

nismes gouvernementaux doivent conserver le mandat de l'application de la loi, dans les régimes de transfert de gestion, ils doivent assumer un rôle de soutien et de facilitateur pour contribuer aux efforts des administrateurs forestiers. Le cadre

réglementaire devrait traduire ce changement. Les gouvernements sont généralement lents à réviser les cadres réglementaires afin qu'ils reflètent les changements de la société, ce qui entraîne le maintien de nombreuses caractéristiques relatives à l'application de l'ancien agenda. L'encadré 15 décrit une situation où le cadre réglementaire des forêts n'est pas en cohérence avec les plus vastes changements de la société reflétés dans les plans nationaux de développement.

Le Tableau 4 dépeint les changements législatifs qui ont appuyé les principales réformes de la tenure dans certains pays d'Amérique latine (d'autres exemples figurent au Tableau 2).

Le Tableau 5 montre comment le cadre réglementaire au Viet Nam a évolué en trois décennies à mesure que la situation politique passait d'un contrôle centralisé, à la décentralisation des fonctions aux unités politiques/ administratives d'Etats, jusqu'à la délégation des pouvoirs aux organisations locales, individus, ménages et communautés.

Un autre aspect à prendre en considération dans la création d'un cadre réglementaire favorable est l'existence de facteurs dissuasifs tels qu'impôts et droits. En Chine, avant l'abolition de la taxe sur les produits forestiers par la réforme fiscale de 2005, les impôts élevés et un système fiscal complexe n'encourageaient certes pas la plantation d'arbres et la gestion forestière, avec des effets sociaux et environnementaux négatifs. Le Gouvernement et le département des forêts prélevaient plus de dix impôts et redevances officiels sur le bois d'œuvre et les produits ligneux, sans compter les taxes forestières officieuses (Liu & Edmunds, 2003; Liu & Landell-Mills, 2003).

Même en présence d'une réforme significative de la tenure, des procédures d'application complexes ou coûteuses -telles que des étapes multiples pour l'enregistrement

ENCADRÉ 15

Exemple d'un cadre réglementaire n'ayant pas su appuyer les objectifs nationaux de gestion forestière

Le cadre réglementaire de gestion forestière en République islamique d'Iran porte sur des questions techniques telles que l'inventaire, les taux de coupe et les modes d'utilisation, et néglige d'importants aspects sociaux comme les droits de tenure forestière, les moyens d'existence, le potentiel de création de revenus, la migration et la participation du public. En tant que tel, il ne soutient pas les politiques de gestion forestière énoncées dans le Plan de développement national qui met l'accent notamment sur le renforcement de la participation des parties prenantes dans la GDF.

Source: Adapté de FAO, 2010a

TABLEAU 4

Modifications des cadres juridiques à l'appui de la réforme des régimes forestiers dans plusieurs pays d'Amérique latine

Pays et année	Modification du cadre juridique
Costa Rica, 1977	Une loi autochtone établit la réglementation et la protection spéciale des zones indigènes en tant que propriété collective.
Bésil, 1988	La Constitution reconnaît les droits des populations indigènes et tribales Quilombo sur leurs terres ancestrales.
Colombie, 1991	La Constitution ouvre la voie à des lois reconnaissant les droits des communautés tribales afro-antillaises en 1993 et à la définition des droits des peuples autochtones en 1995
Bolivie, 1996	La Nouvelle Loi forestière accorde l'accès à la forêt par des droits concessionnaires pour les sociétés privées et certains petits exploitants du bois. Les communautés autochtones et autres propriétaires obtiennent des droits exclusifs sur leur forêt à des fins de subsistance et le droit de demander des permis d'utilisation commerciale de la forêt subordonnés à un plan de gestion approuvé.
Pérou, 2000 et 2008	Des amendements de la loi sur la flore et la faune créent le concept des forêts locales, facilitant l'accès des populations locales à l'utilisation durable des forêts adjacentes.
Honduras, 1974, 2007 et 2008	La loi forestière datant de 1974 confirme en 2007 le système de foresterie sociale, permettant aux groupes locaux l'accès aux ressources forestières dans les forêts publiques. La législation de 2008 reconnaît plusieurs droits des communautés adjacentes sur les ressources forestières.

Source: Adapté de FAO, 2009a.

