



Rights + Resources Initiative

A global coalition to advance forest tenure, policy, and market reforms.

AVRIL | 09

À qui appartiennent les forêts d'Afrique ? Une introduction à la transition de tenure forestière en Afrique, 2002-2008



CONCLUSIONS

■ Une enquête de la distribution réglementaire de tenure forestière en Afrique montre que dans 9 des pays les plus fournis en forêts, presque toutes demeurent dans le domaine public. En Afrique, le gouvernement réclame la possession de 98% de la superficie forestière zonée.

■ Une comparaison entre l'Afrique, l'Amérique latine et l'Asie montre que l'Afrique accuse un grand retard dans la transition de tenure forestière. En Asie, le gouvernement réclame la possession de 66% du secteur forestier zoné, et le gouvernement d'Amérique latine réclame seulement 33%.

■ Qu'est ce qui empêche une effective réforme de tenure forestière ? Dans plusieurs cas, il y a un manque de volonté politique et d'enthousiasme pour reconnaître les droits locaux et autochtones. L'élaboration et l'exécution inadéquates des réformes sont aussi un défi, même là où les droits légaux des populations autochtones et des communautés forestières sont reconnus.

■ La préférence du Gouvernement pour les concessions industrielles et de conservation au détriment des droits des communautés et de leurs subsistances a freiné aussi des réformes effectives. Le manque de clarté dans les régimes de tenure a permis à des gouvernements de promouvoir de grandes concessions d'abattage,

d'extraction de pétrole, de minerais, de biocarburants et d'autres produits agricoles au détriment des populations forestières.

■ Il y a un besoin urgent d'augmenter et accélérer la réforme de tenure forestière. Les gouvernements des pays africains ont une occasion de faire un grand progrès en créant une vision et un plan de réformes ; en investissant pour accélérer des réformes déjà existantes ; en définissant, en clarifiant et en renforçant les droits de propriété des services écologiques des écosystèmes ; et enfin en renforçant la connaissance et les informations sur la tenure forestière.

■ La Tenure est compliquée et diverse, et entreprendre les réformes de tenure est une tâche sociale et politique complexe. Dans nombre de pays, il y a un besoin pour un plus grand dialogue social et politique afin de permettre un consensus et des engagements pour réformer.

Le régime mondial de tenure forestière entre 2002 – 2008

Dans les dernières décennies il y a eu un changement loin du contrôle du gouvernement sur les terres forestières vers l'accès et la propriété croissante pour les autochtones, les communautés, les individus, et les entreprises. Cette transition dans la législation de tenure forestière (voir

PARTNERS



Tenure réglementaire : Qu'est ce que c'est, et pourquoi nous y portons une attention particulière dans ce rapport ?

Les régimes de tenure forestière déterminent qui peut obtenir et qui peut utiliser les terres et les ressources forestières, pour combien de temps, et sous quelles conditions. La tenure réglementaire est ce qui a été déterminé par l'État et codifié par la loi. Dans la perspective de tenure réglementaire, la plupart des forêts du monde sont possédées par l'État. La tenure réglementaire est contrastée par la tenure coutumière, qui est déterminante dans la plupart des cas par les populations locales. Dans la perspective de tenure coutumière, les gens qui habitent à côté et dans les forêts les possèdent, et le gouvernement ne les possède pas. Il y a eu une longue histoire de contestation entre ces deux régimes de tenure. Dans ce rapport nous nous focalisons sur la tenure réglementaire pas parce que c'est le plus important, mais plutôt parce qu'il lui est donné le pouvoir plus légal et politique et parce qu'il est plus facilement mesurable.

encadré ci-dessous) a été premièrement observée dans l'édition 2002 intitulé *À qui appartiennent les Forêts du Monde*¹ Une édition 2008 intitulé *De l'exclusion à la propriété*² a mis à jour cette analyse et a mesuré le changement dans la législation mondiale de tenure forestière de 2002 à 2008 en se basant sur les données de 25 des 30 pays les plus forestières, englobant 80% de la propriété de la forêt globale. L'étude a montré que la transition de tenure forestière a continué pendant cette période :

- La superficie des terres forestières publiques administrées par le gouvernement dans 25 des 30 pays les plus fournis en forêt a diminué de 2.583 millions d'hectares (Mha) à 2.408 Mha (soit 7%).
- La superficie des terres forestières désignées pour l'usage des communautés et des peuples autochtones dans ces pays a augmenté de 49 Mha à 76 Mha (soit 55%).
- La superficie des terres forestières sous propriété des communautés et peuples autochtones dans ces pays a augmenté de 246 Mha à 296 Mha (soit 20%).
- La superficie des terres forestières sous propriété des individus et des entreprises dans ces pays a augmenté de 339 Mha à 461 Mha (soit 36%).

