

## 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:

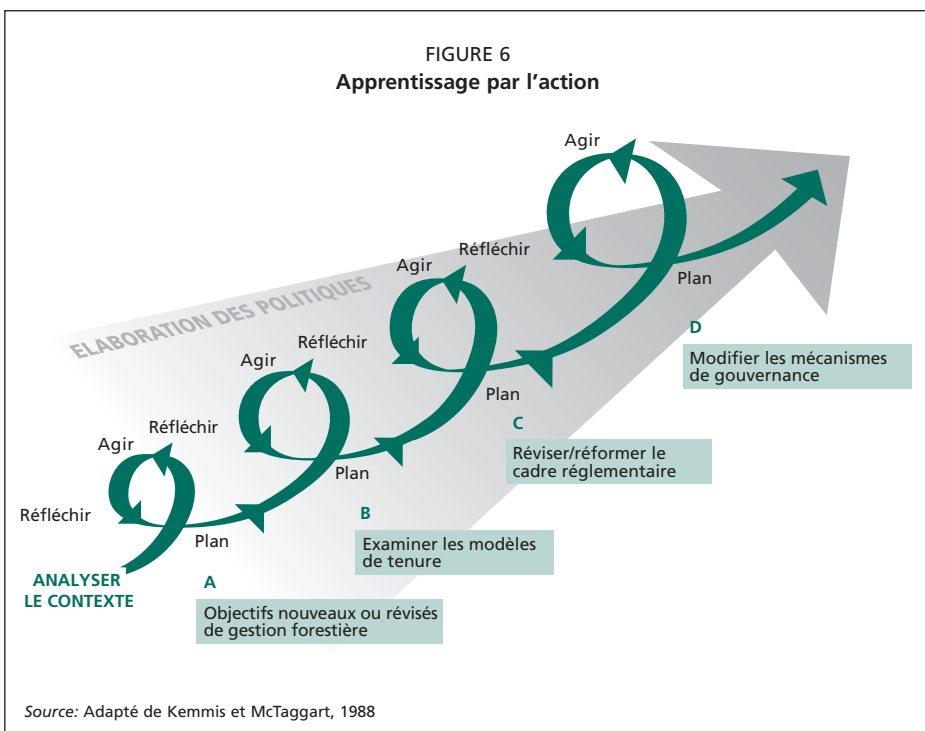
- comprendre le contexte social et biophysique à de multiples niveaux, y compris identifier les parties prenantes et intérêts multiples (et parfois antagonistes);
- négocier les objectifs et les résultats pour différents niveaux;
- appliquer l'apprentissage par l'action (planifier, agir, observer et 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-

tivité 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 oeuvre

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 oeuvre 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 oeuvre 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. Étant 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'usagers, 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.