TABLEAU 5

Principales étapes du cadre réglementaire régissant la gestion forestière au Viet Nam

Année	Changement réglementaire
1976	Création du Ministère des forêts chargé des questions forestières au niveau national; Référence pour la nationalisation des ressources forestières.
1981	La Directive 100CT/TW adoptée par le Parti Communiste Central amorce la réforme du secteur agricole.
1986	Politique Doi Moi (réforme économique) lancée par décision du Sixième Congrès National du Parti Communiste vietnamien
1988	La Résolution 10/NQ/TW du Parti Communiste Central consolide la réforme du secteur agricole.
1991	La Loi de protection et de mise en valeur de la forêt adoptée par la 8ème Assemblée Nationale, marque un effort de faire intervenir les populations locales et différents secteurs économiques dans la protection et la valorisation de la forêt.
1993	La loi foncière passée par la 9ème Assemblée Nationale stipule les droits des détenteurs de titres fonciers de louer, échanger, hériter, hypothéquer et transférer leurs titres d'utilisation des terres.
1994	Décret gouvernemental 02/CP sur l'attribution des terres forestières aux organisations locales, aux ménages et aux individus.
1995	Décret gouvernemental 01/CP sur l'attribution des terres forestières par des contrats à des fins d'agriculture, de foresterie et d'aquaculture.
1999	Décret gouvernemental 163/1999/ND-CP sur l'attribution et le bail des terres à des fins forestières.
2003	La loi foncière adoptée par la 11ème Assemblée nationale reconnaît le statut légal des communautés dans la tenure foncière.
2004	La Loi de protection et de mise en valeur de la forêt adoptée par la 11ème Assemblée nationale reconnaît la propriété commune comme mécanisme légal de gestion forestière.

Source: Nguyen et al., 2008.

Question clé

Les procédures complexes d'application peuvent freiner l'adoption de formes de délégation de gestion forestière ou réduire ses avantages potentiels.

des forêts et des groupes de gestion- peuvent neutraliser les avantages de la sécurité de la tenure et faire en sorte qu'il soit difficile ou impossible d'observer les règles. Au Viet Nam, par exemple, la création de forêts communautaires requiert une succession de onze étapes, chacune devant être évaluée et approuvée par

différents organes bureaucratiques et politiques au niveau de la commune, du district et de la province. L'encadré 16 donne un exemple d'une situation analogue au Cameroun.

Dans une étude des avantages de la collecte et de la transformation du bois d'œuvre à petite échelle, Suzuki *et al.* (2008) constatent que les coûts de transaction des critères réglementaires de récolte et de transport sont souvent très onéreux.

Dans de nombreux pays, les décisions de gestion par les communautés locales sont limitées par des impératifs de plans d'aménagement très détaillés. Au Népal, par exemple, les groupes d'utilisateurs des forêts reçoivent des droits d'usage permanents, mais la gestion des forêts communautaires est soumise à un plan de gestion négocié et approuvé par le bureau forestier de district. Ces plans sont d'une grande complexité

ENCADRÉ 16

Exemple de procédures complexes de conformité allant à l'encontre des objectifs de la réforme de la tenure au Cameroun

Au Cameroun, des accords de foresterie communautaire ont été signés avec l'administration forestière pour 25 ans. Ils doivent néanmoins être renouvelés tous les cinq ans. La demande de renouvellement est soumise à l'approbation de l'autorité forestière avec un nouveau plan d'aménagement, mais les fonctionnaires des administrations régionales compromettent ou retardent souvent le processus dans l'espoir d'extorquer des fonds aux communautés villageoises concernées. Selon les communautés locales, le processus d'acquisition d'un accord de gestion est très long et coûteux. Cet obstacle est exacerbé par les pratiques de corruption tout au long de la filière, ce qui signifie que de nombreuses forêts communautaires sont sous le joug de membres des élites locales, qui procurent les fonds pour leur création, mais confisquent ensuite tous les avantages financiers et les droits. La signature de l'accord de gestion constitue aussi une grave contrainte car elle requiert l'intervention de nombreux fonctionnaires et autorités administratives au niveau local.

Par ailleurs, le certificat d'exploitation doit être renouvelé tous les ans. L'administration forestière exige toute une série de transactions avant de signer les certificats annuels. Les coûts de transaction sont également élevés tout au long de la chaîne de commercialisation des produits des forêts communautaires. Par exemple, une communauté villageoise doit obtenir une lettre de transport de l'administration avant de pouvoir transporter les produits forestiers vers un marché urbain, ce qui ouvre la voie à de nombreux abus.

