

6. Principes de réforme de la tenure forestière

Les deux chapitres précédents portaient sur un bon nombre de questions liées à la réforme de la tenure forestière. La discussion suivante propose une série de *principes* qui peuvent être appliqués pour entreprendre un débat sur la réforme adaptatif, délibératif et fondé sur la réflexion. Chaque principe est articulé autour d'un des enjeux clés énoncés au Chapitre 5, éclairés par la discussion et l'analyse des chapitres précédents.

PRINCIPE 1: APPROCHE MULTIPARTENAIRES ADAPTATIVE

Une réforme efficace de la tenure requiert une approche multipartenaires adaptative, délibérative, et fondée sur la réflexion.

La réforme de la tenure forestière est un processus d'apprentissage. Sa mise en application requiert du temps pour l'identification des principales parties prenantes, des discussions avec les groupes d'acteurs, des négociations entre les partenaires sur les objectifs de gestion

forestière, et un retour d'informations des expériences de terrain pour guider le dialogue de politiques et permettre des changements progressifs. Cela permet un apprentissage par l'action continu pour actualiser les connaissances et informer la planification future.

Exemple: Le cas de Shinyanga en République-Unie de Tanzanie (Chapitre 5) illustre les gains extrêmement positifs en termes de restauration des forêts et de création de revenus pour la population du district, grâce à la revitalisation des *ngitili* (réserves forestières traditionnelles) et la reconnaissance des droits sur les arbres de ces *ngitili*. Toutefois, une étude du Programme sur les forêts (PROFOR) menée récemment dans un village a constaté que des terres insuffisantes ont été réservées à l'usage communautaire par les plus pauvres car les plus riches ont obtenu des terres privées pour l'élevage (Shepherd, 2008; Barrow & Mlenge, 2008). L'étude a en outre révélé que les plus pauvres dégageaient moins de recettes des forêts que les plus riches, ce qui souligne la nécessité de contrôles croisés et d'une approche cruciale d'apprentissage à partir des expériences de mise en œuvre, pour pouvoir adapter et améliorer les plans et les actions futures sur la base de ces expériences.

PRINCIPE 2: LA TENURE DANS LE CADRE D'UN PLUS VASTE AGENDA DE RÉFORME

La réforme de la tenure forestière devrait être mise en œuvre dans le cadre d'un agenda de réforme holistique et intégré.

La réforme devrait être soutenue par des arrangements de politique, législatifs et institutionnels favorables, et ne devrait pas se limiter à reconnaître ou à octroyer des titres et/ou des droits d'usufruit. En particulier, la réforme de la tenure devrait être intégrée

dans l'agenda global de développement du pays.

Exemple: Comme l'a décrit Gilmour (2009a), une nouvelle loi forestière au Bhoutan en 1995 a montré le désir du Gouvernement de réformer la tenure forestière en cédant la gestion de zones de forêts domaniales aux communautés. Les changements ne sont pas intervenus de suite, essentiellement parce qu'ils n'étaient pas soutenus par des parties essentielles du cadre réglementaire; il manquait une législation associée pour exécuter une planification décentralisée au niveau local; les agents forestiers du gouvernement continuaient à opérer selon un schéma de direction-contrôle; et les communautés locales ne connaissaient généralement pas leurs nouveaux droits octroyés par la loi. Il a fallu plusieurs années pour aborder efficacement ces questions. La législation de 1995 a maintenant été complétée par des règles et des règlements de soutien (qui ont été révisés trois fois sur la base des expériences de terrain) reconnaissant les droits traditionnels et culturels des peuples locaux; des directives de mise en application ont été formulées et appliquées; une loi de décentralisation de la planification au niveau local pour tous les secteurs a été adoptée; un nouveau cadre de responsables forestiers a été mis en place pour soutenir les efforts de gestion des communautés locales; et un renforcement substantiel des capacités a été organisé pour le personnel du gouvernement et les communautés. La foresterie communautaire avance désormais rapidement et sa place est claire dans les principaux outils de planification du pays, avec des liens stratégiques vers:

- la gouvernance des ressources renouvelables;
- la décentralisation et la délégation;
- l'exploitation commerciale des produits forestiers
- le soutien aux moyens d'existence et la réduction de la pauvreté

PRINCIPE 3: ÉQUITÉ SOCIALE

Tous les aspects de la réforme de la tenure devront s'attacher à l'autonomisation des groupes marginalisés, et en particulier des femmes et des pauvres.

Le contrôle des ressources naturelles est une source importante de pouvoir. La mise en place de régimes de tenure en faveur des pauvres requiert d'affronter les relations de pouvoir à tous les niveaux en appliquant des principes de gouvernance démocratique.

