

Réforme de la tenure forestière

Enjeux, principes et processus



Photographie de couverture: FAO/CFU000328/R. Faidutti

Réforme de la tenure forestière

Enjeux, principes et processus

ÉTUDE
FAO:
FORÊTS

165

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

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

ISBN 978-92-5-206855-6

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

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

Table des matières

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

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

Tableaux

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

Figures

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

Encadrés

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

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

Avant-propos

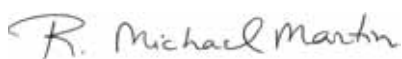
Au cours de la dernière décennie, de nombreux pays ont amorcé des initiatives de réforme de leurs mécanismes de tenure des forêts et des terrains boisés dans le but de déléguer les droits d'accès et de gestion de l'Etat à des parties prenantes telles que les ménages, les sociétés privées et les communautés.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

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

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

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

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



Michael Martin

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

Remerciements

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

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

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

Résumé

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

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

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

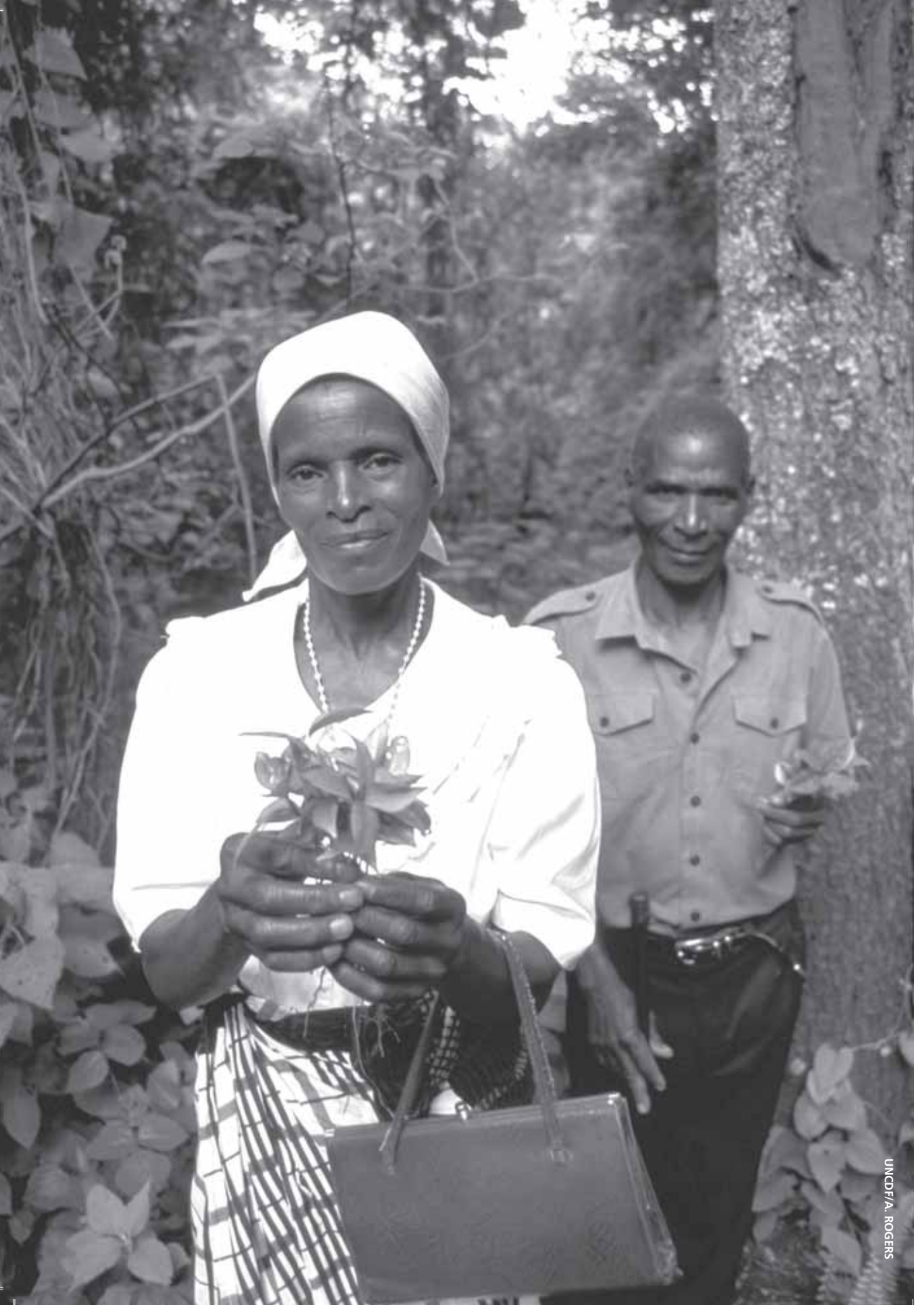
La thèse en faveur de la réforme de la tenure se fonde essentiellement sur des intérêts pragmatiques liés à la contribution croissante de la tenure à la gestion durable des forêts (GDF) et à l'amélioration des moyens d'existence. Il existe toutefois un autre argument en faveur de la réforme qui est lié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

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

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

Abréviations

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



1. Introduction

ORGANISATION ET STRUCTURE DE LA PUBLICATION

A la suite d'un débat sur les concepts clés liés à la tenure, la publication présente un résumé de la situation actuelle de la tenure forestière dans le monde, en s'appuyant essentiellement sur les évaluations de la tenure forestière menées par la FAO (2006, 2008, 2009a, 2010a), et sur des informations de diverses autres sources. S'inspirant à la fois des documents issus de l'évaluation des régimes forestiers et des expériences décrites dans les ouvrages et revues publiées, le rapport analyse ensuite des exemples spécifiques de régimes forestiers et de réforme, en faisant un bilan des points forts et en cernant les risques liés à certaines approches. Cette analyse sert à identifier les principaux problèmes entrant en ligne de compte dans toute réforme de la tenure forestière.

Ces premières parties sont essentiellement analytiques et visent à comprendre la tenure et sa réforme. Le reste de la publication suggère des moyens d'aller de l'avant, en se basant sur les questions clés pour en tirer des principes à suivre dans le processus de réforme. Ces principes sont illustrés par des études de cas de la réforme de la tenure forestière montrant les liens entre les processus de réforme et les résultats. Ils ne constituent pas nécessairement des exemples de la marche à suivre; certains illustrent la pertinence des principes en montrant les écueils possibles. En substance, la publication préconise un processus adaptatif pour la diversification de la tenure forestière, aboutissant à toute une série d'arrangements adaptés au contexte. Elle met l'accent sur la méthode à suivre pour procéder à la réforme de la tenure forestière, et non pas sur une série spécifique de résultats.

GESTION DURABLE ET TENURE FORESTIÈRE

D'après l'Évaluation des ressources forestières mondiales de la FAO 2010 (FRA 2010), 80 pour cent des forêts de la planète appartiennent à l'État, mais la propriété et la gestion des forêts par les communautés, les particuliers et les sociétés privées sont en expansion (FAO, 2010c). S'il existe de nombreux facteurs influant sur la décision d'un gouvernement d'amorcer une réforme de la tenure, il apparaît de plus en plus clairement que des mécanismes de tenure diversifiés sont nécessaires pour créer des conditions plus propices à la réalisation des objectifs de gestion forestière. Dans la plupart des pays, ces objectifs se réfèrent à la gestion durable des forêts et à l'amélioration des résultats économiques, en particulier des moyens d'existence.

Dans les débats sur l'aménagement forestier contemporain, la gestion durable des forêts¹ est largement considérée comme un but à poursuivre en vue de la réalisation d'objectifs à la fois biophysiques et socio-économiques. L'amélioration des moyens d'existence ruraux est fréquemment mise en avant comme objectif socio-économique clairement établi, en particulier dans les pays en développement. Dans ce rapport, elle englobe à la fois la création de revenus et la réduction ciblée de la pauvreté. L'association entre tenure et GDF part du principe que la sécurité de la tenure incite les populations à investir du temps et des ressources dans l'aménagement forestier, l'idée étant que les populations s'occuperont des ressources forestières si elles en tirent des avantages.

Les arguments en faveur de la réforme de la tenure sont souvent présentés en termes biophysiques ou économiques. Toutefois, la tenure comporte aussi un aspect lié aux droits de l'homme, comme les droits fondamentaux des populations autochtones et autres peuples locaux d'exercer le contrôle sur les ressources traditionnelles. La non discrimination est un principe central des droits de l'homme intéressant la réforme de la tenure qui est clairement énoncé, notamment, dans la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination contre les femmes. Un certain nombre d'instruments et de conventions sur les droits de l'homme obligent les Etats signataires à respecter les droits prescrits et à s'employer à les mettre en œuvre. Deux conventions particulièrement pertinentes sont la Déclaration universelle des Droits de l'homme, qui énonce le droit de tout individu à la propriété, dont il ne saurait être arbitrairement privé (Article 17); et la Convention sur les droits des peuples autochtones.

Cela implique que la réforme de la tenure doit tenir compte des questions de droits de l'homme. Des approches fondées sur les droits (RBA), mises au point pour veiller à la cohérence des programmes, politiques et interventions avec la législation internationale, sont examinées plus en détail au Chapitre 2.

Présenter les types de tenure comme une série d'options visant à atteindre des objectifs particuliers comporte des risques: par exemple, partir du principe que les mécanismes de propriété commune sont toujours les mieux adaptés à la réduction de la pauvreté, ou que la propriété privée est la plus profitable ou la plus efficace pour les économies nationales. Chaque situation est unique et il n'existe pas de panacée en matière de politique foncière. En résumant une étude de fond sur les politiques forestières salutaires aussi bien aux forêts qu'aux populations, Mayers & Bass (1999) soulignent que l'élaboration des politiques est un processus plus politique que technique faisant intervenir des partenaires poursuivant des intérêts différents et nécessitant une approche d'adaptation et d'apprentissage.

Lorsqu'on entreprend une réforme de la tenure, on ne peut présumer qu'il n'existe qu'une forme idéale de tenure telle la propriété privée/individuelle ou la

¹ La gestion durable des forêts (GDF) désigne la gestion et l'utilisation des forêts et des terrains boisés d'une manière et à une intensité telles qu'elles conservent leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, dans l'immédiat et à l'avenir, leurs fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes aux niveaux local, national et mondial sans causer de préjudice aux autres écosystèmes (FNUF).

propriété communautaire adaptée à toutes les circonstances. La présente publication soutient qu'un processus adaptatif organique doit être appliqué à la situation donnée à un moment donné, afin de déterminer les mécanismes appropriés de tenure pour atteindre les objectifs. Il faut d'abord déterminer dans quelle mesure les objectifs de politique forestière se réfèrent à des forêts particulières et leur contexte social et économique, avant d'identifier les formes les plus adéquates de tenure, de réglementation et de gouvernance pour parvenir à ces objectifs – la forme suivant la fonction.

LEVIERS POUR LA RÉFORME DE LA TENURE FORESTIÈRE

Ces dernières années, la réforme de la tenure forestière a fait l'objet d'une attention grandissante dans de nombreux pays ainsi qu'à l'échelle internationale. Les raisons en sont multiples, mais la plus importante pourrait être l'échec des régimes forestiers dominants face à la réalisation des objectifs clés de gestion forestière tels que gestion durable des forêts, réduction de la pauvreté, amélioration des moyens d'existence ou des droits des populations autochtones. Parmi les autres facteurs ayant influencé la décision des gouvernements d'entreprendre des réformes de la tenure figurent:

- Une révision globale de la politique nationale dans un contexte de mondialisation, en particulier le rôle croissant des forces du marché et le développement du secteur privé;
- La pression grandissante sur les forêts due à la forte croissance démographique et une demande accrue de produits forestiers (et souvent de terres destinées aux utilisations non forestières);
- Le pouvoir et l'influence croissante des acteurs tels que populations autochtones et autres groupes marginalisés, s'efforçant de faire valoir leurs droits et leurs revendications sur les ressources.

Un bref examen de l'histoire récente suggère que les principaux changements de tenure sont déclenchés par des événements politiques (notamment révolutions et guerres) plutôt que par un processus de délibérations des technocrates et/ou de la société civile. Parmi les exemples, citons les réformes radicales de nationalisation entreprises en Russie liées à la révolution de 1917, et les transformations successives qui ont suivi la chute du mur de Berlin en 1989. En Asie, les changements intervenus en Chine et au Viet Nam, qui ont dans un premier temps porté au contrôle centralisé et à la collectivisation, puis à la décollectivisation, à la décentralisation et à la délégation des pouvoirs, ont été liés à de grands événements politiques. Les changements plus récents survenus en Indonésie qui ont abouti à la décentralisation de la gestion forestière ont également succédé à des bouleversements politiques. Les grands événements politiques peuvent offrir des occasions de réforme des politiques et notamment de la tenure. Une fois que le tournant a été amorcé, des changements positifs importants peuvent intervenir en adoptant une démarche délibérative, adaptative, fondée sur la réflexion, organique, et appliquant un retour d'information de l'expérience de terrain. Cette publication élabore les principaux éléments d'un tel processus.

En outre, plusieurs questions émergentes sont susceptibles d'aboutir à une réforme de la tenure, comme par exemple, le rôle des forêts dans le piégeage et le stockage du carbone, en particulier le concept de la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) dans les pays en développement, qui sera appliqué après le Protocole de Kyoto (post-2012). Ce thème suscite un débat animé qui devrait porter à repenser les objectifs de gestion forestière et les conséquences de la tenure.

Il est important de garder à l'esprit que la réforme de la tenure forestière implique la compétition pour les ressources. Les nombreux acteurs de la réforme détiennent des intérêts importants dans les résultats de la tenure qui favorisent leurs propres objectifs. Le débat ne se déroule pas dans un vide du pouvoir, et certaines parties prenantes ont une influence et un pouvoir considérablement supérieurs aux autres. Une réforme de la tenure équitable qui reconnaît les droits des plus défavorisés se heurte fréquemment à une opposition véhémente. Comme dans le cas de toutes les réorientations de politique, la réforme de la tenure ne se limite pas à un dialogue d'idées; elle suppose aussi des buts et des intérêts contradictoires. Cette publication n'entend pas évoquer en détail l'économie politique de la réforme de la tenure, sauf pour ce qui est de défendre les droits de l'homme et l'utilisation de plateformes multipartenaires, en reconnaissant toutefois que la nature politico-économique de la réforme de la tenure demeure une réalité fondamentale.

L'ensemble de ces facteurs soulève des questions sur les objectifs de gestion forestière dans un monde en pleine évolution, et les meilleurs moyens d'atteindre ces objectifs au sein d'une société pluraliste.

2. Termes et concepts clés

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

TENURE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les droits de l'Etat en forêt

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

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

Tenure publique, privée et communautaire

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

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

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

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

ENCADRÉ 1

Les huit principes d’Ostrom

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

Source: Adapté de E. Ostrom (1990).