Source: Oyono, 2009.

té technique, et comportent un inventaire détaillé (à la véracité et l'efficacité douteuses) et des prescriptions sur tous les aspects de la gestion. La complexité technique fait que les communautés nécessitent un soutien technique externe qu'ils doivent payer. En effet, seules décisions relativement mineures relèvent des groupes d'utilisateurs, ce qui restreint la capacité des groupes d'appliquer les droits légaux qui leur sont dus.

Un exemple positif vient de la Gambie, où les plans de foresterie communautaire sont préparés presque exclusivement par les comités de gestion communautaire (Encadré 17).

La tenure se réfère fondamentalement à qui a le pouvoir de prendre des décisions concernant les ressources. Même lorsqu'il existe une tenure légale officielle, certaines réglementations peuvent rendre l'exercice de ce pouvoir décisionnel compliqué. Les restrictions sur les décisions des populations sur les ressources (y compris celles découlant de plans de gestion restrictifs) peuvent par conséquent limiter l'importance de la sécurité de la tenure pour l'utilisation des ressources. Ribot (2002) soutient que la réglementation du gouvernement de la gestion par les communautés devrait appliquer des normes minimales plutôt que des prescriptions détaillées. Pour rendre la sécurité de la tenure plus significative, il est préférable d'avoir quelques règles sur ce qui est interdit, plutôt que des prescriptions détaillées sur ce qui doit être fait.

Question clé

Des plans de gestion techniquement complexes, détaillés et normatifs sont susceptibles de rendre difficile la gestion des partenaires locaux. Ainsi, le contrôle tend à rester entre les mains des autorités forestières, marginalisant les parties prenantes non étatiques.

Contraintes bureaucratiques

De nombreux exemples d'organismes forestiers font preuve de prudence sur la délégation des droits d'accès et d'utilisation à d'autres parties prenantes dans le cas où celles-

ENCADRÉ 17

Foresterie communautaire en Gambie

Les plans de gestion des forêts communautaires en Gambie ont été profondément simplifiés et se basent sur des évaluations qualitatives plutôt que quantitatives. Un plan de gestion repose sur les principaux aspects techniques suivants:

- Une série de directives de récolte simples, basées sur le couvert forestier plutôt que sur le calcul des possibilités de coupe annuelles;

- Une évaluation des ressources, déterminée par la cartographie participative et des transects plutôt que par un inventaire technique détaillé;

- Un accord de gestion élaboré par le biais d'un processus à deux vitesses consistant en un accord préliminaire triennal, où l'accent est mis sur le renforcement des institutions, les plans d'aménagement et le renforcement des capacités de toutes les parties, suivi d'un accord quinquennal conférant la pleine propriété des ressources forestières.

Source: FAO, 2004

ci ne gèrent pas les forêts dans une optique durable. Parfois, cette précaution naît de différences de modèles sur les buts de la gestion forestière. Les organismes forestiers peuvent craindre qu'ils seront défavorisés par les changements, et répondent souvent en insistant sur des procédures de gestion et de conformité plus exigeantes que celles auxquelles ils se soumettent pour gérer les terres boisées de l'Etat. Une autre stratégie courante consiste à limiter la réforme de la tenure aux terrains boisés de faible valeur, tout en maintenant les forêts de valeur sous le contrôle de l'Etat.

Dans de nombreux cas de transfert de droits de tenure à un plus vaste éventail de parties prenantes, le gouvernement conserve un pouvoir majeur sur les décisions d'aménagement forestier, notamment la récolte et le partage des bénéfices, limitant ainsi l'émancipation locale et la capacité des groupes locaux d'améliorer leurs moyens d'existence.

Des changements fondamentaux de politiques et de réglementations ne peuvent avoir lieu si les institutions gouvernementales n'ont pas les possibilités d'évoluer vers le changement. Ce potentiel dépend de la volonté et de l'encadrement politiques, y compris de la présence de "champions" pour piloter le changement. Les champions du changement en dehors du gouvernement sont tout aussi importants dans la création d'un environnement politique propice au changement.

De nombreux changements de tenure n'ont pas été initiés par les organismes forestiers mais dépendaient d'une pression politique, y compris de mouvements politiques. Dans l'Indonésie de l'après-Suharto, par exemple, l'impulsion d'un changement de la tenure forestière est née sans doute de mouvements politiques au niveau national plutôt que d'initiatives bureaucratiques. Dans les quatre pays d'Amérique latine examinés par Pacheco et Barry (2009) "les gouvernements ... ont assumé des rôles plus dynamiques pour reconnaître les terres boisées face aux pressions politiques exercées par les organisations autochtones, les petits exploitants et les paysans sans terres".