Les besoins de sécurité de la tenure des femmes nécessitent une attention particulière. Les femmes sont souvent chargées d'administrer les revenus du ménage, de procurer la nourriture et d'élever les

enfants, mais elles manquent fréquemment d'une sécurité d'accès aux ressources à cause de normes et pratiques discriminatoires. Une attention particulière doit être portée aux relations au sein de la communauté, en garantissant que les hommes et les femmes jouissent de droits égaux d'accès et de contrôle sur les ressources forestières, et en affrontant les impacts potentiels indésirables de la réforme de la tenure sur les femmes.

Exemple: CARE Népal (2008) décrit comment un groupe d'usagers d'une forêt communautaire dans le District de Banke au Népal a organisé des cours de gouvernance à l'intention des membres féminins en 2007. Les cours portaient sur les aspects techniques de la foresterie communautaire, l'égalité entre les sexes et les droits des femmes. Avec le temps, nombre des femmes ont acquis une confiance en elles et ont été en mesure d'exprimer leur opinion en public. Elles ont découvert qu'il existait des clauses légales permettant aux groupes d'usagers de mettre de côté des fonds pour lancer des activités rémunératrices pour les ménages pauvres et marginalisés, et ont demandé l'octroi de fonds en faveur de dix ménages. Certaines femmes ont par la suite présenté leur candidature à la direction du groupe de foresterie communautaire.

PRINCIPE 4: DROITS ET RÉGIMES COUTUMIERS

Les régimes de tenure coutumière pertinents devraient être identifiés, reconnus et incorporés dans les cadres réglementaires.

Dans de nombreux pays, des formes coutumières de tenure forestière existent et fonctionnent en dehors de la tenure officielle légale. Dans certains cas, la propriété légale par les Etats n'a guère d'effet sur la façon dont les populations vivant dans ou

aux alentours des forêts réglementent l'accès et l'utilisation des forêts.

Dans d'autres situations, les régimes de tenure formelle et locale opèrent en parallèle, l'application des réglementations du gouvernement influant sur les modalités de la tenure locale. Cela porte invariablement à la confusion et au conflit, et fréquemment à la dégradation de la forêt.

Exemple: Lors d'une Conférence internationale sur les régimes forestiers, la gouvernance et l'entreprise en Afrique (RRI, 2009), les participants ont recueilli les leçons clés tirées des expériences dans la région. La déclaration finale de la conférence comprenait les points suivants:

- Le respect et la reconnaissance des régimes coutumiers sont essentiels pour le succès de la réforme. Les réformes les plus réussies de la tenure forestière, en particulier en Afrique, sont celles dans lesquelles les droits mis en place par les systèmes coutumiers sont compris et reconnus par les systèmes statutaires de tenure foncière et forestière. Ces facteurs sont essentiels pour dégager un consensus, pour la répartition équitable des avantages, et pour le développement durable.
- Les politiques nationales doivent reconnaître la légalité des droits coutumiers. Trouver un équilibre entre les régimes légaux et coutumiers est une condition préalable au succès.

PRINCIPE 5: CADRE RÉGLEMENTAIRE

Le cadre réglementaire visant à soutenir les changements de politique liés à la réforme de la tenure devra créer des conditions favorables à leur application effective.

Un tel cadre élimine toute contrainte, de sorte que les mandataires (petits exploitants ou communautés locales) puissent gérer la forêt en améliorant à la fois leurs moyens d'existence et l'état des forêts aux alentours. Si les organismes du gouvernement conservent le mandat d'application des lois appropriées, dans

la délégation de la gestion forestière, elles doivent assumer un rôle de soutien et de facilitateur pour contribuer aux efforts des responsables forestiers efforts.

Exemple: Le Gouvernement mongol a commencé à envisager la diversification de la tenure forestière en 1995 en testant diverses approches (FAO, 2010a). Des groupes d'utilisateurs de la forêt ont été créés dans plusieurs provinces, et le gouvernement a approuvé une résolution autorisant les baux des ressources forestières à des sociétés et aux résidents locaux pour des périodes allant de 15 à 60 ans, renouvelables jusqu'à un maximum de 60 ans. En 2000, 21 groupes d'usagers de la forêt et huit entreprises privées avaient loué à bail un total de 270 000 ha.

Toutefois, le cadre réglementaire était axé sur les responsabilités des usagers de la forêt plutôt que sur leurs droits d'utiliser les ressources. Les groupes étaient chargés de financer et de conduire toute la gestion de l'environnement, y compris les feux de forêt, la lutte contre les ravageurs et la déforestation, et de contribuer au respect des lois environnementales. Les groupes avaient le droit d'utiliser les PFNL, sans toutefois être autorisés à couper le bois d'œuvre, ce qui les empêchait de générer des recettes importantes de leurs efforts d'aménagement. Cela a dissuadé d'autres communautés de créer des groupes d'usagers de la forêt, et certains contrats de groupes ont été résiliés.