Approches de réforme de la tenure fondées sur les droits

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

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

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

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

MOYENS D'EXISTENCE ET PAUVRETÉ

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

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

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

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

LES FEMMES ET LA TENURE FORESTIÈRE

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

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

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

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

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

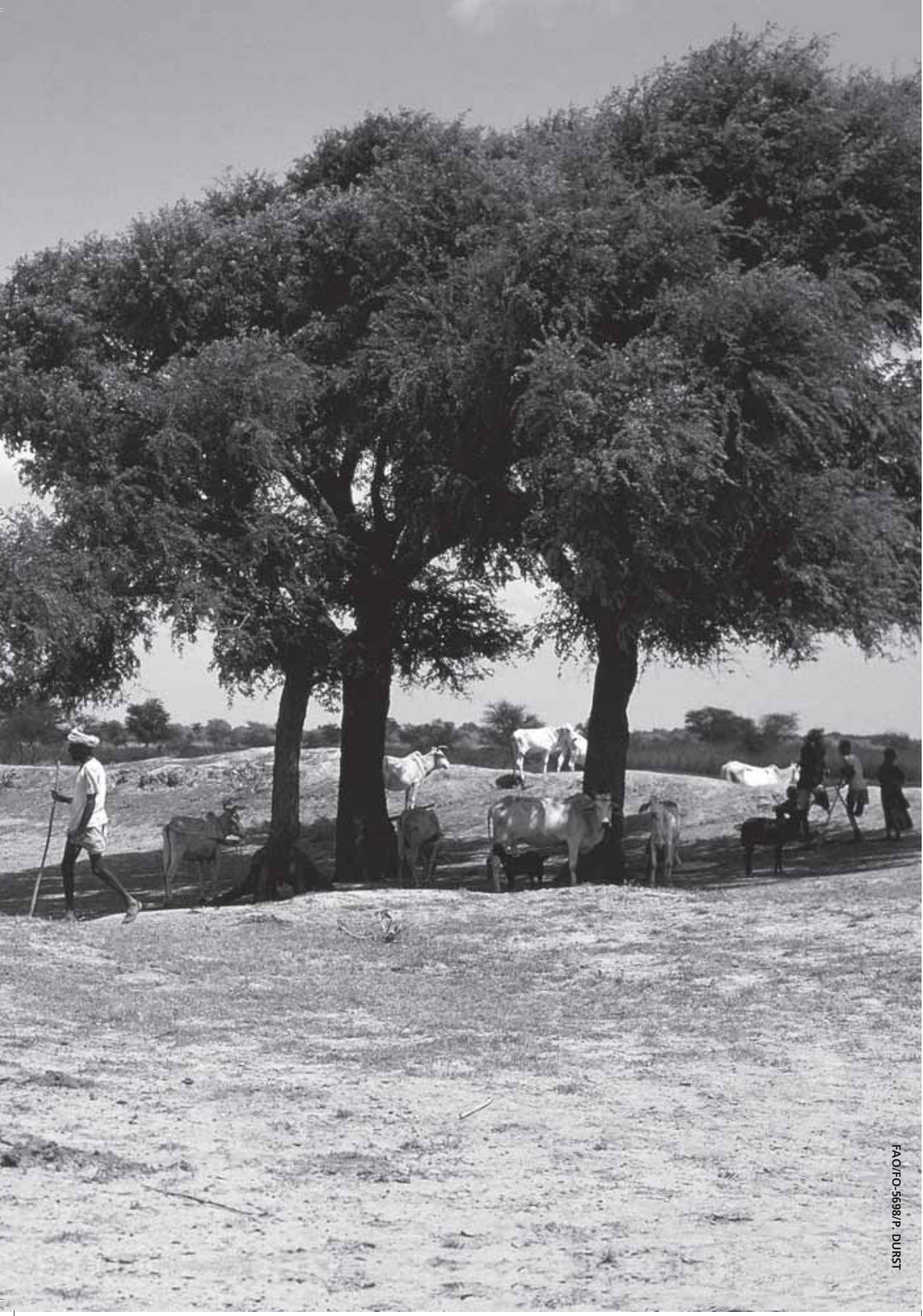
DÉCENTRALISATION ET DÉLÉGATION DES POUVOIRS

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

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

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

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



3. Tenure forestière, gouvernance et cadres réglementaires

Comme on le verra plus loin, la réforme de la tenure n'est pas un processus isolé et indépendant, mais fait partie d'une approche plus holistique qui doit être incorporée dans l'agenda de développement du pays. Les réformes de politique nationale ont lieu dans le contexte d'obligations découlant d'instruments internationaux et régionaux signés par les pays et qui servent de référence pour orienter les aspects pertinents des réformes, en particulier ceux qui traitent de la question de l'accès à la terre et aux forêts. Les réformes de la tenure forestière devront se conformer à ces instruments.

Les réformes devraient aussi être liées à la gestion d'autres ressources naturelles telles que la terre et l'eau. Dans une analyse de la réforme de la tenure forestière au Viet Nam, Nguyen *et al.* (2008) font remarquer que "ces réformes englobent des aspects culturels, économiques et politiques". Ce chapitre recense les principaux domaines à prendre en considération dans une approche holistique.

La plupart des pays adoptent, à différents degrés, des buts et objectifs liés à la gestion de leurs forêts, même s'ils sont souvent plus implicites que clairement établis. L'adoption d'une politique forestière officielle est un moyen d'explicitier ces objectifs, en en facilitant l'examen. Les objectifs de gestion forestière mettent souvent l'accent sur la GDF et la création de revenus, en particulier de revenus pour l'Etat-nation, mais de plus en plus aussi pour les ruraux vivant dans ou à proximité des forêts, surtout dans les pays en développement. Dans la majorité des pays, les objectifs sociaux de gestion forestière évoluent considérablement avec le temps et devraient être révisés périodiquement pour veiller à ce que la gestion forestière continue à refléter les demandes de la société (Encadré 2). Pour l'Europe, Schmithüsen & Hirsch (2009) font remarquer que:

Les buts des politiques concernant les forêts publiques sont devenus plus ambitieux, complexes et étroitement liés, car ils portent sur le potentiel économique des forêts pour la production et la transformation de bois industriel, ainsi que leur disponibilité en tant que ressources sociales multifonctionnelles dans les zones urbaines et rurales, leur importance en tant qu'écosystèmes complexes et variés, et leur rôle essentiel dans la conservation de la biodiversité de la flore et de la faune.

Le degré de réalisation des objectifs de gestion forestière dépend d'une multitude de facteurs regroupés en trois grands domaines: gouvernance, tenure et cadres réglementaires (Figure 1). Ce mode conceptuel mentionné tout au long

ENCADRÉ 2

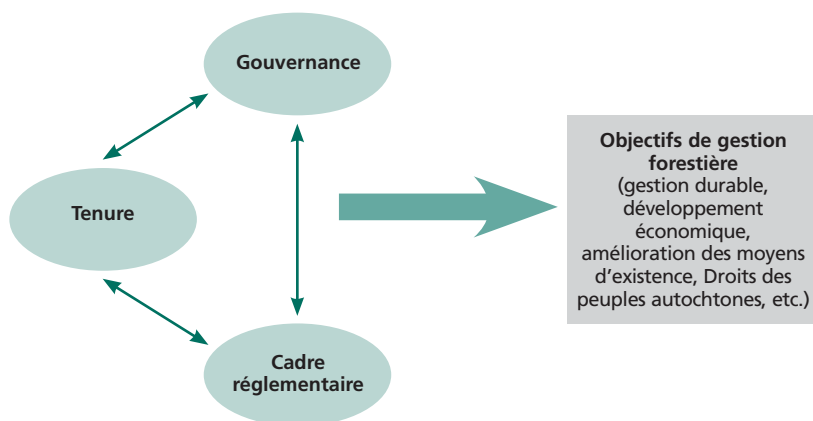
Modification des objectifs de gestion forestière en Asie de l'Ouest et en Asie Centrale, dans le Caucase et en Fédération de Russie

Dans le cadre de transformations sociales, politiques et économiques en vigueur dans la plupart des pays d'Asie Centrale, les secteurs forestiers sont en train de réformer leurs arrangements de tenure en commençant par une révision des objectifs de gestion forestière. L'accent, mis auparavant sur la production de bois d'œuvre ou la conservation intégrale, laisse la place à une vision multifonctionnelle de la gestion, qui englobe la conservation de la biodiversité et de multiples utilisations des forêts.

Source: Adapté de FAO, 2010a.

FIGURE 1

Principaux domaines influant sur la réalisation des objectifs de gestion forestière



de la publication considère la tenure dans le cadre d'un plus vaste système; l'interaction entre tous ces domaines détermine la réalisation ultime des objectifs de gestion forestière. Examinant l'impact des réformes de la tenure en Asie, Dahal & Adhikari (2008) font remarquer que la sécurité de la tenure, à elle seule, ne suffit pas à atteindre les résultats souhaités. Toute tentative de réforme de la tenure doit être accompagnée de réformes parallèles des mécanismes de gouvernance et du cadre réglementaire, si l'on veut espérer atteindre les objectifs de gestion définis. Pour l'Amérique latine, Larson *et al.* (2008) souligne qu'à ce jour, les cadres de politiques:

...ne sont généralement pas parvenus à mettre en place un environnement propice au développement de ces opportunités de gestion... [ils n'ont] pas été accompagnés de réformes institutionnelles reconnaissant les populations, cultures ou moyens d'existence basés sur la forêt; pas plus qu'ils n'ont entraîné une réorientation des priorités sur le modèle de gestion forestière ou une redéfinition des acteurs qui devraient être les premiers bénéficiaires des forêts.

La réforme de la tenure se déroule généralement dans le cadre d'une plus vaste réforme de politique forestière. La tenure a été définie et examinée en détail au Chapitre 2. Les principales caractéristiques des cadres réglementaires et de la gouvernance sont évoquées dans ce chapitre.

CADRES RÉGLEMENTAIRES

Les cadres réglementaires sont des arrangements formels qui définissent comment et dans quel(s) but(s) les forêts sont utilisées et qui est officiellement chargé de quoi. Ils englobent la législation, les politiques, les règles et règlements de leur mise en application, et les directives opérationnelles pour leur mise en œuvre. De nombreux pays ne réunissent pas tous ces éléments. Certains n'ont qu'un décret, sans politique formelle ou instruments subordonnés tels que règles et règlements servant à définir les modalités d'application de ce décret. D'une façon générale, plus le cadre réglementaire est exhaustif, moins il laisse de place à la discrétion bureaucratique et plus le potentiel d'ouverture, de transparence et de certitude est grand.

Sur la base des leçons tirées de la mise au point et de l'application des cadres réglementaires dans divers pays, plusieurs principes généraux ont été dégagés pour assurer une mise en œuvre efficace des politiques (Gilmour *et al.*, 2005):

- Garantir que les cadres réglementaires créent des conditions favorables à leur mise en application effective. Ils devraient permettre aux principaux acteurs d'améliorer leurs moyens d'existence et l'état des forêts en éliminant toute barrière à cet égard.
- Éviter la réglementation excessive (en particulier dans un premier temps) de façon à ce que les partenaires soient capables de mettre en œuvre les politiques.
- Offrir des droits d'accès aux ressources forestières ou de propriété sûrs et à long terme.
- Dans la mise en œuvre d'initiatives, démarrer simplement, puis ajouter des tâches de plus en plus complexes sur la base des capacités des acteurs.
- S'efforcer autant que possible de réduire au minimum les coûts de transaction pour toutes les parties prenantes.
- Le renforcement des partenariats et de la confiance pour se conformer au cadre réglementaire prend du temps et requiert l'appui des institutions et des processus locaux de gouvernance. Toutefois, la présence d'un cadre réglementaire complet et progressif n'offre pas de garantie sur la gestion des forêts conformément aux objectifs énoncés. En règle générale, une bonne gouver-

nance est un des facteurs les plus décisifs pour déterminer la réalisation des objectifs de gestion forestière. Cependant, sans un cadre de politiques favorable, les réformes forestières sont peu susceptibles d'aboutir aux résultats biophysiques et socio-économiques escomptés.

Les cadres réglementaires pour les secteurs non forestiers ne sont pas nécessairement expressément liés à la gestion de la forêt ou aux politiques forestières, mais peuvent avoir des impacts directs. Par exemple, les populations peuvent détenir, en vertu de la loi forestière, des droits formels pour la collecte des produits forestiers non ligneux (PFNL) mais ne pas être en mesure de faire arriver ces produits au marché pour les vendre à cause de règlements de transport ou commerciaux. Leur capacité d'opérer dans le cadre d'une loi est par conséquent entravé par une autre loi (voir exemple dans l'Encadré 3). Les aspects des cadres réglementaires issus de secteurs non forestiers qui empiètent sur la réalisation des objectifs de gestion forestière doivent par conséquent être considérés dans le cadre global du processus de réforme. D'autres exemples de règlements contreproductifs sont présentés au Chapitre 5.

GOVERNANCE

La gouvernance désigne la manière dont les décisions sont prises et appliquées. Elle peut être définie comme "la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques, environnementales et sociales d'un pays pour le développement" (USAID, 2000). La gouvernance est influencée par l'ensemble des règles et pratiques formelles et informelles (y compris culturelles) qui régissent

ENCADRÉ 3

Exemple de conflits d'intérêts entre différentes réglementations et leurs effets sur les moyens d'existence locaux

L'« Uganda Wildlife Authority » (UWA) s'est vue contrainte d'autoriser l'accès des communautés locales aux ressources, après que des tentatives d'empêcher les communautés vivant aux abords des zones protégées de collecter certaines ressources traditionnelles (comme les pousses de bambou sur le Mt Elgon) se sont soldées par des protestations et une résistance. L'UWA a compris qu'elle ne pouvait interdire l'accès car elle ne disposait pas de personnel suffisant pour faire appliquer la loi. D'après ses statuts, l'extraction de ressources des parcs nationaux est illégale, mais une clause a été ajoutée lui permettant d'autoriser "les activités autrement illégales" s'il est prouvé qu'elles servent les intérêts de la conservation. Cette clause permet la gestion participative des ressources dans les aires protégées, sans qu'elle soit explicite ni exigée, et permet à l'UWA de laisser lettre morte sa politique informelle d'accès aux ressources.

Source: Barrow et al., 2002.

ENCADRÉ 4

Evolution de la notion de gouvernance

...Le terme "gouvernance" était au départ synonyme de gouvernement (ou de la façon dont le gouvernement exerçait le pouvoir). Une question centrale de la nouvelle interprétation de "gouvernance" est la modification du rôle de l'Etat, compte tenu des nouveaux rôles du secteur privé et des organisations de la société civile. Par gouvernance, on entend la modification de la perception des rôles et responsabilités du gouvernement de "l'ancien" style de gouvernance vers une nouvelle situation faisant intervenir une codirection de divers acteurs. Les aspects importants de cette nouvelle situation sont liés à sa nature multipartenaires, multi-échelons (national, international et local) et à sens multiples: différents acteurs peuvent embrasser des valeurs, des intérêts et des opinions différentes.

Au niveau théorique, il est à noter que la gouvernance vise à conduire— en améliorant les situations sociales. Elle doit par conséquent affronter la complexité et se base sur la pensée systémique impliquant des processus multipartenaires et un apprentissage social destiné à apporter des améliorations au niveau de tous les ordres de gouvernance, y compris les débats sur l'efficacité, les normes et les valeurs.

Source: van Bodegom *et al.*, 2008.

la façon dont une société affronte une question particulière, comme la gestion forestière (Encadré 4). Il s'agit de savoir comment les décisions sont prises concrètement plutôt que comment elles sont définies en tant que procédures officielles, et elle doit prendre en compte les relations de pouvoir. Elle concerne davantage les processus que les procédures. De par sa nature, la gouvernance implique l'utilisation du pouvoir appliqué à la prise des décisions et à leur mise en œuvre. Les décisions portant sur l'accès et l'utilisation des ressources affectent invariablement un grand nombre d'acteurs ayant des intérêts différents, voire contradictoires.

Les réformes de la tenure exigent souvent un déplacement du centre du pouvoir pour les grandes décisions. En effet, elles modifient la dynamique sociale entourant la gestion forestière, en transformant les rôles traditionnels des responsables forestiers et autres acteurs. Des changements sociaux d'une telle ampleur ne peuvent être suscités uniquement par la direction, mais doivent être accompagnés de changements associés de la gouvernance globale en soutenant les nouveaux arrangements.

Le concept de bonne gouvernance a gagné du terrain dans les domaines du développement à la fin des années 1980, lorsqu'une étude détaillée parrainée par la Banque mondiale a identifié des faiblesses de gouvernance dans les Etats concernés comme étant la cause des mauvaises performances de l'aide au développement en Afrique subsaharienne. Depuis lors, la bonne gouvernance est considérée comme une condition essentielle aux progrès économiques. En s'inspirant des approches

de la Banque mondiale, l'USAID et la Banque asiatique de développement (BAsD) ont identifié quatre principes de bonne gouvernance: transparence, justification de l'emploi des fonds, participation et prévisibilité (Sharma & Acharya, 2004), auxquels on pourrait ajouter la responsabilisation, l'inclusivité, l'équité et le partage des avantages. Une bonne gouvernance désigne la qualité du processus qui aborde expressément ces principes.

CONCLUSIONS

Ce schéma conceptuel des interactions entre les cadres réglementaires, la gouvernance et la tenure pour satisfaire les objectifs de gestion forestière est essentiel pour comprendre le processus de réforme de la tenure examiné au fil des chapitres suivants, qui mettent en relief la nécessité d'aborder chacun de ces domaines de manière holistique. Toutefois, la détermination des objectifs de gestion forestière est un point de départ fondamental, et on ne saurait trop insister sur son importance. L'axiome selon lequel "la forme suit la fonction" est particulièrement indiqué, car l'ensemble des structures, arrangements ou formes liés aux cadres réglementaires, à la tenure et à la gouvernance découle de la détermination de cette fonction première de la gestion, à savoir les objectifs.

De nombreux aspects de l'agenda global de réforme, y compris les réformes du cadre réglementaire et du système de gouvernance, requièrent généralement un renforcement substantiel des capacités des principaux acteurs avant de pouvoir opérer les changements. Cet aspect est affronté plus en détail dans les chapitres suivants.