Renforcer les capacités des principales parties prenantes

Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, la réforme de la tenure implique souvent des changements radicaux des cadres réglementaires et de la gouvernance, ce qui requiert que les principaux acteurs, y compris les fonctionnaires du gouvernement, assument de nouveaux rôles de gestion auxquels ils sont peu formés. Il faut un renforcement des capacités substantiel pour permettre à tous les acteurs d'exercer

leurs droits et d'accepter de nouvelles responsabilités (voir encadré 18). Si un renforcement des capacités est nécessaire à l'échelle de tout le secteur, des approches innovantes et à moindre coût peuvent être envisagées, particulièrement en l'absence d'un soutien important des donateurs. La FAO a testé des approches de renforcement fondées sur le mentorat *in-situ* dans les organismes forestiers réformés d'Afrique et d'Amérique du Sud, avec des résultats prometteurs (encadré 19).

Question clé

Les principaux acteurs sont souvent peu au fait de leurs droits et responsabilités en vertu des arrangements de tenure réformés, et ont des capacités limitées d'exercer ces droits. Les autorités gouvernementales requièrent en outre un renforcement important des capacités pour acquérir les compétences indispensables pour opérer dans l'environnement réformé.

ENCADRÉ 18

Besoins de renforcement des capacités et nouveaux mécanismes de tenure au Népal

La politique forestière du Népal, adoptée en 1990, a institué trois changements radicaux par rapport aux approches précédentes de gestion forestière dans la majorité du pays:

- transfert progressif de toutes les forêts de colline accessibles aux communautés locales, dans la mesure où elles sont capables de les administrer et disposées à le faire;
- confier la protection et la gestion des forêts aux utilisateurs de la forêt qui perçoivent la totalité des recettes;
- former tout le personnel du Ministère des forêts et de la conservation des sols à leur nouvelle fonction en tant que conseillers et vulgarisateurs.

La politique a ainsi ouvert la voie à une décennie de renforcement des capacités du personnel du gouvernement et des communautés locales, en leur permettant d'assumer les nouveaux rôles de gestion forestière liés aux changements radicaux de tenure. Ces aspects de la politique ont eu un impact profond sur la gestion forestière dans le pays.

Source: Gilmour et Fisher, 1991.

ENCADRÉ 19

Approche innovante de renforcement des capacités des fonctionnaires du gouvernement dans de nouvelles fonctions

Le renforcement des capacités des départements forestiers et institutions clés telles que les écoles de foresterie, les instituts de formation et autres organismes, a été obtenu en intégrant des approches participatives dans un travail quotidien en faveur de la GDF. Les principales caractéristiques du projet étaient les suivantes:

- ciblage de responsables de niveau intermédiaire dans les institutions forestières de l'Etat (ex. responsables forestiers de district/ de division);
- pilotage d'approches nouvelles et innovantes de renforcement des capacités, en particulier dans le mentorat in-situ et l'apprentissage virtuel;
- accent initial sur un nombre limité de méthodes participatives centrales, pour créer une approche d'outils logiciels pour leur utilisation;
- tentatives d'étendre la participation et les méthodes participatives hors du "ghetto" de la foresterie communautaire /gestion forestière en collaboration et les mettre à la disposition des responsables de district;
- promouvoir et faciliter l'utilisation accrue de technologies de l'information par les responsables de niveau intermédiaire;
- faciliter l'échange d'expériences et d'assistance technique Sud-Sud.

Source: Adapté de Gilmour & Sarfo-Mensah, 2005

La FAO offre également un soutien aux pays en renforçant leurs connaissances, leurs compétences et leurs outils pour améliorer la participation des acteurs aux grands processus décisionnels sur les forêts au niveau national.

Tenure forestière et autres utilisations des terres

Dans la réforme de la tenure forestière, il est important de ne pas oublier que les forêts font partie de paysages plus vastes comprenant une grande diversité d'utilisations des terres, comme l'agriculture, l'élevage et la conservation de la faune et de la flore sauvages. Cela est particulièrement important lorsqu'on tient compte des objectifs de gestion forestière associés à l'amélioration des moyens d'existence, car ces derniers sont souvent tirés de divers créneaux. Même dans les forêts légalement identifiées, il peut y avoir différents types d'utilisation des terres, bien que les forêts soient souvent gérées par des organismes ciblant essentiellement, sinon exclusivement, les forêts. Les objectifs et pratiques de gestion forestière doivent reconnaître les autres catégories de gestion des terres dans le voisinage. Il est risqué d'entreprendre la réforme de la tenure forestière sans tenir compte des liens entre forêts et autres utilisations des terres.

