

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.