1. Voir White, Andy and Alejandra Martin. 2002. *Who Owns the World's Forests?: Forest tenure and public forests in transition*. Washington, DC: Forest Trends and Center for International Environmental Law.

2. Voir Sunderlin, William D., Jeffrey Hatcher, and Megan Liddle. 2008. *From Exclusion to Ownership?: Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform*. Washington D.C.: Rights and Resources Initiative.

Dans les 15 pays en développement à potentiel forestier important où la tenure peut être précisément mesurée, la superficie forestière désignée pour usage ou pour possession par les communautés et les groupes autochtones a augmenté de 22% à 27% par rapport à la propriété de la forêt totale.

Noter que dans ce rapport, nous nous focalisons sur la tenure des terres forestières, mais la tenure sur les autres ressources forestières (le bois, les produits forestiers non ligneux, le carbone, les minerais du sous-sol etc.) est souvent tout aussi importante. De plus, bien que nous nous focalisions seulement sur la tenure dans ce rapport, le cadre régulateur est aussi d'une importance critique parce qu'il spécifie les règles d'usage de la terre et de celui qui obtient l'accès à différents types de ressources.

La transition de tenure forestière de l'Afrique entre 2002-2008

Des données sur le composant africain de la transition de tenure forestière mondiale sont exposées dans le tableau suivant.

Les tendances de relevé spécial montrées dans le tableau 1 :

- Dans tous les neuf pays, presque toutes les forêts restent dans le domaine public.
- La superficie de forêt désignée pour l'usage par les communautés et les groupes autochtones a augmenté dans cinq des neuf pays, de 1,2 à 6,1 Mha.

- La superficie de forêt possédée par les communautés et les groupes autochtones a augmenté à partir de rien de 2,05 Mha.
- La superficie de forêt possédée par les individus et les entreprises a augmenté à partir de rien de 0,11 Mha.

Le tableau 2 en dessous montre la distribution réglementaire de tenure forestière dans six pays de

l'Afrique de l'ouest en 2002 et 2008. Contrairement au tableau 1, plusieurs cas dans le Tableau 2 ont des données incomplètes dans les cellules. Néanmoins, nous pouvons voir une augmentation des terres forestières désignées pour les communautés au Burkina Faso, au Tchad et au Niger ; plus de possession de terres forestières par les communautés et les populations autochtones en Gambie, et une plus grande superficie de terres

TABLEAU 1 : LA DISTRIBUTION RÉGLEMENTAIRE DE TENURE FORESTIÈRE DANS NEUF DE PAYS EN AFRIQUE À POTENTIEL FORESTIER IMPORTANT, 2002-2008

Pays (en descendant couverture forestière)	Public				Privé			
	Administrées par le Gouvernement		Désignées pour l'usage par des communautés et des peuples autochtones		Sous propriété des communautés et peuples autochtones		Sous propriété des individus et des entreprises	
	2002	2008	2002	2008	2002	2008	2002	2008
République démocratique du Congo	109.20	133.61	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Soudan	40.60	64.68	0.80	2.82	0.00	0.00	0.00	0.05
Angola	59.73	59.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Zambie	44.68	42.44	0.00	0.10	0.00	0.00	0.00	0.00
Tanzanie	38.50	31.79	0.40	1.58	0.00	2.05	0.00	0.06
République Centrafricaine	22.90	22.76	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Congo	22.06	22.01	0.00	0.46	0.00	0.00	0.00	0.00
Gabon	21.00	21.76	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Cameroun	22.80	20.11	0.00	1.14	0.00	0.00	0.00	0.00
Total (toutes colonnes)	381.46	418.26	1.20	6.10	0.00	2.05	0.00	0.11