Dans l'agriculture itinérante sur brûlis, par exemple, l'utilisation de la forêt et l'agriculture sont indissociables. En République populaire démocratique lao, l'agriculture est pratiquée dans des zones officiellement considérées comme forêts. La tenure coutumière de la terre pour l'agriculture itinérante est communale, mais les droits d'usage agricole sont alloués aux individus et aux ménages, avec des règles précisant les transferts et les périodes d'exploitation. On trouve des combinaisons similaires de tenure communautaire et individuelle au Libéria (Lebbie et al., 2009), à la différence près que la tenure foncière coutumière a un statut légal au Libéria.⁴

En Thaïlande, durant un long processus de réforme de la tenure axé principalement sur la reconnaissance de forêts communautaires dans les zones protégées, les défenseurs des forêts communautaires ont évité la question de l'agriculture et de l'horticulture dans les forêts, probablement pour des raisons de stratégie politique (Walker, 2004). Walker soutient que les partisans de la foresterie communautaire ont ignoré l'importance de l'agriculture au sein des forêts protégées, en se concentrant plutôt sur les droits revendiqués sur les PFNL, alors que l'agriculture est la source de moyens d'existence primordiale. Même les versions d'un projet de loi de foresterie communautaire favorables aux populations n'ont pas autorisé l'agriculture dans les forêts de Thaïlande. Ce que Walker appelle l'"arboréalisation" de la foresterie communautaire est essentiellement ancrée dans l'idée que les zones boisées doivent être scindées des pratiques élargies d'utilisation des terres. Les partisans de la foresterie communautaire semblent avoir été peu disposés à mettre en question cette idée dominante et avoir évité de plaider pour l'agriculture en forêt.

Le Ghana offre un autre exemple des difficultés pratiques liées à la séparation des forêts des autres utilisations des terres et de la tenure forestière en général. La plupart des terres du Ghana sont soumises à un système extrêmement complexe, mais reconnu sur le plan constitutionnel, de tenure coutumière. Les lois mettent

⁴ Le lien entre tenure foncière coutumière et droits sur les forêts présentes sur les terres fait actuellement l'objet d'un débat et de controverses au Libéria.

de nombreuses zones forestières sous le contrôle de la Commission forestière, et des règlements régissent les droits sur les arbres ou les terres non boisées. L'intersection entre tenure coutumière et loi forestière devient d'une grande complexité dans le cas des cultures de plantations, en particulier de cacao. Tenter

toute forme de réforme de la tenure forestière en dehors du contexte plus vaste de la tenure foncière et forestière n'aurait absolument aucun sens.

Question clé

Le contexte historique, culturel, économique et politique de chaque pays est unique et doit être compris de tous les acteurs avant de s'engager dans une réforme de la tenure. Cela inclut le rôle des forêts à l'échelle du paysage.

CONCLUSIONS

L'ensemble des études examinées dans ce chapitre suggère que si la sécurité de la tenure peut être une condition nécessaire pour réaliser la GDF et améliorer les moyens d'existence, elle n'est pas suffisante en soi. D'autres facteurs doivent être pris en compte (voir Figure 1 où il est suggéré que les interactions entre tenure, cadres réglementaires et gouvernance sont cruciales pour déterminer le degré de réalisation des objectifs de gestion forestière). Il est clair en outre qu'il existe une multitude de systèmes réussis de tenure dans divers pays, chacun d'entre eux faisant intervenir une panoplie de différentes parties prenantes et de régimes de tenure forestière. Il n'en reste pas moins que le processus de réforme de la tenure comporte de nombreux enjeux, comme on l'a vu dans ce chapitre.

Affronter la réduction de la pauvreté et la création de revenus sont deux choses différentes, et il n'existe pas d'approche unique de réforme de la tenure idéale pour réduire la pauvreté. Dans tous les régimes de tenure, la réduction de la pauvreté requiert l'identification des relations de pouvoir et des inégalités entre les sexes et le recensement des hommes et des femmes pauvres comme groupes bénéficiaires, pour pouvoir élaborer et mettre en œuvre des activités en faveur des pauvres et des femmes. Ce type d'approches doit être incorporé aux systèmes de gouvernance.