4. Situation de la tenure forestière

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

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

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

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

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

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

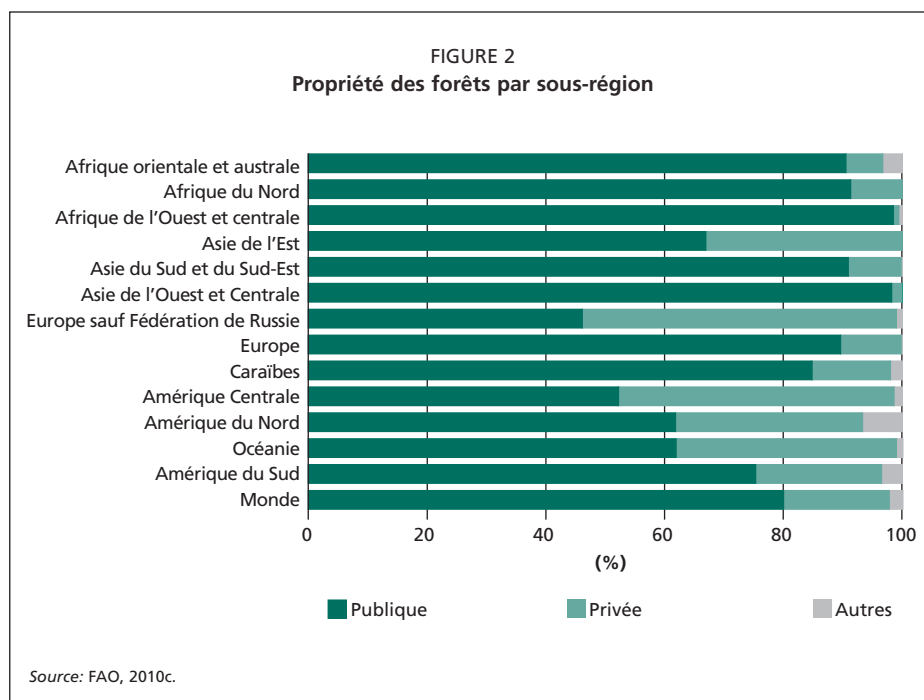
PROPRIÉTÉ DES FORÊTS DU MONDE

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

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

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

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

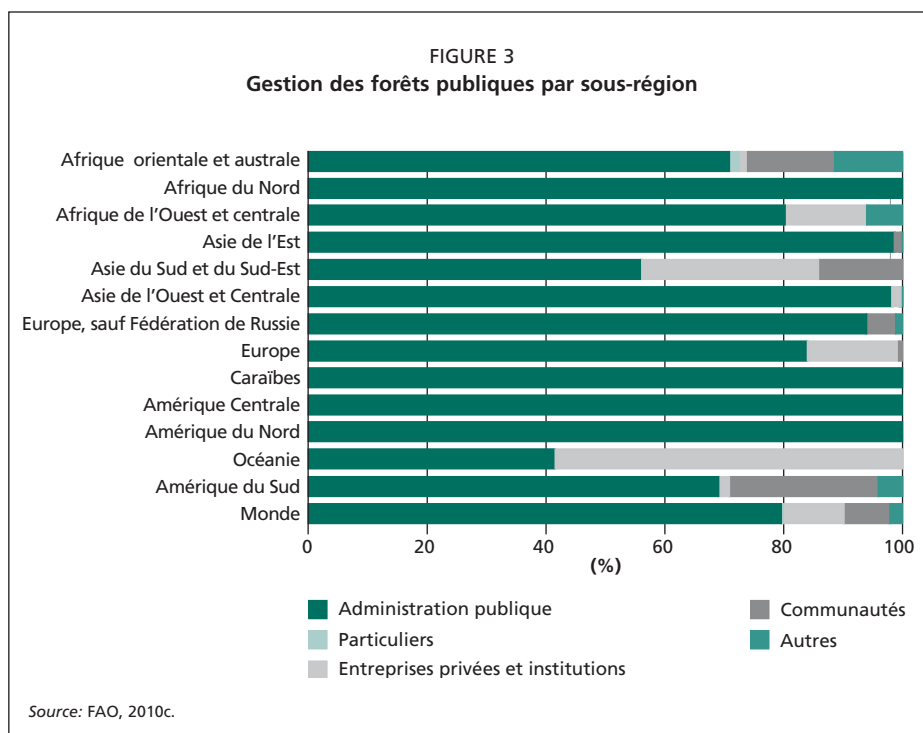


si-totalité des forêts sont sous un régime de propriété publique, tandis qu'au Paraguay, au Honduras, au Guatemala, au Costa Rica et au Chili, plus de 30 pour cent relèvent de la propriété privée. Au Pérou, au Guyana et au Costa Rica, d'importants pourcentages de forêts (plus de 10 pour cent) appartiennent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

GESTION DES FORÊTS PUBLIQUES DU MONDE

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

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

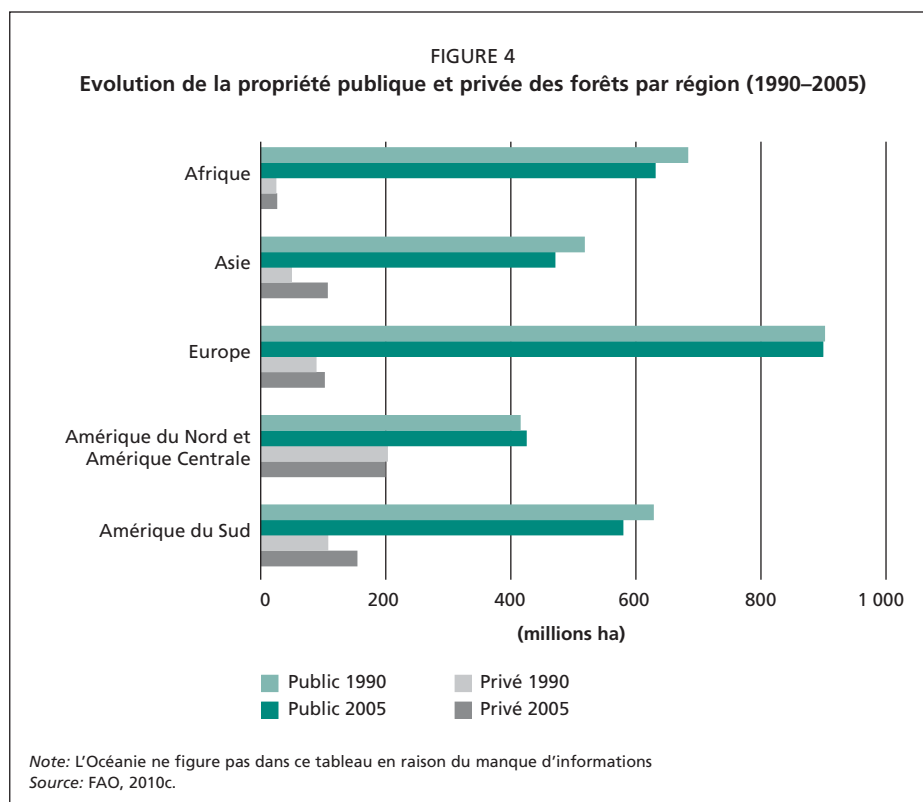


sables de la gestion forestière, respectivement dans 30 et 15 pour cent des forêts publiques. En Amérique du Sud, les sociétés privées ne gèrent guère beaucoup de forêts publiques, mais sont appelées à le faire davantage à l'avenir (le Brésil a signé son premier accord de concession forestière privée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

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

TENDANCES RELEVÉES DANS LE CHANGEMENT DE LA TENURE

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

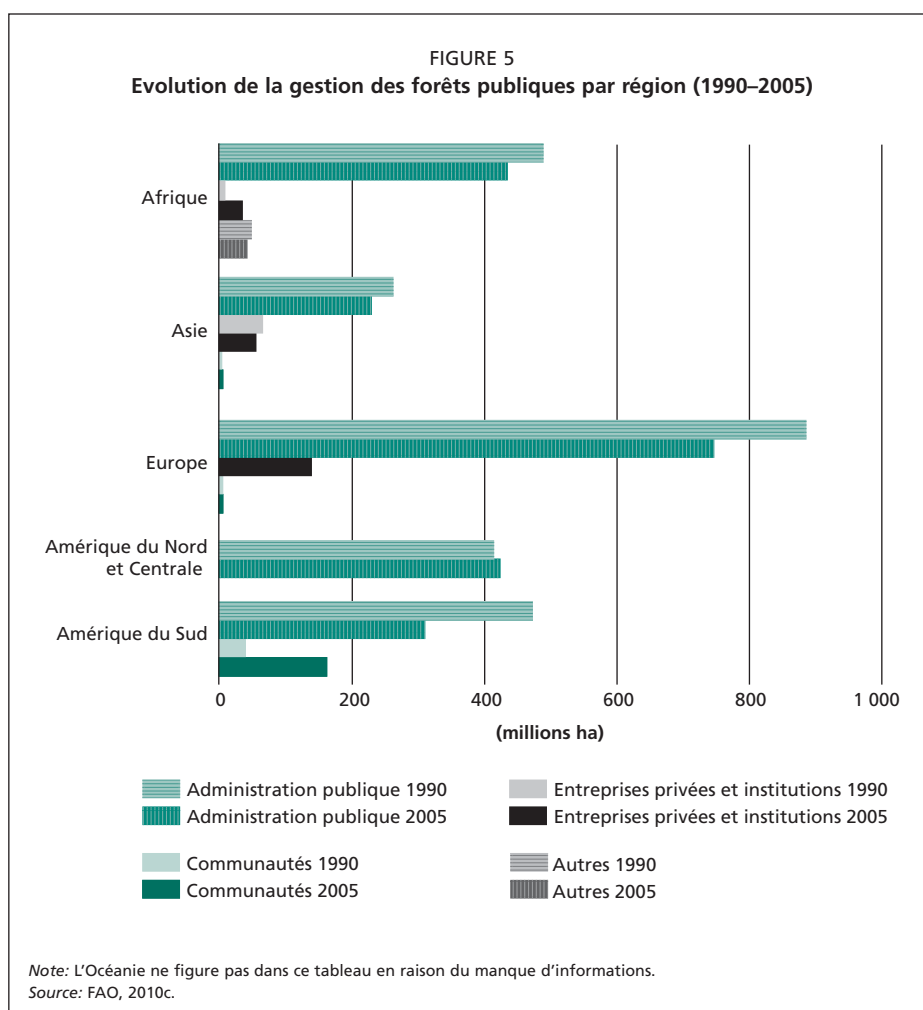


Les données régionales ont tendance à masquer ce qui se passe au niveau des pays individuels. Par exemple, la FAO (2010c) constate qu'entre 2000 et 2005, la propriété privée a progressé de 12 pour cent en Chine et de 20 pour cent en Colombie, tandis que les chiffres régionaux indiquent un changement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

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

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

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



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

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

CONCLUSIONS

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

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



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, parcs 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

TABEAU 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'utilisateurs 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.

TABEAU 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. Commençant 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.

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).

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

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 fores-

tière 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.
Brésil, 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 Liberia.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 Liberia.

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 manœuvre 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.

6. Principes de réforme de la tenure forestière

Les deux chapitres précédents portaient sur 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.



7. Le processus de réforme de la tenure forestière

APPROCHE GLOBALE

Comme on l'a vu plus haut, des changements radicaux de la tenure sont souvent liés à d'importants événements politiques, mais une fois qu'ils ont eu lieu, des transformations positives peuvent intervenir en adoptant une approche délibérative, adaptative et fondée sur la réflexion qui applique une boucle de rétroaction des expériences de terrain.

Le Népal fournit un bon exemple d'une approche de réforme de la tenure. Le pays est considéré comme chef de file régional dans la réforme de la tenure forestière. L'adoption répandue du concept de groupes d'utilisateurs (où les groupes d'utilisateurs des forêts sont responsabilisés à la gestion des forêts indépendamment des unités administratives-politiques) s'est traduite par de nettes améliorations des résultats biophysiques et socio-économiques de la gestion forestière. L'adoption rapide des réformes au Népal faisait partie d'un processus de réforme démocratique faisant suite à la révolution de 1990. Mais les réformes ont pu s'inspirer également des vastes expériences de terrain et du débat intensif de politiques qui s'est déroulé au cours de la décennie précédente.

Les principes énoncés dans le chapitre précédent servent de lignes d'orientation explicites pour concevoir l'approche du présent chapitre. Néanmoins, bien que la discussion suivante semble supposer une approche de réforme linéaire, la réalité est bien différente. Exactement comme la formulation des politiques, toute tentative de réforme de la tenure est généralement une affaire compliquée, vouée à de nombreux interruptions, démarrages, inversions, impasses, etc. Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, il est vital d'appliquer un processus souple et adaptatif de réforme de la tenure. Gilmour (2005) fait remarquer que cela implique une série de processus étroitement liés, comprenant entre autres les points suivants:

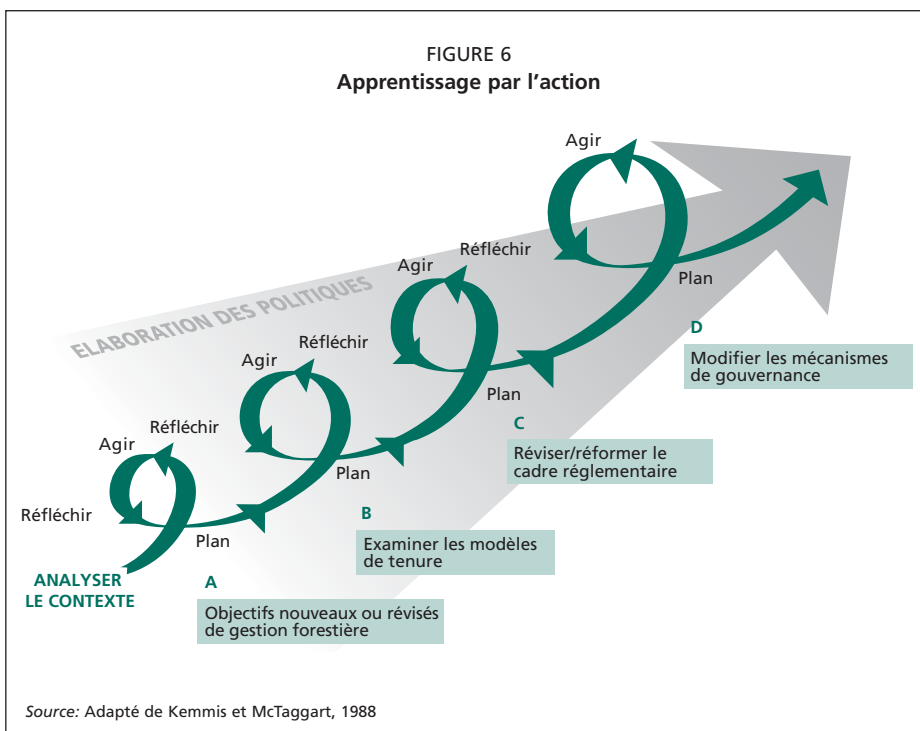
- comprendre le contexte social et biophysique à de multiples niveaux, y compris identifier les parties prenantes et intérêts multiples (et parfois antagonistes);
- négocier les objectifs et les résultats pour différents niveaux;
- appliquer l'apprentissage par l'action (planifier, agir, observer et réfléchir) pour faciliter le processus de mise en œuvre;
- effectuer un suivi et une évaluation d'impact.

Ces processus ne devraient pas être considérés comme une série d'étapes séquentielles où une tâche doit être achevée avant de passer à la suivante. Il s'agit plutôt de phases interreliées, superposées, qui impliquent une série de boucles d'apprentissage par l'action qui sert constamment à mettre à jour les connais-

sances et à éclairer les plans et les actions futures, comme le souligne le Principe 1. Par exemple, la collecte et la mise à jour des informations pour comprendre le contexte constitueront une activité permanente. Le suivi et l'évaluation d'impact n'est pas une activité ponctuelle à la fin d'une initiative, mais un processus qui fera partie intégrante du cycle d'apprentissage dès le début de l'intervention.

Dans l'apprentissage par l'action, une personne apprend en réfléchissant de façon critique sur les actions et expériences passées et en utilisant ces enseignements pour gagner en efficacité, ce que l'on appréhende souvent comme un processus de groupe. Le concept a été élaboré par Revans (1980). Pour le processus proposé dans la présente publication, la définition de Dick (1997) est particulièrement pertinente. Il définit l'apprentissage par l'action "comme un processus au cours duquel un groupe d'individus se réunit à intervalles plus ou moins réguliers pour tirer des enseignements mutuels de leur expérience". Le processus utilisé pour aboutir à une action plus efficace est extrêmement important. L'apprentissage par l'action est souvent considéré comme un processus cyclique (voir Figure 6).

Le processus est itératif et chaque phase comporte plusieurs cycles d'apprentissage. Un autre aspect fondamental est la pleine participation des partenaires clés. Le processus devrait être guidé, plutôt qu'impulsé par un expert, et refléter une vaste gamme de perceptions sociales, en particulier celles des parties prenantes qui seront vraisemblablement touchées directement par les résultats de la réforme (FAO, 2007).



Dans un monde idéal, la réforme des politiques globales devrait être le point de départ qui porte à l'examen d'arrangements de tenure appropriés pour parvenir aux résultats de gestion forestière requis par la société. Toutefois, le monde est loin d'être idéal, et l'expérience montre que différents points de départ peuvent être appropriés. Certains pays ont acquis une vaste expérience de formes de tenure issues de longues années de pratique. Cela peut conduire à l'adoption de modalités de tenure qui ont fonctionné dans le contexte. Un processus plus vaste de réforme des politiques est alors nécessaire, pour "rattraper" ce qui est devenu des pratiques admises. Le processus décrit dans la discussion suivante est idéalisé, mais il comprend les éléments clés d'un processus délibératif et adaptatif pour orienter la réforme de la tenure, indépendamment du point de départ.