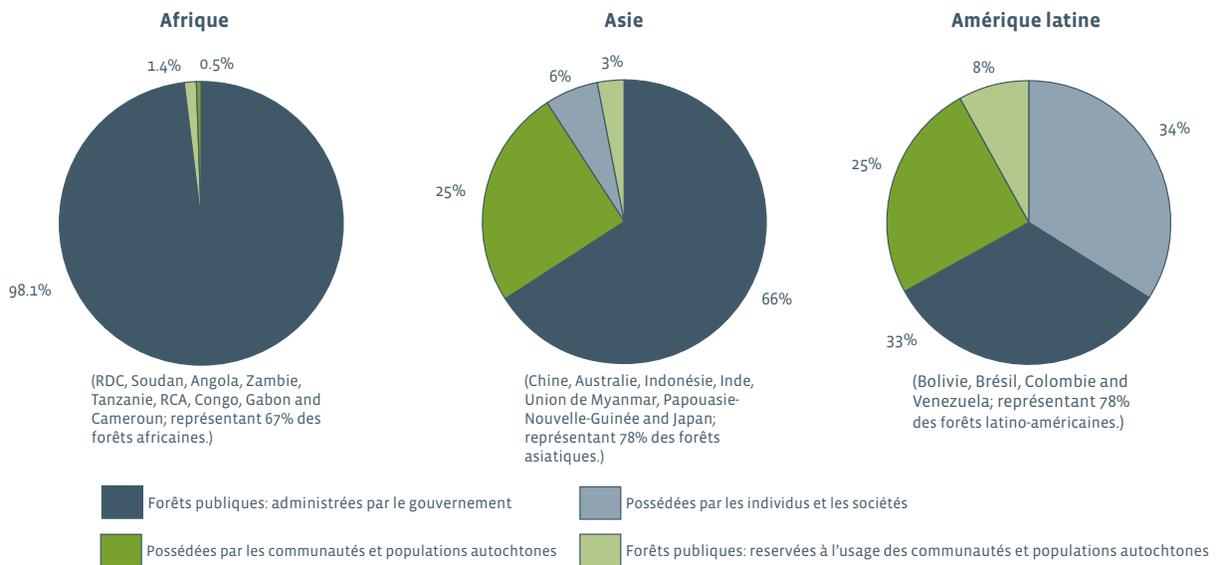
Note : Toutes les figures sont exprimées en millions d'hectares (Mha) ; les nombres ont été arrondis. Les citations pour chaque figure sont disponibles dans le document de source, Sunderlin et al. 2008.

TABLE 2: STATUTORY FOREST TENURE DISTRIBUTION IN SIX WEST AFRICAN COUNTRIES, 2002–2008

Pays	Public				Privé			
	Administrées par le Gouvernement		Désignées pour l'usage par des communautés et des peuples autochtones		Sous propriété des communautés et peuples autochtones		Sous propriété des individus et des entreprises	
	2002	2008	2002	2008	2002	2008	2002	2008
Mali	nd	15.895	nd	0.705	nd	0.000	nd	0.000
Tchad	12.317	11.221	0.000	0.700	0.000	0.000	0.000	0.000
Sénégal	nd	12.771	nd	0.987	0.000	0.000	0.000	0.062
Burkina Faso	6.688	6.348	0.226	0.394	0.000	0.000	nd	0.052
Niger	4.742	4.125	0.626	0.873	0.000	0.000	0.000	0.008
Gambie	nd	0.414	nd	0.017	0.024	0.029	0.000	0.000
Total	23.747	50.774	0.852	3.676	0.024	0.029	0.000	0.122

Note: All figures expressed in millions of hectares; numbers have been rounded.
Source: Sunderlin et al. 2008.

FIGURE 1: LA DISTRIBUTION RÉGLEMENTAIRE DE TENURE FORESTIÈRE ENTRE TROIS GROUPES RÉGIONAUX, 2008



Source: Sunderlin et al. 2008.

forestières possédées par les individus et les entreprises au Niger et au Sénégal.

Comparaison de la transition de tenure forestière en Afrique, en Amérique latine et en Asie.

Le graphique à secteurs de l’Afrique dans la Figure 1 ci-dessous montre la distribution de tenure forestière dans les neuf pays africains énumérés dans le Tableau 1, représentant 67% de la propriété forestière en Afrique. Le graphique à secteurs de l’Asie peint les mêmes données pour sept pays asiatiques (Chine, Australie, Indonésie, l’Inde, Myanmar, Papouasie-Nouvelle-Guinée et le Japon) qui compose 78% de la propriété forestière en Asie. Le graphique à secteurs de l’Amérique latine montre la distribution pour la Bolivie, le Brésil, la Colombie et le Venezuela. Ces quatre pays possèdent 78% de la propriété forestière en Amérique latine.