On fait parfois valoir que la foresterie industrielle va au-delà des capacités des communautés rurales en termes d'expertise et de ressources financières, ce qui est considéré comme un facteur limitant le potentiel des forêts de contribuer de façon significative à la réduction de la pauvreté (Wunder, 2001). Néanmoins, cette position ne tient pas compte du potentiel des communautés de confier les opérations à des concessionnaires lorsque la réforme de la tenure a placé les forêts sous le contrôle de la communauté. Dans ces cas-là, les contrats pourraient être passés par les communautés plutôt que par les gouvernements pour obtenir des compétences techniques. Il serait encore vraisemblablement nécessaire de renforcer la capacité des communautés de gérer et d'administrer les contrats, comme l'a montré l'expérience des concessions dans le Pacifique (voir encadré 14). Malheureusement, la plupart des administrations forestières publiques sont mal équipées pour apporter ce type de soutien, n'étant guère habituées à ce rôle de facilitateur auprès des nouveaux responsables forestiers. La délégation des droits de gestion aux parties prenantes non étatiques requiert l'adaptation des rôles et fonctions des administrations forestières en se détournant de la gestion des ressources forestières vers la facilitation de la gestion par des tiers.

Bien qu'il soit difficile de résumer les résultats d'études menées à si vaste échelle géographique, les points suivants illustrent les résultats principaux:

- La sécurité de la tenure forestière est un élément fondamental pour améliorer les moyens d'existence et la GDF.
- La réforme de la tenure forestière devrait être mise en œuvre dans le cadre d'un agenda de réforme global et intégré soutenu par des politiques et lois forestières et des arrangements institutionnels, et ne devrait pas être limité à reconnaître ou à octroyer des titres fonciers et/ou des droits d'usufruit. En particulier, la réforme de la tenure devrait être intégrée à l'agenda de développement global du pays ou de la région.
- Des systèmes de gouvernance améliorés sont déterminants pour traduire l'intention du cadre réglementaire de définir et de légitimer les arrangements de tenure réformée en des résultats significatifs.
- Une marge de manoeuvre suffisante devrait être laissée aux différents acteurs pour élaborer des systèmes de gestion forestière adaptés à leurs propres circonstances.
- Les mécanismes de gestion forestière traditionnels/coutumiers d'importance culturelle et religieuse doivent être soutenus.
- Lorsque les droits coutumiers préexistants sont reconnus ou de nouveaux droits formellement octroyés, des mesures de soutien devraient être mises en place pour veiller à ce que tous les usagers de la forêt, en particulier les petits exploitants et les communautés locales et autochtones, soient au fait de leurs droits et de leurs responsabilités et aient les capacités d'obtenir les avantages tirés de l'accès aux ressources forestières. Il faut un renforcement intensif des capacités, une mobilisation sociale et un débat.
- La réforme de la tenure forestière est un processus d'apprentissage et sa mise en œuvre requiert l'adoption d'approches d'apprentissage par l'action.
- Une demande continue de terres, une gouvernance faible dans de nombreux pays et les problèmes mondiaux émergents tels que le changement climatique renforcent l'urgence d'affronter la réforme de la tenure forestière.

L'argument en faveur de la réforme de la tenure se fonde essentiellement sur des considérations pragmatiques liées à une meilleure efficacité de la tenure en contribuant aux moyens d'existence et à la GDF. Il ne faut toutefois pas oublier un autre argument en faveur de la réforme – l'importance des droits de l'homme. Certains peuples autochtones (y compris ceux de l'Amazonie, les Dayaks de Bornéo et les Aborigènes d'Australie) peuvent faire valoir des droits sur la forêt fondés sur les droits de l'homme plutôt que sur la pertinence de la tenure pour la GDF ou les moyens d'existence.

Une des recommandations de Liu et Zhao (FAO, 2009b) en concluant leur examen des transitions de la tenure en cours en Chine est la suivante: "Un agenda de réforme holistique et intégré devrait être mis en place." Cette recommandation pourrait aussi s'appliquer à beaucoup d'autres pays, mais soulève la question de la nature des principaux éléments d'un agenda de réforme intégré et holistique et des modalités de mise en œuvre de l'agenda, question qui est abordée dans les derniers chapitres de la présente publication.