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS D'UN PROCESSUS DE RÉFORME DÉLIBÉRATIF, ADAPTATIF ET FONDÉ SUR LA RÉFLEXION

Analyser le contexte

Une analyse de la situation actuelle est le premier pas d'un cycle d'apprentissage par l'action. Un des thèmes récurrents de cette publication est que la réforme de la tenure ne peut être appréhendée séparément du reste, comme en témoigne le Principe 2, qui souligne la nécessité d'une approche holistique. Un point de départ utile serait de situer l'agenda de réforme de la tenure dans le contexte historique, politique, économique et de développement global du pays ou de la région. Les questions à examiner sont notamment les suivantes.

Accords ou traités internationaux: la plupart des pays sont signataires de divers accords régionaux et internationaux, dont certains ont des ramifications vers la réforme de la tenure. Les plus importants sont ceux qui sont liés aux droits de l'homme en général, et à la reconnaissance des droits des peuples autochtones, en particulier. Une attention prioritaire doit être accordée à toutes les questions de droits de l'homme et à la nécessité de reconnaître la légitimité des revendications sur ces droits, et ce, afin que les réformes planifiées de la tenure soient conformes aux obligations du pays en vertu des accords régionaux et internationaux.

Tendances historiques des changements de la tenure: Il faut analyser les changements associés aux grands événements comme la colonisation, la décolonisation, les passages de sociétés féodales à postféodales, les réorientations politiques entraînant la collectivisation ou la décollectivisation, les influences contemporaines mondiales liées à la décentralisation et à la délégation des pouvoirs, les ajustements structurels, le changement climatique, etc., sans oublier les arrangements de tenure légaux et coutumiers, et, point important, l'identification des gagnants et des perdants dans ces macro-changements et les revendications sur les ressources pouvant avoir été héritées de régimes précédents.

Contexte de développement du pays: Situer la gestion forestière et ses objectifs dans le contexte de développement global, analyser les enjeux intersectoriels (lois

foncières, législation environnementale, etc.), et identifier les chevauchements et les conflits effectifs ou potentiels.

Cadre réglementaire actuel de gestion forestière: Examiner la constitution, les lois, décrets, politiques (à la fois forestières et liées aux forêts), règles et réglementations, directives de mise en œuvre et la mesure dans laquelle ce cadre favorise ou entrave la réalisation des objectifs de gestion forestière. (L'encadré 15 donne un exemple d'un cadre réglementaire qui n'appuie pas les objectifs nationaux de gestion forestière.)

Arrangements actuels de gouvernance: Examiner les arrangements organisationnels et institutionnels, et la mesure dans laquelle ceux-ci favorisent ou entravent la réalisation des objectifs de gestion forestière. Par exemple, si l'objectif actuel est la GDF mais que les forêts se dégradent, quels facteurs entravent la réalisation de cet objectif? Examiner les différences entre les objectifs déclarés de gestion forestière et la façon dont les forêts sont réellement gérées. Par exemple, les objectifs explicites pourraient porter sur la GDF, alors que les forêts sont administrées dans le but d'enrichir les responsables forestiers ou autres.

Situation actuelle des forêts du pays: Les forêts sont-elles en cours d'amélioration ou de détérioration, et sont-elles gérées pour atteindre les objectifs actuels de gestion forestière?

Arrangements actuels de tenure: Identifier les arrangements de tenure légale, indigène, locale et coutumière et les chevauchements /conflits avec le cadre statutaire. Attacher une attention particulière à la sécurité des divers arrangements de tenure et au degré d'autonomisation ou non des différents groupes d'acteurs.

Parties prenantes: Identifier les principales parties prenantes et cibler celles dont les moyens d'existence sont les plus susceptibles d'être directement ou indirectement touchés par la réforme de la tenure. Clarifier la répartition des droits en cherchant les inégalités entre sexes ou autres.

Définir les objectifs-nouveaux ou révisés- de gestion forestière dans le contexte politique et de développement actuel

Organiser des ateliers à l'intention des parties prenantes pour sonder un vaste éventail d'opinions sur les objectifs de gestion forestière, et négocier un consensus.

Points à examiner: Cet exercice est déterminant, et on ne saurait trop insister sur son importance. Ce n'est pas une opération unique ou simple et elle doit être entreprise dans l'optique des différentes perspectives des acteurs. (Voir FAO, 2007 pour la discussion sur l'utilisation de processus multipartenaires dans la foresterie). Dans la plupart des pays, les objectifs sociaux de la gestion forestière évoluent considérablement avec le temps, et leur examen régulier garantit que la gestion

continue à refléter les demandes de la société. Les opinions des différentes parties prenantes sur le but fondamental de la gestion forestière peuvent aussi varier considérablement. Par exemple, Yachkaschi *et al.* (2010) font remarquer qu'en République islamique d'Iran,

... il existe un conflit de base entre les perceptions de l'Etat et des communautés locales du but des coopératives (FDC- Coopératives des habitants de la forêt) ... l'Etat considère des objectifs tels que la protection des forêts et de la durabilité des ressources, tandis que les populations locales vivant dans la pauvreté tendent à considérer les FDC essentiellement comme source potentielle de revenus pour leurs propres moyens d'existence.

Les plus faibles segments de la société devraient avoir besoin d'un appui spécial pour faire entendre leurs voix durant le processus, comme l'évoque le Principe 3.

L'adage de management selon lequel "la forme suit la fonction" est particulièrement pertinent ici, car toutes les structures, arrangements ou formes associés aux cadres réglementaires, à la tenure et à la gouvernance dérivent de la détermination de cette fonction essentielle de la gestion forestière— les objectifs.

Examiner les modèles de tenure pour atteindre les objectifs de gestion forestière

Conduire des ateliers pour les parties prenantes afin d'examiner un vaste éventail d'opinions sur les modèles de tenure appropriés pour atteindre les objectifs de gestion forestière. Le Principe 4 souligne qu'il est important d'identifier les régimes coutumiers qui continuent à être pertinents. Utiliser les résultats des essais pilotes et autres expériences, et mettre à profit les succès. En l'absence d'essais pilotes, rechercher les expériences d'autres pays dans des contextes similaires. Le Tableau 1 esquisse les principales caractéristiques de modèles de tenure dans quatre pays d'Amérique latine qui pourraient s'avérer utiles pour identifier des options pour des pays présentant des contextes similaires.

Points à examiner: Cette partie du processus nécessite de disposer de suffisamment de temps pour garantir l'examen approfondi de toutes les opinions antagonistes. En particulier, il faut examiner les gagnants et perdants probables des changements proposés. Aucune solution n'est généralement parfaite, et diverses approches peuvent aboutir à des résultats acceptables. FAO (2008) souligne que "...tant l'immatriculation officielle de la propriété individuelle que les systèmes fondés sur la tenure coutumière peuvent répondre aux besoins des groupes les plus pauvres et marginalisés". Le choix final des options de tenure dépendra des circonstances. Des arguments similaires s'appliquent aux liens entre la tenure et les autres composantes clés des objectifs de gestion forestière. Un examen du contexte historique, culturel, économique et politique est essentiel pour déterminer quelles options de tenure sont les plus appropriées, en reconnaissant que le processus évoluera avec le temps. La prudence est également de mise pour éviter l'imposition de modalités

inappropriées, comme l'introduction d'une gestion communautaire des ressources forestières dans un contexte où les agriculteurs n'ont aucune tradition décisionnelle sur la propriété commune. Une telle approche pourrait se solder par un échec des groupes créés pour exécuter la gestion communautaire.

Le Viet Nam offre un exemple intéressant qui présente des régimes coutumiers durables dans certaines parties du pays pour quelques groupes autochtones, tandis que l'utilisation de la forêt a toujours été effectuée par les ménages dans d'autres zones. La majorité ethnique *kinh* du pays tend à opérer au sein d'un système culturel et économique centré sur la famille, prêtant peu d'attention aux valeurs communautaires plus élargies. Toutefois, de nombreux groupes de minorités ethniques -dont la plupart vivent à proximité des forêts dans les hauts plateaux et dans les zones plus reculées- conservent des valeurs solides liées à la prise de décisions communautaires. La réponse récente du Viet Nam à cette dichotomie a été d'élaborer un cadre réglementaire adapté aux deux formes culturelles, la foresterie des ménages devenant la forme dominante de tenure forestière délégué dans les zones à majorité *kinh*, alors que la foresterie communautaire est largement testée au sein de zones de minorités ethniques. (Le Tableau 5 présente l'évolution du cadre réglementaire pour refléter et soutenir cette réforme globale.)

Réviser/réformer le cadre réglementaire

Le Principe 5 porte sur le cadre réglementaire et souligne l'importance de l'intégration des nouveaux arrangements de tenure dans les parties pertinentes du cadre, pour le rendre le plus favorable possible. Le cadre réglementaire comprend les politiques, la législation, les règles et réglementations, les directives de mise en œuvre, etc.

Points à examiner: Veiller à incorporer les principaux droits (de propriété, d'accès, d'utilisation, etc.) en tant que droits "forts" dans les politiques et la loi (voir définitions dans l'encadré 11), pour les empêcher d'être refusés ou retirés à la discrétion des autorités gouvernementales. Cela contribuera à sécuriser les nouveaux arrangements de tenure (voir Principe 6), car les droits forts peuvent, si nécessaire, être défendus au tribunal.

Les procédures d'application, y compris la préparation des plans de gestion et des critères d'enregistrement, sont généralement comprises dans les éléments subordonnés du cadre réglementaire, comme les règles et réglementations et les directives de mise en œuvre. Ces procédures devraient être le plus simples possible pour assurer une responsabilisation optimale des parties prenantes (en tenant compte de la discussion figurant dans les Principes 7 et 8).

Le Tableau 4 présente des exemples de modifications des cadres réglementaires dans quatre pays d'Amérique latine visant à les rendre plus propices à la tenure réformée. Le Tableau 5 montre l'évolution du cadre réglementaire du Viet Nam au cours de trois décennies, à mesure que l'orientation politique passait d'un contrôle centralisé à la décentralisation des fonctions aux unités politiques/administratives de l'Etat, et à la délégation aux organisations locales, individus, ménages et communautés.

Modifier les arrangements de gouvernance pour soutenir le cadre réglementaire réformé

Ces arrangements comprennent:

- les arrangements institutionnels les mieux adaptés à la gestion des relations de pouvoir afin de réaliser les objectifs de gestion forestière escomptés;
- les structures organisationnelles les mieux adaptées aux fonctions nécessaires pour réaliser les objectifs de gestion forestière, qui devraient être identifiés en appliquant l'adage selon lequel "la forme suit la fonction" –déterminer d'abord quelle est la fonction de l'organisation (ou d'une partie de l'organisation), puis envisager la structure (forme) la plus appropriée pour exécuter cette fonction.

Points à examiner: Le Principe 9 fait remarquer qu'une bonne gouvernance requiert des structures organisationnelles et des arrangements institutionnels pour obtenir des résultats ouverts, transparents, responsables, prévisibles, participatifs, inclusifs et équitables. Toutefois, comme l'ont noté Larson *et al.* (2008) pour l'Amérique latine:

... les nouveaux arrangements de tenure et les nouvelles autorités et organisations qui en sont chargées ne remplissent pas un vide, mais viennent se rajouter plutôt aux mécanismes institutionnels existants. Cette situation peut être source de conflits et d'insécurité de diverses manières, en scindant ou en modifiant les régimes précédents d'accès et les institutions de gouvernance, entraînant parfois la rupture de la dynamique précédente et de l'accès libre. Les nouveaux arrangements pourraient empiéter sur les droits en vigueur ou exclure les petits exploitants ou les extractivistes qui jouissaient auparavant d'un accès.

Les réformes de la tenure visant des formes de décentralisation et de délégation de la gestion forestière devraient contribuer à accroître le sens d'appropriation des forêts et de responsabilité pour leur gestion durable, parmi celles dotées de nouveaux mandats. Les avantages tirés de cette gestion englobent des avantages non monétaires comme la responsabilisation, de sorte que l'équité dans la prise de décisions est souvent aussi importante que l'équité dans le partage des bénéfices.

Les réseaux sociaux, tels que les fédérations et les ONG, ont des rôles importants à jouer en matière de plaidoyer, de parrainage et de soutien dans les transitions de la tenure. Ces réseaux peuvent inclure des leaders politiquement actifs, des organisations et des coalitions en mesure de faire avancer la démocratisation de la gouvernance forestière. En particulier, ils peuvent soutenir et préconiser de nouveaux droits associés à la réforme de la tenure (voir l'exemple de FECOFUN au Népal dans l'encadré 10).

Parmi les éléments susceptibles de contribuer au développement d'une bonne gouvernance, citons une analyse institutionnelle des rôles et des responsabilités des principaux acteurs, y compris des recommandations pour l'amélioration des mécanismes institutionnels visant à atteindre une meilleure efficacité et producti-

vité générale. Il faut toutefois reconnaître que les arrangements organisationnels et institutionnels pour les régimes soutenus par le gouvernement tendent à reproduire des hiérarchies et inégalités sociales existantes, notamment les aspects liés aux différences d'accès et d'utilisation des ressources forestières entre les hommes et les femmes, à moins que ces questions ne soient expressément reconnues et affrontées. La volonté politique et des orientations claires des niveaux supérieurs des ministères compétents sont indispensables pour améliorer la gouvernance.

Analyser les cadres réglementaires appliqués à d'autres secteurs

Le Principe 2 souligne combien il est essentiel d'adopter une démarche holistique de réforme de la tenure, qui implique un regard à l'extérieur du secteur forestier. Il est important d'identifier les changements nécessaires dans d'autres secteurs pour appuyer la réforme de la tenure forestière, et encourager d'autres secteurs à apporter ces changements, tâche difficile qui requiert généralement une coopération et une coordination intersectorielles. Une référence aux agendas, stratégies et cadres développement national peuvent servir de soutien stratégique à ces efforts.

Points à examiner: Les lois et autres instruments juridiques en vigueur dans les secteurs non forestiers empiètent fréquemment sur la gestion forestière. Par exemple, les réglementations de transport ou de commercialisation peuvent limiter la capacité des petits exploitants ou des communautés locales de transporter ou de vendre leurs produits forestiers, même si le secteur forestier réformé les autorise à le faire.

Bien que les forêts soit des entités juridiquement distinctes, elles se trouvent au sein d'un paysage d'autres catégories d'utilisation des terres, telles que le pâturage et les terres agricoles. La gestion forestière n'a pas lieu dans un vide, et les communautés locales et les individus dépendent généralement de nombreux types d'utilisation des terres pour satisfaire leurs besoins. Les cadres réglementaires qui s'appliquent principalement à l'élevage, à l'agriculture et à l'eau devraient par conséquent être analysés, afin d'évaluer la mesure dans laquelle leurs divers instruments soutiennent la réforme de la tenure forestière. Dans une étude sur les politiques de décentralisation influant sur la prise de décisions sur les forêts en Amérique latine, Larson *et al* (2007) notent que les arrangements contractuels tendent à opérer entre les administrations locales ou d'Etat et les instituts forestiers. Les groupes tributaires des forêts ne sont pas en mesure d'améliorer leurs opportunités pour lancer des activités de foresterie en l'absence de politiques spécifiques en leur faveur – à commencer par la sécurité d'accès aux ressources forestières – et ces changements de politiques naissent généralement des demandes organisées dans les sphères externes à la foresterie. Cela souligne l'importance de la prise en compte des cadres réglementaires externes au secteur forestier, pour garantir qu'ils soutiennent les buts et objectifs du secteur forestier.

Dans de nombreux pays, la quasi-totalité des terres qui ne sont pas cultivées sont définies comme terres forestières, indépendamment du fait qu'elles soient couvertes d'arbres ou non. Dans ce genre de situations, une grande partie des pâtu-

rages relèvent techniquement des terres boisées, et sont donc insérées dans le cadre de la réforme de la tenure forestière. Dans ces circonstances, le cadre réglementaire de gestion de l'élevage devra être harmonisé à celui des terres forestières.

Examiner les expériences de mise en œuvre

Appliquer les processus adaptatifs d'apprentissage par l'action énoncés au Principe 1 pour évaluer le bien-fondé des arrangements de tenure et de gouvernance dans la réalisation des objectifs de gestion forestière, sur la base de l'expérience.

Points à examiner: de nombreux groupes sont susceptibles de s'opposer aux réformes, en particulier les responsables des gouvernements qui pourraient être peu enclins à transférer les droits de gestion à d'autres acteurs s'ils ne sont pas convaincus que ceux-ci pourront gérer les forêts durablement.

Des agendas radicaux tels que la réforme de la tenure et les réformes associées de la gouvernance et des cadres réglementaires ont inévitablement des conséquences involontaires, quels que soient l'attention et le sérieux avec lesquels ils ont été rédigés - qui devraient être identifiées et explicitées au lieu d'être ignorées. (Voir encadré 13 pour un exemple de conséquences involontaires dans un vaste projet de boisement en Chine.)

L'observation et la réflexion sur les expériences et impacts de la mise en œuvre est un volet essentiel d'une approche d'apprentissage par l'action et contribue à renforcer la confiance des décideurs dans l'efficacité de la réforme. C'est en outre un aspect important de tout exercice de suivi et d'évaluation. Dans l'apprentissage par l'action, ce type de réflexion/examen porte à un nouveau plan et à une nouvelle action— le processus de révision.