L’Afrique est loin derrière l’Amérique latine et l’Asie dans la transition de tenure forestière. En Afrique, la superficie des zones forestières gérée par le

gouvernement est de 98% du total, tandis qu’elle est de 66% en Asie et de 33% en Amérique latine. En Afrique, la superficie forestière désignée pour l’usage des communautés et des groupes autochtones est de 1%, pendant que cela est de 3% en Asie et 8% en Amérique latine. En Afrique, la superficie forestière possédée par les communautés et les groupes autochtones est de 0% comparativement à 25% en Asie et en Amérique latine. En Afrique la superficie forestière possédée par les individus et les entreprises est de 0%, tandis qu’en Asie elle est de 6% et en Amérique latine de 34%.

Les défis pour mener la réforme de tenure forestière.

Six des principaux obstacles qui empêchent la réalisation d’une réforme effective de tenure forestière est décrite ci-dessous.

Le manque de volonté politique et de dynamisme du gouvernement à reconnaître les droits locaux et autochtones : La réforme de tenure ainsi que la délégation des droits fonciers aux populations locales sont souvent politiquement litigieuses et les

services forestiers habitués à contrôler les terres forestières sont souvent hésitants à abandonner le contrôle. Les gouvernements sont beaucoup plus susceptibles d'être influencés par le secteur des entreprises que par les populations riveraines forestières marginalisées, particulièrement lorsque la décentralisation et le transfert n'ont pas été effective à transférer le pouvoir au niveau local.

L'exécution et la mise en application inadéquate

des réformes : Bien que les droits légaux aient été conférés aux populations autochtones et aux communautés dans certaines régions forestières, la reconnaissance de ces droits échoue quelquefois pour atteindre ce but. En principe, doter les communautés et les individus de la propriété privée sur les forêts aide à maîtriser le susmentionné sens d'exclusion et fournit l'assurance que leurs terres ne peuvent pas leur être retirées sans jugement en bonne et due forme. Néanmoins, la possession même formelle ne protège pas toujours les droits récemment-reconnus.

Par exemple, au Libéria même ces communautés avec le titre formel des propriétés coutumières (presque tous ont des forêts substantielles) n'ont aucun droit aux arbres sur ces terres. De plus, la loi déclare explicitement que ces populations sont incapables de s'opposer à l'abattage sur leurs propres terres et leurs consentements ne sont pas recherchés pour louer ou récupérer les terres. Une nouvelle Loi de Droits Communautaires actuellement en révision comme un corollaire de la réforme du secteur forestier, renverserait cette loi et accorderait plus de droits solides aux communautés.

Le manque de progrès sur les droits

complémentaires : Les droits qui ne sont pas de tenure sont aussi essentiels pour le bien être des populations forestières. Nombre de personnes vivant en forêt ignorent la question de la citoyenneté et n'ont pas ainsi de personnalité légale, ce qui mine la reconnaissance formelle de

leurs droits de propriété et la résolution de réclamations contestées sous la règle légale. Les droits de l'Homme et les droits liés au genre sont importants. Les populations autochtones souffrent très souvent de préjugé racial et ethnique. Les femmes dans les communautés vivant en forêt sont souvent privées de droits, avec les hommes qui ont tendance à dominer les prises de décision, à contrôler le revenu du ménage et à exclure les femmes des régimes de tenure.

La préférence du gouvernement pour les concessions industrielles et pour la conservation sur la population :

Malgré les tendances pour soutenir la gestion des titres des communautés, nombre de gouvernements ont montré une préférence persistante à l'échelle industrielle comparativement à l'échelle communautaire et à l'échelle des entreprises de tenure forestière. Le manque de clarté sur la tenure a permis aux gouvernements de promouvoir de grandes concessions pour les abattages, le pétrole et l'extraction minérale, les biocarburants et les autres produits agricoles au détriment des populations forestières. L'approche conventionnelle de la conservation de la forêt compose ces pressions en créant les aires publiques protégées qui limitent l'accès de l'homme ; des millions de gens exclus de cette façon souffrent des impacts négatifs sur leurs subsistances, leurs cultures et leurs santé.

En république démocratique du Congo, en Tanzanie, en République Centrafricaine, au Gabon, au Cameroun et au Mozambique, la superficie totale des terres forestières sous concession est de 78,06 Mha, tandis que le secteur de terres forestières désigné pour ou possédé par les communautés et les groupes autochtones sont de 7,23 Mha, moins d'un dixième de terres de concession.