Dans ce cas, le cadre réglementaire se concentrait principalement sur les responsabilités et l'application effective, et n'encourageait pas suffisamment l'investissement de temps et d'autres ressources dans la gestion forestière. Sur la base de ces expériences, le cadre réglementaire a été révisé pour le rendre plus propice en équilibrant les droits et les responsabilités des usagers de la forêt.

PRINCIPE 6: SÉCURITÉ DE LA TENURE

Le cadre réglementaire devra comporter des mécanismes propres à renforcer autant que possible la sécurité de la tenure forestière.

Cela exige généralement que les droits d'accès et d'utilisation soient exprimés sous forme de droits "forts", et de préférence inclus aux plus hauts échelons du cadre réglementaire (constitution, législation et politiques) plutôt qu'aux

niveaux subordonnés (comme les directives de mise en œuvre) de sorte qu'ils ne puissent être révoqués à la discrétion de l'administration.

Exemple: Comme l'ont signalé Larson *et al.* (2007), les programmes de titres fonciers dans de nombreux pays d'Amérique latine ont accordé aux communautés autochtones et autres le droit légal à la propriété qu'ils occupaient, parfois depuis des générations. Ce droit ne rapporte pas forcément de gains économiques, mais il procure des avantages en termes d'émancipation et de sécurité de la tenure. Dans certains cas, ces changements ont également apporté des bénéfices financiers, par exemple, en accroissant le pouvoir de négociation des communautés locales avec les sociétés d'exploitation forestière. Par ailleurs, les communautés n'ont plus à s'inquiéter des sanctions pécuniaires de récolte illégale, pas plus qu'elles ne sont soumises aux décisions du gouvernement central de vendre leurs forêts aux compagnies d'exploitation. En fonction de l'ampleur et de la nature des droits de tenure accordés, les communautés devraient pouvoir désormais avoir le droit légal de décider si elles veulent ou non exploiter ou extraire d'autres produits forestiers, et pourraient même être en mesure d'exclure d'autres utilisateurs de leur terre.

.PRINCIPE 7: PROCÉDURES D'APPLICATION

Les procédures devront être aussi simples que possible afin de limiter au maximum les coûts de transaction et optimiser les effets porteurs du cadre réglementaire.

Lorsque la tenure a été réformée, des procédures d'application complexes comme les processus multiples ou coûteux d'enregistrement des forêts et de création de groupes de gestion forestière peuvent annuler les bénéfices de la sécurité de la tenure. Les

parties prenantes peuvent ainsi rencontrer de grosses difficultés, voire se trouver dans l'impossibilité de s'y conformer. En élaborant les règles et les directives de mise en œuvre, il peut s'avérer utile de faire la distinction entre la nécessité du gouvernement de satisfaire ses propres exigences de suivi des résultats biophysiques et socio-économiques, et les besoins des communautés de gérer leurs forêts. Les deux aspects sont fréquemment confiés aux nouveaux responsables de la forêt, ce qui aggrave la charge du respect des règles.

Exemple: En Bolivie (FAO, 2009a), des droits forestiers ont été reconnus aux propriétaires, y compris aux peuples autochtones, tandis que les forêts publiques de production sont encore attribuées par le biais de concessions aux sociétés d'exploitation du bois et aux associations d'usagers locaux dans des zones classées comme réserves forestières municipales. L'Etat réglemente l'utilisation des ressources forestières par l'approbation et le respect de plans d'aménagement, en s'assurant que les petits propriétaires individuels et les groupes communautaires mettent en place des pratiques de foresterie durable efficaces. Néanmoins, pour obtenir une concession sur des terres municipales, les usagers locaux doivent créer et enregistrer une association. Ce processus est extrêmement lent, lourd et coûteux, et doit respecter 26 prescriptions, y compris la délimitation de la terre à utiliser par l'association et l'approbation du plan d'aménagement. L'obtention du statut d'association coûte environ 4 000 dollars, et la délimitation des terres forestières quelque 16

000 dollars. De ce fait, de nombreuses parties prenantes ciblées ont été exclues, et les associations tendent à être constituées de groupes d'élites locales ayant un accès au capital de production, comme les moyens de transport et les scieries.

PRINCIPE 8: NORMES MINIMALES DE GESTION FORESTIÈRE

Une approche de normes minimales devra être appliquée lors de la conception de plans de gestion pour les petits exploitants ou les communautés.