Réviser le cadre réglementaire et les mécanismes de gouvernance

Réviser le cadre réglementaire (en particulier les instruments subordonnés de niveau inférieur) et les mécanismes de gouvernance à intervalles périodiques, sur la base des examens de leur efficacité et utilité, afin d'améliorer les résultats de gestion forestière en continu, selon l'approche adaptative, d'apprentissage par l'action examinée dans le Principe 1.

Points à examiner: Les éléments supérieurs du cadre réglementaire, tels que les politiques et la législation, requièrent généralement l'approbation du niveau politique. Ainsi, les modifications de ces éléments sont normalement déterminées par les orientations politiques et de développement jugés nécessaires pour la société, fixées périodiquement. Il est plus facile d'amender les niveaux inférieurs du cadre réglementaire pour améliorer l'efficacité et la productivité, car l'approbation requise se fait au niveau administratif et non politique.

Soutenir la mise en œuvre des mécanismes réformés de tenure

Les parties prenantes ont besoin d'informations et de capacités pour exploiter au mieux leur participation, notamment en recensant et en articulant leurs intérêts.

La sensibilisation et le renforcement des capacités sont par conséquent des aspects déterminants de la réforme et nécessitent une attention ciblée durant tout le processus (voir Principe 10).

Sensibiliser aux arrangements de tenure réformée: La sensibilisation de tous les membres de la société (en particulier des acteurs clés susceptibles d'être les plus touchés par les changements) sera indispensable pour diffuser l'information sur les nouvelles politiques et lois, notamment les rôles des dirigeants gouvernementaux, les nouveaux droits et responsabilités (critères d'application) des différentes parties prenantes, et la manière dont ces droits peuvent être exercés. Suite à l'attribution des terres boisées au Viet Nam, une enquête menée dans deux provinces a révélé que relativement peu de bénéficiaires des terres allouées avaient connaissance de leurs droits (Nguyen *et al.*, 2008).

Renforcer les capacités des principaux acteurs: Durant tout le processus, il faut identifier les besoins de capacités et renforcer les capacités des divers partenaires, aspect primordial de la réforme qui est souvent sous-estimé. Comme les besoins de renforcement des capacités tendant à évoluer au fil du temps, le processus devrait être continu, nécessitant une diversité d'approches plutôt qu'un cours ou atelier unique de formation.

Identifier les capacités dont les différents groupes de parties prenantes ont besoin pour mettre en œuvre de nouvelles formes de gestion forestière, en particulier lorsque la gestion est transmise aux petits exploitants et aux groupes communautaires. Le renforcement des capacités sera sans doute nécessaire pour le personnel du gouvernement à tous les niveaux, pour les préparer à leurs nouveaux rôles, tels que faciliter les formes de délégation et de décentralisation de gestion forestière, et pour les petits exploitants et les groupes indigènes et communautaires, qui pourraient être responsabilisés pour la première fois à la gestion directe des forêts et à la répartition des bénéfices y afférents (voir exemple dans l'encadré 18). Les groupes marginalisés et défavorisés auront besoin vraisemblablement d'un soutien ciblé pour leur permettre de tirer parti des mécanismes réformés (voir Principe 3). Commentant sur les réformes de la tenure au Viet Nam, Thuan (2005) fait remarquer que l'attribution des terres forestières s'est fondée sur la capacité d'investir de la main-d'œuvre et du capital. Etant donné que les pauvres, et en particulier les minorités ethniques qui constituent la majorité des populations dépendantes des forêts, manquent de main-d'œuvre et de moyens financiers, ils ont été effectivement exclus par la loi d'une grande part des attributions de terres.

Comme on l'a déjà vu, des réseaux sociaux politiques actifs de leaders, organisations et coalitions ont un rôle important à jouer pour soutenir et défendre les nouveaux droits liés à la réforme de la tenure. Un soutien ciblé peut contribuer à renforcer leurs capacités de fonctionner efficacement (voir exemple de FECOFUN au Népal dans l'encadré 10).

Les compétences vraisemblablement nécessaires pour la planification et la mise en œuvre des régimes réformés de tenure sont notamment:

- des outils et techniques basés sur la participation avec de multiples parties prenantes;
- des approches de travail avec de multiples partenaires pour dégager un consensus sur les positions principales (FAO, 2007);
- des aptitudes de vulgarisation pour préparer les responsables gouvernementaux à de nouveaux rôles de conseil et d'appui (au lieu de leurs rôles précédents de maintien de l'ordre et d'octroi de licences);
- des aptitudes techniques et autres compétences pour permettre aux groupes communautaires et aux petits exploitants de devenir des gestionnaires actifs des forêts;
- des compétences de commercialisation pour permettre aux groupes communautaires et aux petits exploitants de commercialiser les biens et services de la forêt;
- des aptitudes de gestion des différends pour affronter les inévitables conflits liés aux changements de tenure;
- des compétences de négociation et de médiation, en particulier pour les parties prenantes les plus vulnérables (notamment les femmes) pour renforcer leur émancipation;
- une capacité accrue pour les réseaux sociaux, tels les fédérations d'utilisateurs, pour appuyer et représenter les intérêts des nouveaux groupes de responsables forestiers sur les scènes stratégiques et politiques.

Points à examiner: Les réformes de la tenure exigent généralement que les principaux acteurs (autorités, petits exploitants, groupes communautaires ou individus) assument des rôles très différents de ceux qu'ils remplissaient auparavant. Les liens entre les principaux acteurs sont souvent profondément modifiés. Par exemple, il se peut que les pouvoirs publics soient contraints de passer d'une gestion forestière active, impliquant un degré élevé de commande et contrôle, à une gestion forestière participative, où ils sont tenus d'aider et de soutenir les petits exploitants et divers types de groupes communautaires à servir leurs propres intérêts plutôt que l'intérêt économique de l'Etat. Cela implique une modification fondamentale de la culture organisationnelle des organismes, ce qui est très difficile à obtenir. Un tel changement d'attitude et d'approche requiert invariablement un grand soutien. Une analyse d'études de cas dans toutes les principales zones écologiques du Népal a révélé que bien que les droits locaux d'accès et d'utilisation aient été garantis dans les politiques et lois nationales, "... une hésitation latente demeure entre les responsables de terrain du gouvernement de transférer pleinement les droits aux communautés" (Paudel, Banjade & Dahal, 2008). Il convient de garder à l'esprit que le pouvoir et les processus bureaucratiques tendent à se reproduire, ce qui crée des problèmes lorsque des organisations fortement hiérarchiques sont censées parrainer des organes participatifs, donnant lieu à des politiques et des pratiques renforçant les hiérarchies et les divisions sociales

Les changements fondamentaux liés à l'adoption de nouveaux rôles et aux modalités de travail ne sont jamais faciles. La formation permanente est géné-

ralement nécessaire pendant plusieurs années, procédure coûteuse, à laquelle les partenaires de développement peuvent apporter un soutien important.

Selon des dirigeants de certains pays, les changements culturels des organismes forestiers seraient impossibles. Ils ont réagi en démantelant, ou en marginalisant et en réduisant fortement leurs organismes forestiers. Citons en exemples la Nouvelle-Zélande, le Mexique et la Fédération de Russie, même si des facteurs macroéconomiques associés ont fréquemment contribué à ces changements.

Une part importante du renforcement global des capacités pour la mise en œuvre de la réforme de la tenure représente le soutien aux instituts de formation – écoles, collèges et universités de foresterie – qui forment la prochaine génération de responsables professionnels et techniques. Il faudra sans doute réexaminer et réviser les programmes, voire les approches d'enseignement, pour donner une idée réaliste aux futurs diplômés de ce qu'impliquent leurs emplois et de comment s'en acquitter au mieux dans le nouvel environnement réformé.

8. Questions émergentes

Plusieurs enjeux émergents sur la scène internationale ont le pouvoir d'influencer la politique forestière en général et les processus de réforme de la tenure en particulier. Ce chapitre passe en revue les plus importants de ces enjeux.

DEMANDE CROISSANTE DE GESTION DURABLE ET DE RÉCOLTE LÉGALE DU BOIS

Au cours des vingt dernières années, la gestion durable des forêts et la récolte légale du bois d'œuvre ont suscité un intérêt croissant, donnant naissance à diverses initiatives à l'échelle internationale et nationale en faveur de ces objectifs. La discussion suivante aborde certaines de ces initiatives du point de vue de la tenure et de sa réforme.

Certains pays ont pris des mesures unilatérales visant à empêcher les importations de bois récolté de façon illégale. Par exemple, en 2008, les États-Unis ont amendé la loi Lacey vieille d'un siècle pour interdire le commerce de bois d'œuvre et de produits du bois de source illicite. Ainsi, l'importation de bois d'un pays où le bois a été récolté en contrevenant aux lois de ce pays devient illégale. Cette politique établit un précédent pour le commerce mondial de produits végétaux, qui pourrait soutenir les efforts d'autres pays de gérer leurs ressources naturelles plus efficacement. Elle renforce également les initiatives visant à encourager la GDF et à décourager la récolte illicite de bois.

Une des principales approches pour garantir la durabilité des pratiques de gestion forestière est la certification officielle. La plupart des mécanismes de certification ont fixé une série de principes et critères à cet effet. Ceux-ci soulignent, entre autres, l'importance d'assurer une définition claire des droits de tenure et d'usage. Par exemple, un des principes clés du Forest Stewardship Council exige "des droits de tenure et d'utilisation à long terme, démontrés et incontestés, clairement définis", tandis qu'un autre précise "la reconnaissance et le respect des droits des peuples autochtones" (FSC).

Une approche relativement récente de réduction de la coupe illégale est le processus relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT), qui est né des préoccupations internationales sur l'impact de la coupe illégale et du commerce du bois. L'Union européenne a adopté un Plan d'action FLEGT en 2003, axé sur les Accords de partenariat volontaire (APV) entre l'Union et les pays qui produisent ou exportent du bois d'œuvre. Ces accords visent à garantir que toute exportation de bois d'un pays partenaire est accompagnée d'une licence prouvant que le bois a fait l'objet d'une récolte légale (Brazill & Broekhoven, 2009). Dans le cadre de ce processus, il est largement admis que l'insécurité de la tenure est souvent une cause d'activités de

coupe illégale. De ce fait, la clarification des problèmes de tenure, la consultation d'un vaste éventail de parties prenantes, une gouvernance améliorée et des cadres réglementaires de soutien sont des aspects essentiels de la mise au point d'un APV. Toutefois, si un processus d'APV de définition de la légalité pourrait affronter la réforme de la tenure, il ne le fait pas nécessairement (Matthew Markopoulos, communication personnelle).

Il est par conséquent clair que les questions de tenure sont au cœur des approches actuelles visant à garantir la gestion durable des forêts et l'origine légale des échanges de bois.

Paielements pour services environnementaux (PSE) et REDD+⁵

Un secteur important et sensible est le lien entre les paiements pour services environnementaux (ou écosystémiques) et la réforme de la tenure. Le concept de PSE a suscité un intérêt croissant ces dernières années «comme mécanisme visant à traduire les valeurs externes, non commerciales de l'environnement, en véritables incitations financières pour la fourniture de services environnementaux par les acteurs locaux» (Engel, Pagiola & Wunder, 2008). L'idée à la base d'une approche PSE est que les bénéficiaires externes d'un service environnemental offrent une rétribution directe, contractuelle et conditionnelle aux propriétaires et utilisateurs locaux des terres en échange de pratiques sécurisant la conservation et la restauration des écosystèmes (Wunder, 2005). Wunder donne des exemples de quatre types d'arrangements en faveur des PSE :

- piégeage et stockage du carbone, par ex. une compagnie d'électricité du Nord qui rémunère les agriculteurs des tropiques pour la plantation et l'entretien des arbres;
- protection de la biodiversité, par ex. les bailleurs de fonds pour la conservation rémunèrent les populations locales pour la mise hors production ou la restauration naturelle de zones destinées à créer un corridor biologique;
- protection des bassins versants, par ex. les usagers de l'eau en aval rémunèrent les agriculteurs en amont pour l'adoption d'affectations des terres limitant la déforestation, l'érosion du sol, les risques d'inondations, etc.;
- beauté du paysage, par ex. un opérateur touristique paie une communauté locale pour ne pas chasser dans une forêt utilisée pour les safaris touristiques.

Wunder définit les PSE comme une transaction volontaire entre au moins un acquéreur et au moins un pourvoyeur de services, axée sur un service environnemental bien défini (ou une utilisation des terres susceptible de garantir ce service), et subordonnée à des dispositions contractuelles.

Wunder, Engel & Pagiola (2008) analysent les études de cas de PSE tirées des pays développés et en développement, la plupart en Amérique latine, mais également en Chine, France et Australie. Les auteurs font la distinction entre programmes financés par les gouvernements et par les usagers, ces derniers étant à bien plus petite échelle. Les programmes financés par les gouvernements tendent

⁵ Cette section est adaptée de Gilmour, 2009b avec ajouts.

également à des objectifs non environnementaux tels que la réduction de la pauvreté et le développement régional, outre les principaux objectifs écologiques. Ils sont normalement administrés par des organismes nationaux créés *ad hoc* ou opérant déjà dans le secteur. Dans presque tous les cas, il faut un intermédiaire entre ceux qui paient le service et ceux qui le fournissent:

Le travail avec les fournisseurs est particulièrement complexe du point de vue logistique (et représente l'essentiel des coûts de transaction) car ils sont généralement disséminés sur le territoire. Quelqu'un doit se charger de négocier avec eux et/ou de communiquer les propositions de rémunération, contracter des accords avec les intéressés, s'assurer de la suite donnée et effectuer les paiements. (Wunder, Engel & Pagiola, 2008)

Dans la quasi-totalité des cas, les paiements sont octroyés directement aux propriétaires (particuliers, groupes communautaires, coopératives et communautés autochtones).

Le rôle des forêts dans le piégeage et le stockage du carbone offre une opportunité pour les PSE, et a fait des forêts un élément important durant les récentes délibérations internationales sur le changement climatique. Un nouveau concept est en cours d'élaboration pour la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD+), qui sera appliquée après le Protocole de Kyoto. Si l'idée à l'origine des transferts de carbone est de rémunérer les populations ou les gouvernements pour la plantation d'arbres en vue de piéger le carbone, l'idée à la base de REDD est de rétribuer les populations pour éviter la déforestation et la dégradation des forêts. Ce système devrait permettre aux nations exposées à de vastes réductions des superficies boisées ou de graves déclins de la qualité des forêts d'engendrer des revenus (Vickers, 2008). Le Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale et le Programme UN-REDD piloté par la FAO, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) envisagent de préparer les pays en développement afin qu'ils soient en mesure de prendre part à un marché de crédits carbone pour les projets de foresterie.

La mise en œuvre d'un système de PSE comporte maintes difficultés pratiques liées aux PSE. Le lien entre le service à fournir et le changement de végétation/utilisation des terres est souvent ténu, et comporte d'importantes questions d'audit. Dans la plupart des cas, des mesures de substitution (zone de terres marginales reboisées, ou accroissement de la densité d'arbres/végétation) pour déterminer la conformité devront être convenues.

Wunder, Engel & Pagiola (2008) s'interrogent également si les programmes encouragent réellement les bonnes utilisations des terres, car les liens biophysiques sous-jacents n'ont pas été pleinement mesurés et sont sujets à controverse. Toutefois, les auteurs soutiennent que "dans de nombreux cas où les paysages sont encore à l'état quasi naturel et les services sont satisfaisants, il y a matière à plaider

pour la conservation basée sur le principe de précaution— notamment parce que la prévention des changements négatifs d'utilisation des terres... serait beaucoup plus économique que des efforts de restauration" (Wunder, Engel & Pagiola, 2008). Le rôle des forêts dans la fixation du carbone est indéniablement un élément important dans le débat mondial sur le changement climatique, et les approches REDD+ pourraient jouer un rôle dans les scénarios futurs de gestion forestière, ce qui se traduira par l'ajout d'importants objectifs à l'échelle internationale ou nationale à l'ensemble existant d'objectifs locaux. Cependant, plusieurs précautions liées à la réforme de la tenure sont à garder à l'esprit, car une mise en œuvre efficace de REDD+ dépendra de la réforme de la tenure dans de nombreux pays. Une autre préoccupation est que les aspects liés au carbone en forêt seraient plus dominants dans les politiques REDD que les droits et intérêts des peuples autochtones et des communautés locales. Il est de plus en plus admis que REDD+ ne peut fonctionner que si la tenure forestière est clairement établi, car les paiements pour les services doivent être ciblés sur les populations détentrices de droits forestiers (Cotula & Mayers, 2009; Fisher, 2009), afin de garantir l'indemnisation des peuples dépendant de la forêt lorsque leur accès aux ressources forestières est limité. Cette considération de simple justice s'accompagne d'une question pragmatique: les populations sont peu susceptibles de conserver la forêt si elles ne reçoivent pas de dédommagements pour éviter de dégrader des ressources. Cotula & Mayers (2009) font également remarquer que des capacités institutionnelles locales et la connaissance et la préparation pour mettre en pratique une bonne foresterie seront essentielles pour REDD+ et nécessitera des droits de propriété locaux efficaces et équitables. La tenure devra par conséquent être le point de départ de la considération et non une réflexion après coup. Si la tenure n'est pas réglée avant la mise en œuvre de REDD+, cela comportera des incidences négatives à la fois pour les moyens d'existence et pour la réussite du plan en termes de conservation. Étant donné que la mise en œuvre d'une réforme efficace de la tenure est généralement lente, le risque est qu'une précipitation excessive résultant de l'exécution de REDD+ se traduise par une allocation de droits à tort à des populations (c'est-à-dire celles dépourvues de droits traditionnels) (Fisher, 2009).

REDD+ est de plus en plus préconisé pour ses avantages en faveur des pauvres. Comme le soulignent Fisher *et al* (2008) pour les PSE d'une façon générale, les avantages de REDD+ n'ont rien d'automatique, et REDD+ devrait être ciblé avec soin sur les pauvres. Parallèlement, si la tenure n'est pas réglée, REDD+ risque de compromettre les moyens d'existence et d'aggraver la pauvreté.

Une volonté d'aménager les paysages dans le but d'optimiser les budgets carbone semble émerger des débats, même si les modalités ne sont pas claires. Si les fonds aux gouvernements nationaux sont acheminés par des sources internationales ou par l'industrie en échange d'accroissements garantis du piégeage et stockage du carbone, la foresterie du carbone aura le potentiel de décentraliser le pouvoir lorsque l'agenda de gestion dépend des gouvernements. Cela serait susceptible de modifier la dynamique des droits transférés de gestion forestière. En particulier, il est fort probable que le processus délibératif, adaptatif et fondé sur la

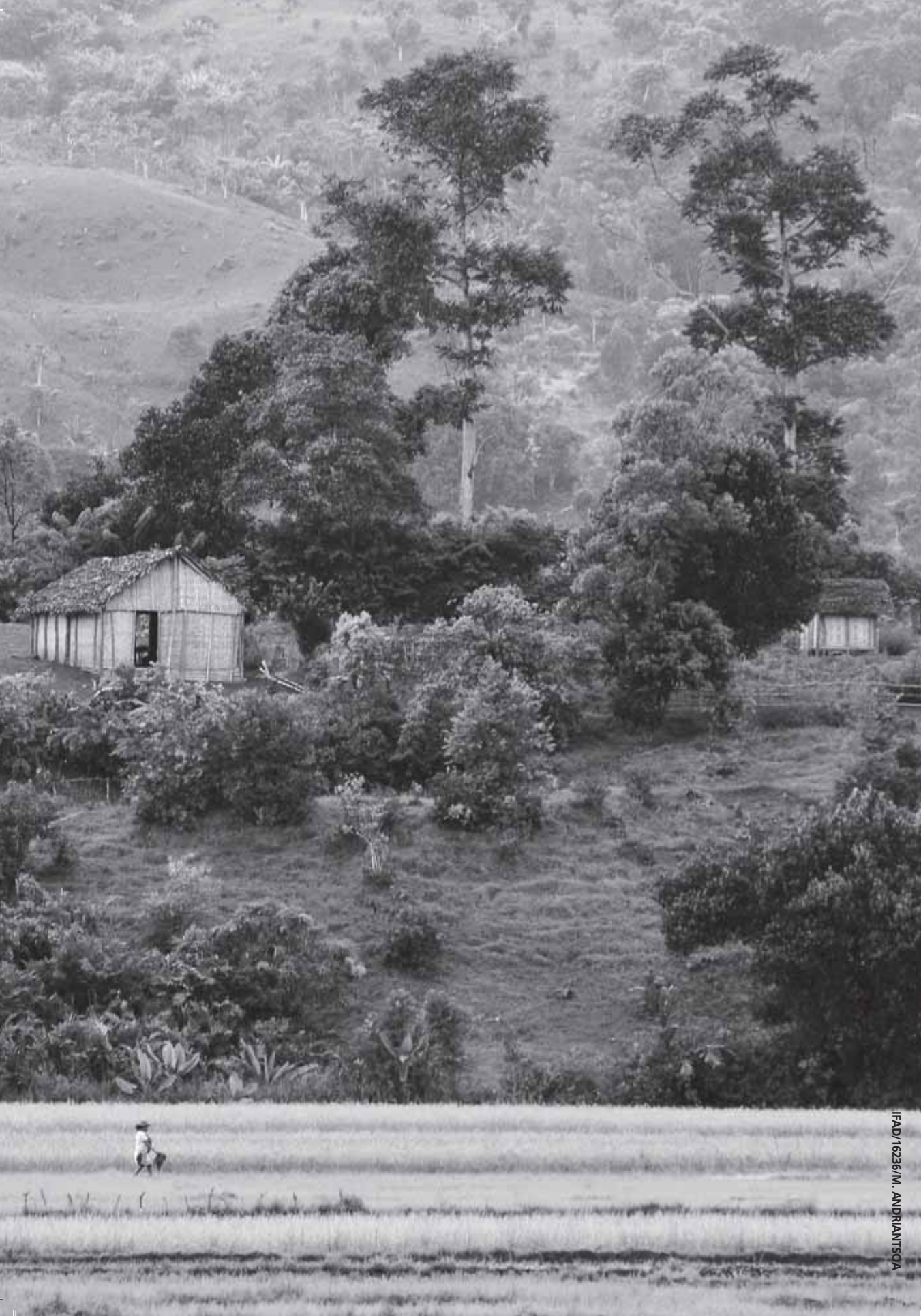
réflexion pour l'exécution de la tenure et des réformes associées, qui est au cœur de l'approche proposée dans cette publication, pourrait être faussé, voire écarté. Les avantages escomptés de REDD+ pourraient avoir un effet dissuasif sur la dévolution de la tenure par les gouvernements (Fisher, 2009), ce qui compromettrait nombre des effets positifs de la décentralisation et de la délégation de la gestion forestière. Lewis (2009) soutient que le débat sur REDD:

... s'est concentré sur les obstacles techniques et méthodologiques et sur la finance du carbone ... (et que) sans une planification attentive, REDD risque de créer de grands nombres de "réfugiés du carbone" à mesure que les gouvernements réduisent les activités de déboisement non rentables, comme celles des petits agriculteurs et ramasseurs du bois de feu...

Lewis poursuit en citant des études avançant que:

... les plus grandes superficies boisées et un degré élevé d'autonomie communautaire dans les décisions sont toutes associées à une forte activité de piégeage du carbone et à des avantages pour les moyens d'existence. En revanche, les utilisateurs locaux privés d'une sécurité de droits extraient les ressources à des rythmes non viables.

C'est pourquoi il est impératif que les organisations gouvernementales et non gouvernementales compétentes s'engagent dans le débat sur le changement climatique pour infléchir les règles, et en particulier pour protéger les droits des communautés. L'introduction des nouveaux agendas (tels que REDD+ et autres approches liées au piégeage du carbone) pourrait détourner l'attention de l'objectif de la réforme, et surtout rendre les cadres réglementaires et systèmes de gouvernance associés les plus favorables possibles. Une fois que ces systèmes sont fonctionnels et effectifs, des agendas supplémentaires peuvent être ajoutés, à condition que des sauvegardes appropriées soient mises en place pour garantir les moyens d'existence et l'émancipation des populations locales.



9. Conclusions

Au cours des deux dernières décennies, des changements profonds et radicaux sont intervenus dans les mécanismes de tenure formelle qui s'appliquent à de nombreuses forêts du monde. Les macro orientations de ces changements sont essentiellement le fruit de transitions politiques (et, dans une certaine mesure, économiques) au niveau macro. Toutefois, une fois que ces grandes réorientations ont eu lieu, des changements substantiels peuvent être mis en place dans le cadre d'une approche délibérative et adaptative de réforme. Si les régimes forestiers sont encore dominés par la propriété et la gestion de l'Etat, on a assisté à une tendance à la délégation des droits aux ménages, petits exploitants, communautés, groupes autochtones et autres. Cela débouche sur un système de tenure plus diversifié qui peut servir de base pour améliorer la gestion forestière et les moyens d'existence locaux, en particulier en présence de gestion défaillante de l'Etat.

Un des fils directeurs de la présente publication est que la réforme de la tenure ne devrait pas être un processus unique et isolé, mais faire partie d'une approche de plus grande envergure intégrée dans l'agenda de développement du pays et reliée à la gestion des autres ressources naturelles, comme l'eau et la terre. La justice sociale est une autre considération importante dans de nombreux pays. L'expérience suggère que la réforme de la tenure à elle seule est peu susceptible de porter à la réalisation des objectifs de gestion forestière, qui comprennent généralement la gestion durable des forêts et l'amélioration des moyens d'existence locaux. La tenure fait partie d'un système plus vaste, et sa réforme requiert une attention parallèle à la réforme des cadres réglementaires et des mécanismes de gouvernance pour garantir qu'ils offrent le plus grand soutien possible.

Le processus de réforme de la tenure proposé souligne l'engagement avec une vaste gamme de parties prenantes dans le cadre d'une approche délibérative et basée sur la réflexion, avançant de manière adaptative en appliquant une boucle de rétroaction des expériences de terrain. Ce processus ne peut être considéré comme linéaire. La présente publication a tiré plusieurs principes servant à définir et à guider un processus d'exécution de la réforme.

Vu que la réforme de la tenure est rarement un processus linéaire, elle peut parfois être perçue comme relativement "désordonnée", comme l'est en général l'élaboration des politiques. En outre, les choses ne vont pas toujours comme prévu et il faut s'attendre invariablement à ce que le processus comporte des conséquences indésirables.

En dépit des problèmes encore existants, les expériences de nombreux pays ayant lancé avec succès des réformes de la tenure justifient l'optimisme et garantissent qu'il vaut la peine de poursuivre le processus basé sur les meilleures pratiques. L'application des principes énoncés dans cette publication est suscep-

tible de porter à des résultats qui renforceront considérablement la probabilité d'atteindre les objectifs de gestion forestière traduisant les opinions de la société contemporaine.

Se penchant sur le débat mondial sur la sécurité de la tenure, Ellsworth (2004) déclare que:

L'expérience atteste qu'aucun régime de propriété ne sera en mesure d'atteindre les buts majeurs... de justice sociale, création de moyens d'existence, gestion rationnelle des forêts, conservation de la biodiversité ou prospérité économique. Ces résultats relèvent de situations et de sites spécifiques, difficiles à prévoir, et quoi qu'il en soit, ne sont pas nécessairement appelés à durer, tout simplement parce que les pouvoirs des différents acteurs revendiquant la sécurité de leurs droits et divers droits de propriété sont en constante évolution, ce qui porte à une transformation permanente des régimes de propriété sous-jacents.

Cette déclaration résume nombre des questions qui ont été examinées, et souligne le dynamisme de la politique de réforme de la tenure. L'enjeu pour l'avenir est de parvenir à des résultats de gestion forestière améliorée à plus grande échelle par une approche considérée de réforme de la tenure forestière restant continuellement à l'écoute de l'environnement social et politique en constante évolution.

Bibliographie

- Barrow, E. & Mlenge, W.** 2008. Case study 2. Forest restoration in Shinyanga, Tanzania. In R. Fisher, S. Maginnis, W. Jackson, E. Barrow & S. Jeanrenaud. *Linking conservation and poverty reduction: Landscapes, people and power*, pp. 53–61. Londres, Earthscan.
- Barrow, E., Clarke, J. Grundy, I., Kamugisha, J.R. & Tessema, Y.** 2002. *Analysis of stakeholder power and responsibilities in community involvement in forest management in Eastern and Southern Africa*. Nairobi, Bureau de l'UICN pour l'Afrique de l'Est.
- Blomley, T., Ramadhani, H., Meshack, C., Mbwarmbo, L. & Sianga, C.** 2007. From project to programme: Experiences with mainstreaming and institutionalising PFM in Tanzania. In E. Kebessa & C. DeStoop, eds. *Actes de la Conférence internationale sur la gestion forestière participative, la biodiversité et les moyens d'existence en Afrique* pp. 214–225. Addis Ababa, Gouvernement d'Éthiopie, en collaboration avec d'autres partenaires.
- Brazill, J. & Broekhoven, G.** 2009. Le Plan d'action FLEGT et le rôle du dialogue multiparticipatif. *Arbovitae* Numéro spécial, Juillet 2009, pp. 14–15. Gland, UICN.
- Bull, G. & White, A.** 2002. *Global forests in transition: Challenges and opportunities, Actes de la perspective mondiale sur la foresterie autochtone: relier les communautés, le commerce et la conservation*, 4–6 juin 2002, Vancouver, Canada.
- Campese, J.** 2009. Rights-based approaches to conservation: An overview of concepts and questions. In J. Campese, T. Sutherland, T. Greiber & G. Oviedo, eds. *Rights-based approaches: Exploring issues and opportunities for conservation*, pp. 1–46. Bogor, Indonésie, CIFOR et UICN.
- CARE Nepal.** 2009. *Thematic stories of change*. Kathmandu, Care Nepal SAGUN Program.
- Colchester, M., Ekadinata, A., Fay, C., Pasya, G., Indriani, E., Situmorang, L., Sirait, M., van Noordwijk, M., Cahyaningsih, N., Budidarsono, S., Suyanto, S., Kusters, K., Manalu, P. & Gaveau, D.** 2005. *Facilitating agroforestry development through land and tree tenure reforms in Indonesia*. CIRAF Asie du Sud-Est, Document de travail n° 2005/2. Bogor, Indonésie, Centre mondial de l'agroforesterie.
- Contreras-Hermosilla, A. & Fay, C.** 2005. *Strengthening forest management in Indonesia through land tenure reform: Issues and framework for action*. Bogor, Indonésie et Washington, DC, CIRAF, Banque mondiale et Forest Trends.
- Cotula, L. & Mayers, J.** 2009. *Tenure in REDD: Start point or afterthought?* Natural Resource Issues No. 15. Londres, IIED.
- Couillard, V., Gilbert, J., Kenrick, J. & Kidd, C.** 2009. *Land rights and the forest peoples of Africa, historical, legal and anthropological perspectives*. Overview: analysis and context. Moreton-in-Marsh, UK, Forest Peoples Programme.

- Cronkleton, P., Barry, D., Pulhin, J.M. & Saigal, S. 2010. The devolution of management rights and the co-management of community forests. In A.M. Larson, D. Barry, G.R. Dahal & C.J.P. Colfer, eds. *Forests for people: community rights and forest tenure reform*. Londres, Earthscan.
- Dahal, G.R. & Adhikara, K.P. 2008. Trends and impact of forest tenure reforms in Asia: Cases from India, Indonesia, Lao PDR, Nepal and the Philippines. *Journal of Forest and Livelihood*, 7(1): 19–26.
- Dick, B. 1997. Action learning and action research. Document Internet, accessible à: www.scu.edu.au/schools/gcm/ar/arp/actlearn.html
- Ellsworth, L. 2004. *A place in the world: A review of the global debate on tenure security*. New York, Ford Foundation.
- Ellsworth, L. & White, A. 2004. *Deeper roots: Strengthening community tenure security and community livelihoods*. New York, Ford Foundation, New York.
- Engel, S., Pagiola, S., & Wunder, S. 2008. Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues. *Ecological Economics*, 65: 663–674.
- FAO. 1997. *People and forests in Asia and the Pacific: Situation and prospects*, by R.J. Fisher, S. Srimongkontip & C. Veer. Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study, Working Paper No. APFSOS/WP/27. Rome.
- FAO. 2003. *Natural resource conflict management case studies: an analysis of power, participation and protected areas*. Rome
- FAO. 2004. *Simpler forest management plans for participatory forestry*. FONP Working Paper. Rome.
- FAO. 2006. *Understanding forest tenure in South and Southeast Asia*. Forestry Policy and Institutions Working Paper No. 14. Rome.
- FAO. 2007. *Reaching consensus. Multi-stakeholder processes in forestry: experiences from the Asia-Pacific region*, by D.A. Gilmour, P.B. Durst & K. Shono. Bangkok.
- FAO. 2008. *Comprendre les régimes forestiers en Afrique: opportunités et enjeux de diversification*. Document de travail sur les politiques et les institutions forestières n°19. Rome.
- FAO. 2009a. *Forest tenure in Latin American countries: An overview*. Forestry Policy and Institutions Working Paper No. 24. Rome.
- FAO. 2009b. *Have decollectivization and privatization contributed to sustainable forestry management and poverty alleviation in China?* by J. Liu & L. Zhao. Forestry Policy and Institutions Working Paper No. 23. Rome.
- FAO. 2010a. *Forest tenure in West and Central Asia, the Caucasus and the Russian Federation*, ed. F. Romano, I. Buttoud & D. Reeb. Forestry Policy and Institutions Working Paper No. 25. Rome.
- FAO. 2010b. Genre. Programme FAO: Forêts. Document Internet, accessible à: www.fao.org/gender/gender-home/gender-programme/gender-forests/fr/
- FAO. 2010c. *Evaluation des ressources forestières mondiales 2010 – Rapport principal*. Étude FAO: Forêts 163. Rome.
- Fisher, R.J. 1989. *Indigenous systems of common property forest management in Nepal*.