Les Gouvernements prescrivent fréquemment des plans de gestion très détaillés, d'une grande technicité et complexité qui limitent, voire empêchent la prise de décisions efficaces sur l'utilisation des ressources par les petits exploitants ou les communautés. Une

approche de normes minimales impose un certain nombre de règles sur ce qui est interdit au lieu de lourdes prescriptions sur ce qu'il faut faire. Cela implique de laisser à la discrétion locale autant de décisions que possible sur les objectifs de gestion, subordonnées à des normes claires de conservation et de régénération.

Exemple: L'approche des normes minimales a été appliquée avec succès en Gambie, où les plans de gestion des forêts communautaires ont été sensiblement simplifiés et se basent sur des évaluations qualitatives plutôt que quantitatives (Encadré 17). Les plans peuvent être rédigés à la main sur papier ordinaire, n'exigent pas d'inventaire forestier (uniquement une évaluation conduite durant un transect) et utilisent de simples croquis cartographiques (FAO, 2004).

PRINCIPE 9: BONNE GOUVERNANCE

Les systèmes de gouvernance forestière devront être transparents, responsables et participatifs, et comporter des processus décisionnels multipartenaires.

Une bonne gouvernance est capitale pour traduire en résultats significatifs l'intention du cadre réglementaire de définir et légitimer les mécanismes de la réforme (voir Chapitre 3 pour un examen plus détaillé de la gouvernance).

Exemple: De nombreuses interventions visant à renforcer la gouvernance forestière pour soutenir la sécurité de la tenure sont ciblées sur l'amélioration de la communication et du dialogue entre les différents partenaires en offrant des plateformes pour le partage des informations et la création d'un climat de confiance mutuelle et de responsabilité. Citons en exemple les initiatives lancées par le "Forest Governance Learning Group" sous la direction de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), et le programme « Renforcement des voix pour de meilleurs choix » (SVBC) piloté par l'UICN.

Suite au processus de décentralisation prévu par la Constitution de 2006 de la République démocratique du Congo, les administrations locales auront le mandat et la responsabilité financière de gérer le développement et les ressources locales, notamment le respect des lois, le maintien des infrastructures sociales, et la déli-

vance de permis et de licences. Dans la province de l'Equateur, le programme SVBC a soutenu la création de plateformes multipartenaires au niveau de la communauté, du territoire et de la province, dans le but de :

- Engager le secteur privé (compagnies d'exploitation), l'administration publique et la société civile dans un dialogue comprenant une analyse commune et la résolution des questions de gouvernance forestière;
- Diffuser la loi forestière et les décrets relatifs concernant la coupe (illégal) et le commerce du bois et des produits non ligneux;
- Sensibiliser davantage à l'importance du paiement des taxes et au respect les autorités locales;
- Suivre la mise en œuvre des plans de gestion des concessions forestières. La mise en œuvre effective des plateformes est récente, et des difficultés internes les empêchent de contribuer pleinement à la gouvernance et à la responsabilité financière.

Néanmoins, le SVBC a contribué à une bonne gouvernance forestière de diverses manières, y compris la gestion des conflits à l'échelon local; les activités d'information, d'éducation et de communication sur les lois forestières, les décrets de mise en œuvre et les droits et obligations des parties prenantes; et la transparence dans le recouvrement des impôts et les dépenses (Klaver, 2009).

PRINCIPE 10: RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

Des mesures de soutien devront être adoptées pour veiller à ce que tous les acteurs soient au fait de leurs droits et responsabilités et soient en mesure de les exercer efficacement.

Les principales parties prenantes, notamment les communautés locales et autochtones et les petits exploitants, ne sont souvent pas au fait de leurs droits et responsabilités dans les arrangements de tenure réformée. Emanciper ces partenaires afin qu'ils puissent exercer leurs

droits requiert généralement leur participation à un renforcement intensif des capacités et à une mobilisation sociale.

Comme on l'a vu au Chapitre 5, les administrations forestières sont fréquemment tenues d'assumer de nouveaux rôles lors d'une réforme de la tenure forestière, mais elles manquent souvent des capacités (compétences techniques, attitudes et approches) pour s'acquitter de leur nouveau mandat. Un renforcement ciblé des capacités est nécessaire pour permettre aux autorités de travailler efficacement dans l'environnement réformé (voir exemples dans les encadrés 18 et 19).

Exemple: R.J. Fisher (communication personnelle) a constaté que les agriculteurs du Ghana qui avaient reçu des droits récents de coupe des arbres poussant sur les terres privées n'étaient pas à l'aise avec ces droits. En outre, il n'existait pas de système d'enregistrement. Dans le district d'Asankrangwa, le personnel UICN et le forestier de district ont lancé une campagne d'information pour informer les populations de leurs droits, et ont élaboré un formulaire pour témoigner de l'enregistrement en bonne et due forme des arbres qui pouvaient donc être utilisés comme l'entendaient les agriculteurs.