- Working Paper No 18. Honolulu, Hawaii, USA, East-West Environment and Policy Institute, East-West Center.
- Fisher, R.J.** 1994. Indigenous forest management in Nepal: Why common property is not a problem. In M. Allen, ed. *Anthropology of Nepal: people, problems and processes*, pp. 64–81. Kathmandu, Mandala Book Point.
- Fisher, R.J.** 1999. Délégation de pouvoir et décentralisation de la gestion forestière en Asie et dans le Pacifique :différents aspects et problèmes. *Unasylva*, 50(4): 3–5.
- Fisher, R.J.** 2009. *Rights, tenure, governance and REDD in South East Asia*. Présentation au Séminaire sur les droits sur les ressources et mécanismes de réduction des émissions de gaz à effet de serre dues à la déforestation: l'Experience de l'Indonésie, 30 novembre 2009. Sydney, Australie, Institute for Sustainable Solutions, Université de Sydney.
- Fisher, R., Maginnis, S., Jackson, W., Barrow, E. & Jeanrenaud, S.** 2008. *Linking conservation and poverty reduction: Landscapes, people and power*. Londres, Earthscan.
- FNUF.** No date. Frequently asked questions: What is sustainable forest management? Document Internet, accessible à: www.un.org/esa/forests/faq.html#sfm
- FSC.** FSC Principles and Criteria. Document Internet, accessible à: www.fsc.org/pc.html
- Gilmour, D.A.** 2005. *Applying an adaptive management approach in forest landscape restoration*. Londres, Earthscan.
- Gilmour, D.A.** 2009a. *National Strategy for Community Forestry: The way ahead*. Thimphu, Bhoutan, Département des forêts, Ministère de l'agriculture, Gouvernement royal du Bhoutan.
- Gilmour, D.A.** 2009b. *Watershed management in Bhutan: from policy to practice. A roadmap to implement a National Watershed Management Program*. Thimphu, Bhoutan, Département des forêts, Ministère de l'agriculture, Gouvernement du Bhoutan.
- Gilmour, D.A. & Fisher, R.J.** 1991. *Villagers, forests and foresters – the philosophy, process and practice of community forestry in Nepal*. Kathmandu, Sahayogi Press.
- Gilmour, D.A., O'Brien, N. & Nurse, M.** 2005. Overview of regulatory frameworks for community forestry. In N. O'Brien, S. Matthews & M. Nurse, eds. *Regulatory frameworks for community forestry in Asia*. Premier forum régional de foresterie communautaire, Actes d'un forum régional, pp. 3–33. Bangkok, RECOFTC.
- Gilmour, D.A. & Sarfo-Mensah, P.** 2005. *Strengthening participatory approaches to forest management in Ghana, Guyana and Uganda*. Rapport d'évaluation finale du projet GCP/INT/808/UK. Rome, FAO.
- Gray, J.A.** 1997. Underpricing and overexploitation of tropical forests: Forest pricing in the management, conservation and preservation of tropical forests. *Journal of Sustainable Forestry*, 4(1–2): 75–97.
- Gray, J.A.** 2000. *Forest concessions: Experience and lessons from countries around the world*. Présentation au Symposium international UIFRO: Gestion intégrée des forêts pluviales néotropicales par les industries et les communautés, Décembre 2000. Belém, Pará, Brésil.

- Gray, J.A. 2002. *Forest concession policies and revenue systems. Country experiences and policy changes for sustainable tropical forestry*. World Bank Technical Paper No. 522. Forests Series. Washington, DC, World Bank.
- Grut, M., Gray, L.A. & Egli, N. 1991. *Forest pricing and concession policies: managing the high forests of West and Central Africa*. World Bank Technical Paper No. 143. Washington, DC, World Bank Africa Technical Department.
- Hardin, G. 1968. The tragedy of the commons. *Science*, 162: 1243–1248.
- Johnson, N. & Cabarle, B. 1993. Surviving the cut: Natural forest management in the humid tropics. Washington, DC, World Resources Institute.
- Karsenty, A., Garcia Drigo, I., Piketty, M.-G. & Singer, B. 2008. Regulating industrial forest concessions in Central Africa and South America. *Forest Ecology and Management*, 256(7): 1498–1508.
- Kemmis, S. & McTaggart, R., eds. 1988. *The action research planner*. Third edition. Deakin, Australia, Deakin University Press.
- Klaver, D. 2009. *Multi-stakeholder design of forest governance and accountability arrangements in Equator province, Democratic Republic of Congo*. Wageningen, Pays-Bas, UICN et Université de Wageningen.
- Larson, A.M., Pacheco, P., Toni, F. & Vallejo, M. 2007. Trends in Latin American forestry decentralizations: legal frameworks, municipal governments and forest dependent groups. *International Forestry Review*, 9(3): 734–747.
- Larson, A.M., Cronkleton, P., Barry, D. & Pacheco, P. 2008. *Tenure rights and beyond: Community access to forest resources in Latin America*. Occasional Paper No. 50. Bogor, Indonesia, CIFOR.
- Lebbie, A., Fisher, R., Odoom, E., Topor, W., Flomo, J. & Kardoh, G. 2009. *Understanding diversity: A study of livelihoods and forest landscapes in Liberia*. Préparé pour la Stratégie Moyens d'existence et paysages. Monrovia, UICN.
- Lengyel, A. 1999. *Eigentumsveränderungen in der Forstwirtschaft Ungarns und deren Auswirkungen im 20. Jahrhundert*. Dissertation der Fakultät für Forst-, Geo- und Hydrowissenschaften. Dresden, Germany, Technischen Universität.
- Lengyel, A. 2002. Privatisierung in der historischen Perspektive und ihre Erfahrungen in Ungarns Forstwirtschaft. In N. Rankovic & D. Nonic, eds. *Privatization in forestry*. Volume II, pp. 29–48. Belgrade, Finegraf.
- Lewis, S.L. 2009. Carbon emissions: The poorest forest dwellers could suffer. *Nature*, 462(7273): 567.
- Liu, D. & Edmunds, D. 2003. Devolution as a means of expanding local forest management in South China: Lessons from the past 20 years. In W.F. Hyde, B. Belcher & X. Jiantao, eds. *China's forests: Global lessons from market reforms*. Washington, DC, Resources for the Future, et Bogor, Indonésie, Centre international de recherche sur les forêts (CIFOR).
- Liu, J. & Landell-Mills, N. 2003. Taxes and fees in the southern collective forest region. In W.F. Hyde, B. Belcher & X. Jiantao, eds. *China's forests: Global lessons from market reforms*. Washington, DC, Resources for the Future, et Bogor, Indonésie, Centre international de recherche sur les forêts (CIFOR).

- Malla, Y.B. 2000. Impact de la politique de foresterie communautaire sur les moyens d'existence et la sécurité alimentaire en milieu rural au Népal. *Unasylva*, 202(52).
- Mayers, J. & Bass, S. 1999. *Policy that works for forest and people. Series overview*. Series No 7. Londres, IIED.
- McGrath, M. 1997. *Community based forest conservation and management in the Pacific Islands*. Document présenté au Séminaire sur la foresterie communautaire: Réflexions et orientations futures dans le développement de la foresterie communautaire, 17–19 juillet 1997, Bangkok, organisé par le Centre de formation régional en foresterie communautaire.
- Ministère de la foresterie, Indonésie. 2008. *Provisions and procedures for issuing ecosystem restoration forest timber utilisation permits for natural forests in production forests through applications*. Regulation No: P.61/Menhut-II/2008. Djakarta.
- Monela, G.C., Chamshama, S.A.O., Mwaipopo, R. & Gamassa, D.M. 2004. *A Study on the social, economic and environmental impacts of forest landscape restoration in Shinyanga Region, Tanzania*. Premier projet. Dar Es Salaam, Ministère des ressources naturelles et du tourisme, République-Unie de Tanzaniet et Bureau régional UICN pour l'Afrique de l'Est.
- Nguyen, Q.T. 2006. Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction? Case study from Viet Nam. In *Understanding forest tenure in South and Southeast Asia*. Forestry Policy and Institutions Working Paper No 14, pp. 355–407. Rome, FAO.
- Nguyen, Q.T., Nguyen, B.N., Tran, N.T., Sunderlin, W. & Yurdi, Y. 2008. Forest tenure reform in Viet Nam: Case studies from the Northern Upland and Central Highlands regions. Bangkok, RECOFTC, and Washington, DC, RRI.
- Ojha, H. 2009. Civic engagement and deliberative governance: The case of Community Forest Users' Federation, Nepal. *Studies in Nepalese History and Society*, 14(2): 303–334.
- Ojha, H., Khanal, D.R., Sharma, N., Sharma, H. & Pathak, B. 2008. Federation of Community Forest User Groups in Nepal: An innovation in democratic forest governance. In B. Fisher, C. Veer & S. Mahanty, eds. *Poverty reduction and forests: tenure, market and policy reforms. Actes de la Conférence internationale, 3–7 septembre 2007. Bangkok*. RECOFTC et RRI. (CD-Rom)
- Ostrom, E. 1990. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Oyono, P.R. 2009. New niches of community rights to forests in Cameroon: tenure reform, decentralization category or something else? *International Journal of Social Forestry*, 2(1): 1–23.
- Pacheco, P. & Barry, D. 2009. *From agrarian to forest tenure reform: The recognition of forest rights in Latin America*. XIIIème Congrès forestier mondial, 18–23 octobre 2009, Buenos Aires.
- Pacheco, P., Barry, D., Cronkleton, P. & Larson, A. 2008. *The role of informal institutions in the use of forest resources in Latin America*. Bogor, Indonesia, CIFOR.

- Paudel, N.S., Banjade, M.R. & Dahal, G.R. 2008. Handover of community forestry: A political decision or a technical process? *Journal of Forest and Livelihood*, 7(1): 27–35.
- Pokharel, B., Branney, P., Nurse, M. & Malla, Y.B. 2008. Community forestry: conserving forests, sustaining livelihoods, strengthening democracy. In H. Ojha, N. Timsina, C. Kumar, B. Belcher & M. Banjade, eds. *Communities, forests and governance: Policy and institutional innovations from Nepal*, pp. 55–91. New Delhi, India, Adroit.
- Pokorny, B., Sabogal, C., de Jong, W., Pacheco, P., Porro, N., Louman, B. & Stoian, D. 2010. Défis de la foresterie communautaire en Amérique tropicale. *Bois et Forêts des Tropiques*, 303(1): 53–66.
- Queensland Government. 2010. www.treasury.qld.gov.au/office/services/asset-management/asset-sales/fpq-expression-of-interest.pdf
- Repetto, R. & Gillis, M., eds. 1988. *Public policies and the misuse of forest resources*. Cambridge, UK, WRI and Cambridge University Press.
- Revans, R. 1980. *Action learning: New techniques for management*. London, Blond and Briggs.
- Ribot, J.C. 2002. *Democratic decentralization of natural resources. Institutionalizing popular participation*. Washington, DC, World Resources Institute.
- RRI. 2008. *Seeing people through the trees: Scaling up efforts to advance rights and address poverty, conflict and climate change*. Washington, DC.
- RRI. 2009. *Tropical forest tenure assessment: Trends, challenges and opportunities. Conférence internationale sur la tenure, gouvernance et entreprises forestières: nouvelles opportunités pour l'Afrique Centrale et de l'Ouest*, mai 2009, Yaoundé, Cameroun. RRI et OIBT.
- Schmithüsen, F. & Hirsch, F. 2009. *Private forest ownership in Europe*. Study Paper No. 25. Geneva, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, Division du commerce et du bois.
- Shepherd, G. 2008. Forest restoration, rights and power: What's going wrong in the ngitili forests of Shinyanga? *ArborVitae*, 36: 3.
- Sida. 2007. *Natural resource tenure*. Position paper. Stockholm, Suède.
- Sikor, T. & Nguyen, Q.T. 2006. Why may forest devolution not benefit the rural poor? Forest entitlements in Viet Nam's Central Highlands. *World Development*, 35(11): 2010–2025.
- Sharma, N.N & Acharya, B. 2004. Good governance in Nepal's community forestry: Translating concepts into actions. Kathmandu, USAID.
- Sunderlin, W., Hatcher, J. & Liddle, M. 2008. From exclusion to ownership? Challenges and opportunities in advancing forest tenure reforms. Washington, DC, RRI.
- Suzuki, R., Durst, P.D. & Enters, T. 2008. Poverty reduction in the forestry sector: Timber harvesting and wood processing – the answer to rural poverty. In B. Fisher, C. Veer & S. Mahanty, eds. *Poverty reduction and forests: tenure, market and policy reforms. Actes d'une Conférence internationale, 3–7 septembre 2007. Bangkok*. RECOFTC et RRI. (CD-Rom)

- Thuan, D.D.** 2005. *Forestry, poverty reduction and rural livelihoods in Vietnam*. Ministry of Agriculture and Rural Development of Viet Nam.
- USAID.** 2000. USAID/Nepal Country Strategic Plan 2001–2005. Kathmandu, Nepal.
- van Bodegom, A., Klaver, D., van Schoubroeck, F. & van der Valk, O.** 2008. FLEGT beyond T. Exploring the meaning of “governance” concepts for the FLEGT process. Wageningen, Pays-Bas, Wageningen University and Research Centre.
- Vickers, B.** 2008. REDD: A steep learning curve. *In* European Tropical Forest Research Network. Financing sustainable forest management. *ETFRN News*, 49: 137–145.
- Walker, A.** 2004. Seeing farmers for the trees: Community forestry and the arborealisation of agriculture in northern Thailand. *Asia Pacific Viewpoint*, 45: 311–324.
- White, A. & Martin, A.** 2002. *Who owns the world's forests? Forest tenure and public forests in transition*. Washington, DC, Forest Trends.
- World Bank.** 2001. *World Development Report 2000/2001: Attacking poverty*. New York, Oxford University Press.
- Wunder, S.** 2001. Poverty alleviation and tropical forests: What scope for synergies? *World Development*, 29(11): 1817–1833.
- Wunder, S.** 2005. *Payments for environmental services: Some nuts and bolts*. CIFOR Occasional Paper No. 42. Bogor, Indonesia, CIFOR.
- Wunder, S., Engel, S. & Pagiola, S.** 2008. Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries. *Ecological Economics*, 65: 834–852.
- WWF.** 2005. *Illegal logging in Romania*. WWF European Forest Programme and Danube Carpathian Programme.



Annexe

Catégories et définitions

RÉGIME DE PROPRIÉTÉ

Propriété de la forêt	Fait généralement référence au droit juridique d'utiliser, de contrôler, de céder ou de bénéficier autrement d'une forêt de façon libre et exclusive. La propriété d'une forêt peut s'acquérir par droit de cession notamment la vente, la donation et l'héritage.
Droits de gestion des forêts publiques	Fait référence au droit d'aménager et utiliser les forêts de propriété publique pour une période spécifique.
Propriété publique	Forêt appartenant à l'État; à des unités administratives de l'administration publique; ou à des institutions ou sociétés appartenant à l'administration publique.
Propriété privée	Forêt appartenant à des particuliers, familles, communautés, coopératives privées, sociétés et autres entités commerciales, institutions religieuses privées et établissements d'enseignement privés, caisses de retraite ou fonds de placement, ONG, associations pour la conservation de la nature et autres institutions privées.
Particuliers (sous-catégorie de propriété privée)	Forêt appartenant à des particuliers et des familles.
Entités et institutions commerciales privées (sous-catégorie de propriété privée)	Forêt appartenant à des sociétés, coopératives, compagnies et autres entités commerciales ainsi qu'à des organisations privées tels que les ONG, les associations pour la conservation de la nature, les institutions religieuses privées, les établissements d'enseignement, etc.
Communautés locales (sous-catégorie de propriété privée)	Forêt appartenant à un groupe de particuliers au sein d'une même communauté, vivant à l'intérieur ou à proximité de la zone forestière. Les membres de la communauté sont des copropriétaires partageant les droits et devoirs exclusifs, et les bénéfices obtenus contribuent au développement de la communauté.

Communautés autochtones/tribales (sous-catégorie de propriété privée)	Forêt appartenant aux communautés de populations indigènes ou tribales
Autres formes de propriété	Autres formes de régimes de propriété ne rentrant pas dans les catégories précédentes. Sont également incluses les aires dont la propriété n'est pas définie ou est contestée.

CATÉGORIES LIÉES AU DÉTENTEUR DE DROITS DE GESTION DES RESSOURCES FORESTIÈRES PUBLIQUES

Administration publique	L'administration publique (ou institutions ou sociétés appartenant à l'administration publique) maintient les droits et les responsabilités de gestion dans les limites spécifiées par la loi.
Particuliers/ménages	L'administration publique cède les droits et les responsabilités de gestion forestière aux particuliers ou aux ménages au travers de baux ou accords de gestion à long terme
Institutions privées	L'administration publique cède les droits et les responsabilités de gestion forestière à des sociétés, à d'autres entités commerciales, à des coopératives privées, à des institutions et associations privées à but non lucratif, etc., au travers de baux ou accords de gestion à long terme.
Communautés	L'administration publique cède les droits et les responsabilités de gestion forestière aux communautés locales (y compris les communautés indigènes ou tribales) au travers de baux ou accords de gestion à long terme.
Autres formes de droits de gestion	Les forêts pour lesquelles la cession des droits de gestion n'entre pas dans les catégories susmentionnées.

CAHIERS TECHNIQUES DE LA FAO

ÉTUDES FAO: FORÊTS

1	Contrats d'exploitation forestière sur domaine public, 1977 (A E F)	23	Prix des produits forestiers 1961-1980, 1981 (A/E/F)
2	Planification des routes forestières et des systèmes d'exploitation, 1977 (A E F)	24	Cable logging systems, 1981 (A C)
3	Liste mondiale des écoles forestières, 1977 (A/E/F)	25	Public forestry administrations in Latin America, 1981 (A)
3 Rév.	1. Liste mondiale des écoles forestières, 1981 (A/E/F)	26	La foresterie et le développement rural, 1981 (A E F)
3 Rév.	2. Liste mondiale des écoles forestières, 1986 (A/E/F)	27	Manuel d'inventaire forestier, 1981 (A F)
4/1	La demande, l'offre et le commerce de la pâte et du papier – Vol. 1, 1977 (A E F)	28	Small and medium sawmills in developing countries, 1981 (A E)
4/2	La demande, l'offre et le commerce de la pâte et du papier – Vol. 2, 1977 (A E F)	29	La demande et l'offre mondiales de produits forestiers 1990 et 2000, 1982 (A E F)
5	The marketing of tropical wood, 1976 (A E)	30	Les ressources forestières tropicales, 1982 (A E F)
6	Manuel de planification des parcs nationaux, 1978 (A E F)	31	Appropriate technology in forestry, 1982 (A)
7	Le rôle des forêts dans le développement des collectivités locales, 1978 (A Ar E F)	32	Classification et définitions des produits forestiers, 1982 (A/Ar/E/F)
8	Les techniques des plantations forestières, 1979 (A* Ar C E F)	33	Exploitation des forêts de montagne, 1984 (A E F)
9	Wood chips – production, handling, transport, 1976 (A C E)	34	Espèces fruitières forestières, 1982 (A E F)
10/1	Estimation des coûts d'exploitation à partir d'inventaires forestiers en zones tropicales – 1. Principes et méthodologie, 1980 (A E F)	35	Forestry in China, 1982 (A C)
10/2	Estimation des coûts d'exploitation à partir d'inventaires forestiers en zones tropicales – 2. Recueil des données et calculs, 1980 (A E F)	36	Technologie fondamentale dans les opérations forestières, 1982 (A E F)
11	Reboisement des savanes en Afrique, 1981 (A F)	37	Conservation et mise en valeur des ressources forestières tropicales, 1983 (A E F)
12	China: forestry support for agriculture, 1978 (A)	38	Prix des produits forestiers 1962-1981, 1982 (A/E/F)
13	Prix des produits forestiers 1960-1977, 1979 (A/E/F)	39	Frame saw manual, 1982 (A)
14	Mountain forest roads and harvesting, 1979 (A)	40	Circular saw manual, 1983 (A)
14 Rev.	1. Logging and transport in steep terrain, 1985 (A)	41	Techniques simples de carbonisation, 1983 (A E F)
15	AGRIS foresterie – Catalogue mondial des services d'information et de documentation, 1979 (A/E/F)	42	Disponibilités de bois de feu dans les pays en développement, 1983 (A Ar E F)
16	Chine: industries intégrées du bois, 1980 (A E F)	43	Systèmes de revenus forestiers dans les pays en développement, 1987 (A E F)
17	Analyse économique des projets forestiers, 1980 (A E F)	44/1	Essences forestières, fruitières et alimentaires – 1. Exemples d'Afrique orientale, 1984 (A E F)
17 Sup.	1. Economic analysis of forestry projects: case studies, 1979 (A E)	44/2	Essences forestières, fruitières et alimentaires – 2. Exemples de l'Asie du Sud-Est, 1986 (A E F)
17 Sup.	2. Economic analysis of forestry projects: readings, 1980 (A C)	44/3	Food and fruit-bearing forest species – 3. Exemples from Latin America, 1986 (A E)
18	Prix des produits forestiers 1960-1978, 1980 (A/E/F)	45	Establishing pulp and paper mills, 1983 (A)
19/1	Pulping and paper-making properties of fast-growing plantation wood species – Vol. 1, 1980 (A)	46	Prix des produits forestiers 1963-1982, 1983 (A/E/F)
19/2	Pulping and paper-making properties of fast-growing plantation wood species – Vol. 2, 1980 (A)	47	Enseignement technique forestier, 1989 (A E F)
20	Amélioration génétique des arbres forestiers, 1985 (A C E F)	48	Evaluation des terres en foresterie, 1988 (A C E F)
20/2	A guide to forest seed handling, 1985 (A E)	49	Le débardage de bœufs et de tracteurs agricoles, 1986 (A E F)
21	Influences exercées par les essences à croissance rapide sur les sols des régions tropicales humides de plaine, 1982 (A E F)	50	Transformations de la culture itinérante en Afrique, 1984 (A F)
22/1	Estimation des volumes et accroissement des peuplements forestiers – Vol. 1. Estimation des volumes, 1980 (A C E F)	50/1	Changes in shifting cultivation in Africa – seven case-studies, 1985 (A)
22/2	Estimation des volumes et accroissement des peuplements forestiers – Vol. 2. Etude et prévision de la production, 1980 (A C E F)	51/1	Etudes sur les volumes et la productivité des peuplements forestiers tropicaux – 1. Formations forestières sèches, 1984 (A F)
		52/1	Cost estimating in sawmilling industries: guidelines, 1984 (A)
		52/2	Field manual on cost estimation in sawmilling industries, 1985 (A)
		53	Aménagement polyvalent intensif des forêts au Kerala, 1985 (A E F)
		54	Planificación del desarrollo forestal, 1984 (E)
		55	Aménagement polyvalent intensif des forêts sous les tropiques, 1985 (A E F)

56	Breeding poplars for disease resistance, 1985 (A)	97	Produits forestiers non ligneux: Quel avenir? 1992 (A E F)
57	Coconut wood – processing and use, 1985 (A E)	98	Les plantations à vocation de bois d'œuvre en Afrique intertropicale humide, 1991 (F)
58	Sawdoctoring manual, 1985 (A E)	99	Cost control in forest harvesting and road construction, 1992 (A)
59	Les effets écologiques des eucalyptus, 1986 (A C E F)	100	Introduction à l'ergonomie forestière dans les pays en développement, 1994 (A E F)
60	Suivi et évaluation des projets de foresterie communautaire, 1989 (A E F)	101	Aménagement et conservation des forêts denses en Amérique tropicale, 1992 (A F P)
61	Prix des produits forestiers 1965-1984, 1985 (A/E/F)	102	Gérer et organiser la recherche forestière, 1993 (A E F)
62	Liste mondiale des institutions s'occupant des recherches dans le domaine des forêts et des produits forestiers, 1985 (A/E/F)	103	Les plantations forestières mixtes et pures dans les régions tropicales et subtropicales, 1995 (A E F)
63	Industrial charcoal making, 1985 (A)	104	Forest products prices, 1971-1990, 1992 (A)
64	Boisements en milieu rural, 1987 (A Ar E F)	105	Compendium of pulp and paper training and research institutions, 1992 (A)
65	La législation forestière dans quelques pays africains, 1986 (A F)	106	Evaluation économique des impacts des projets forestiers, 1994 (A F)
66	Forestry extension organization, 1986 (A C E)	107	Conservation des ressources génétiques dans l'aménagement des forêts tropicales – Principes et concepts, 1994 (A E F)
67	Some medicinal forest plants of Africa and Latin America, 1986 (A)	108	A decade of energy activities within the Nairobi programme of action, 1993 (A)
68	Appropriate forest industries, 1986 (A)	109	FAO/IUFRO directory of forestry research organizations, 1993 (A)
69	Management of forest industries, 1986 (A)	110	Actes de la réunion d'experts sur la recherche forestière, 1993 (A/E/F)
70	Terminologie de la lutte contre les incendies de forêt, 1986 (A/E/F)	111	Forestry policies in the Near East region: analysis and synthesis, 1993 (A)
71	Répertoire mondial des institutions de recherche sur les forêts et les produits forestiers, 1986 (A/E/F)	112	Evaluation des ressources forestières 1990 – Pays tropicaux, 1994 (A E F)
72	Wood gas as engine fuel, 1986 (A E)	113	Conservation <i>ex situ</i> de pollen et de graines, et de cultures <i>in vitro</i> de plantes ligneuses pérennes, 1994 (A F)
73	Produits forestiers – Perspectives mondiales: projections 1985-2000, 1986 (A/E/F)	114	Analyse d'impacts de projets forestiers: problèmes et stratégies, 1995 (A E F)
74	Guidelines for forestry information processing, 1986 (A)	115	Forestry policies of selected countries in Asia and the Pacific, 1993 (A)
75	An operational guide to the monitoring and evaluation of social forestry in India, 1986 (A)	116	Les panneaux à base de bois, 1993 (F)
76	Wood preservation manual, 1986 (A)	117	Mangrove forest management guidelines, 1993 (A)
77	Databook on endangered tree and shrub species and provenances, 1986 (A)	118	Biotechnology in forest tree improvement, 1994 (A)
78	Appropriate wood harvesting in plantation forests, 1987 (A)	119	Numéro non assigné
79	Petites entreprises forestières, 1988 (A E F)	120	Decline and dieback of trees and forests – A global overview, 1994 (A)
80	Forestry extension methods, 1987 (A)	121	Ecologie et éducation en milieu rural – Manuel de pédagogie rurale, 1995 (A E F)
81	Guidelines for forest policy formulation, 1987 (A C)	122	Ouvrages sur l'aménagement durable des forêts, 1994 (A E F)
82	Prix des produits forestiers 1967-1986, 1988 (A/E/F)	123	Enseignement forestier – Tendances récentes et perspectives, 1994 (A F)
83	Trade in forest products: a study of the barriers faced by the developing countries, 1988 (A)	124	Evaluation des ressources forestières 1990 – Synthèse mondiale (A E F)
84	Produits forestiers – Perspectives mondiales: projections 1987-2000, 1988 (A/E/F)	125	Prix des produits forestiers 1973-1992, 1995 (A/E/F)
85	Programmes d'enseignement en matière de vulgarisation forestière, 1988 (A/E/F)	126	Le changement climatique, les forêts et l'aménagement forestier – Aspects généraux, 1997 (A E F)
86	Forestry policies in Europe, 1988 (A)	127	Détermination de la valeur des forêts: contexte, problèmes et orientations, 1997 (A F S)
87	Petites opérations de récolte du bois et d'autres produits forestiers par les ruraux, 1989 (A E F)	128	Forest resources assessment 1990 – Tropical forest plantation resources, 1995 (A)
88	Aménagement des forêts tropicales humides en Afrique, 1990 (A F P)	129	Environmental impact assessment and environmental auditing in the pulp and paper industry, 1996 (A)
89	Review of forest management systems of tropical Asia, 1989 ((A))		
90	Foresterie et sécurité alimentaire, 1993 (A Ar E F)		
91	Outils et machines simples d'exploitation forestière, 1990 (A E F) (Publié uniquement dans la Collection FAO: Formation, n° 18)		
92	Forestry policies in Europe – an analysis, 1989 (A)		
93	Energy conservation in the mechanical forest industries, 1990 (A E)		
94	Manual on sawmill operational maintenance, 1990 (A)		
95	Prix des produits forestiers 1969-1988, 1990 (A/E/F)		
96	Planning and managing forestry research: guidelines for managers, 1990 (A)		

- 130 Forest resources assessment 1990 – Survey of tropical forest cover and study of change processes, 1996 (A)
- 131 Ecología y enseñanza rural - Nociones ambientales básicas para profesores rurales y extensionistas, 1996 (E)
- 132 Politiques forestières d'un certain nombre de pays d'Afrique, 1996 (E/F)
- 133 Forest codes of practice – Contributing to environmentally sound forest operations, 1996 (A)
- 134 Estimating biomass and biomass change of tropical forests – A primer, 1997 (A)
- 135 Guidelines for the management of tropical forests – 1. The production of wood, 1998 (A E)
- 136 Managing forests as common property, 1998 (A)
- 137/1 Forestry policies in the Caribbean – Volume 1: Proceedings of the Expert Consultation, 1998 (A)
- 137/2 Forestry policies in the Caribbean – Volume 2: Reports of 28 selected countries and territories, 1998 (A)
- 138 Réunion de la FAO sur les politiques nationales ayant une incidence sur les incendies de forêt, 2001 (A E F)
- 139 Principes de bonne gestion des concessions et contrats relatifs aux forêts publiques, 2003 (A E F)
- 140 Evaluation des ressources forestières mondiales 2000 – Rapport principal, 2002 (A E F)
- 141 Etude prospective du secteur forestier en Afrique – Rapport régional: opportunités et défis à l'horizon 2020, 2003 (A Ar F)
- 142 Impacts intersectoriels des politiques forestières et des autres secteurs, 2005 (A E F)
- 143 Gestion durable des forêts tropicales en Afrique centrale – Recherche d'excellence, 2003 (A F)
- 144 Climate change and the forest sector – Possible national and subnational legislation, 2004 (A)
- 145 Meilleures pratiques pour l'application des lois dans le secteur forestier, 2006 (A E F R)
- 146 Microfinance et petites entreprises forestières, 2005 (A Ar E F)
- 147 Évaluation des ressources forestières mondiales 2005 – Progrès vers la gestion forestière durable, 2006 (A E F)
- 148 Tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina y el Caribe, 2006 (E)
- 149 Améliorer la foresterie pour réduire la pauvreté – Manuel du praticien, 2006 (A Ar E F)
- 150 La nouvelle génération de programmes et projets d'aménagement des bassins versants (A E F)
- 151 Fire management – Global assessment 2006, 2007 (A)
- 152 People, forests and trees in West and Central Asia – Outlook for 2020, 2007 (A Ar R)
- 153 The world's mangroves 1980–2005, 2007 (A)
- 154 Les forêts et l'énergie – Questions principales, 2008 (A Ar C E F R)
- 155 Les forêts et l'eau, 2009 (A F E)
- 156 Global review of forest pests and diseases, 2009 (A)
- 157 Les conflits humains-faune en Afrique – Causes, conséquences et stratégies de gestion, 2010 (A F)
- 158 Lutte contre l'ensablement - L'exemple de la Mauritanie, 2010 (A F)
- 159 Impact of the global forest industry on atmospheric greenhouse gases, 2010 (A)
- 160 Criteria and indicators for sustainable woodfuels, 2010 (A)
- 161 Élaborer une politique forestière efficace – Guide, 2010 (A F E)
- 162 What woodfuels can do to mitigate climate change, 2010 (A)
- 163 Evaluation des ressources forestières mondiales 2010 - Rapport principal, 2010 (A, E, F)
- 164 Guide pour la mise en œuvre des normes phytosanitaires dans le secteur forestier, 2011 (A, F, R)
- 165 Réforme de la tenure forestière – Enjeux, principes et processus (A, E, F)

Disponibilité: juin 2011

A – Anglais	Multil. – Multilingue
Ar – Arabe	* Epuisé
C – Chinois	
E – Espagnol	
F – Français	
P – Portugais	
R – Russe	

On peut se procurer les Cahiers techniques de la FAO auprès des points de vente des publications de la FAO, ou en s'adressant directement au Groupe des ventes et de la commercialisation, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie.

Réforme de la tenure forestière

Enjeux, principes et processus

La sécurité de la tenure est une condition essentielle à la gestion durable des forêts. La diversification des systèmes de tenure pourrait servir de base à l'amélioration de l'aménagement forestier et des moyens d'existence locaux, en particulier là où l'Etat ne dispose pas des moyens suffisants pour gérer les forêts. Au cours de la dernière décennie, de nombreux pays ont entamé des efforts de réforme de leurs systèmes de tenure forestière, en déléguant certains droits d'accès et de gestion aux ménages, aux sociétés privées et aux communautés. La présente publication offre des conseils pratiques aux décideurs et à toute autre personne s'intéressant à la réforme de la tenure forestière. En s'inspirant de multiples sources, notamment les évaluations de la tenure forestière menées par la FAO en Afrique, en Asie du Sud-Est, en Amérique latine et en Asie Centrale, elle tire des leçons des réussites et des échecs. Elle formule une série de dix principes d'orientation de la réforme et propose un processus adaptatif pour la diversification de la tenure forestière adaptée au contexte. La publication souligne que le succès d'une réforme de la tenure dépend également de celle des cadres réglementaires et mécanismes de gouvernance qui y sont associés, et qu'elle doit être appréhendée dans le cadre d'un plus vaste agenda national de développement.

ISBN 978-92-5-206855-6 ISSN 1014-2894



9 789252 068556

I2185F/1/08.11