La compétition dans et parmi les communautés forestières :

Les conflits sur les terres forestières et

les ressources ne résultent pas juste des effets extérieurs, mais aussi de la compétition de ressource dans la communauté. Parmi les facteurs qui propulsent ce problème sont la croissance de l'économie de marché, la marchandisation des ressources locales, l'introduction des cultures de consommation, la croissance de la population locale, le ralentissement de l'exode rural, et la détérioration de la quantité et de la qualité des ressources locales. La dynamique peut impliquer des élites locales posant la réclamation pour une distribution disproportionnée des ressources, mais les conflits peuvent émerger aussi entre les ménages à classe sociale égale ou entre des villages.

La capacité limitée dans l'avancement des réformes : Les difficultés dans la poursuite des réformes de tenure forestière peuvent être aussi attribuées à la volonté et à la capacité limitées de l'État y compris la faiblesse de la coordination entre les différentes branches d'administration, les contraintes budgétaires, le manque d'expertise et les arrangements régulateurs onéreux.

Les signes de progrès

Bien qu'il y ait des obstacles décourageants à la réalisation de la réglementation améliorée de la réforme de tenure forestière, il y a cependant quelques signes visibles de progrès :

Les changements politiques récents : Au Mali, la loi foncière de 2002 a reconnu les institutions coutumières et les droits d'usage. Il est aussi accordé aux communautés et aux individus le droit

de posséder des forêts. La Politique forestière de 2007 a réaffirmé l'engagement du gouvernement à promouvoir la gestion des forêts communautaires. Des changements politiques importants sont aussi arrivés en Angola, au Cameroun, en République Démocratique du Congo, en Gambie, au Niger, au Soudan et en Tanzanie.

Les résultats de la recherche démontrent des avantages potentiels: Les récentes études dans les divers pays laissent présager que la réforme de tenure forestière pourrait améliorer le bien-être, fournir les moyens pour exclure des requérants et améliorer la conservation et la gestion forestière. Par exemple, en Afrique de l'Est et du sud, certaines communautés ont gagné la sécurité sur la forêt locale commune grâce aux changements qui ont permis aux populations de posséder la terre en commun; comme conséquence, ces propriétaires terriens étaient moins vulnérables à l'appropriation par les autres.

Le changement climatique comme un levier possible pour le changement: L'émergence de mécanismes financiers pour encourager le reboisement et adoucir les émissions de carbone issues du déboisement présente une opportunité possible pour les populations forestières. Ceux avec les droits de possession peuvent avoir un plus grand pouvoir de négociation pour sécuriser les paiements pour leur rôle dans la protection des forêts et de l'écosystème. La haute visibilité des forêts dans le programme climatique permet une ouverture pour appeler à la réforme de tenure forestière et pour la compensation juste pour ceux sans sécurité de tenure forestière.

L'émergence de la mobilisation du peuple pour la réforme de tenure forestière: Un autre signe encourageant est la croissance récente d'organisations et de réseaux soutenant les populations forestières, et un degré croissant d'intégration, d'inter - communication, et la visibilité

AU MALI, LA LOI FONCIÈRE DE 2002 A RECONNU LES INSTITUTIONS COUTUMIÈRES ET LES DROITS D'USAGE. IL EST AUSSI ACCORDÉ AUX COMMUNAUTÉS ET AUX INDIVIDUS LE DROIT DE POSSÉDER DES FORÊTS.

qui reflète l'envergure des menaces expérimentées par les populations forestières ainsi que les opportunités. Un rapport sur les droits fonciers et la réforme de la gouvernance en Afrique remarque que "plus d'actions soutenues et un processus évolutionniste autonomisant la communauté est nécessaire," parce que ce sera important de "conduire et de soutenir la volonté politique vers une réelle suppression de l'insécurité des pauvres dans la chronique de tenure forestière."³

Les opportunités pour faire de meilleurs progrès

Comment pouvons-nous travailler à garantir que les tendances et les opportunités positives prévalent sur les nombreux défis évoqués ci-dessus ? Voici une liste des opportunités principales pour faire avancer la réforme forestière :

Créer une vision, partager la connaissance et

améliorer la compréhension : il est important que les pays qui n'ont pas encore initié de réformes, développent un dialogue national d'information et une vision pour mettre à jour la distribution des droits de tenure forestières. L'expérience montre que les populations vivant à l'intérieur et autour des forêts devraient être informées entièrement et engagées dans le processus pour la réussite de la réforme forestière. Tous les partenaires doivent comprendre les changements proposés et doivent avoir confiance entièrement pour participer dans le processus de la réforme.

Investir pour accélérer les réformes : Les pays en développement peuvent avoir besoin d'enrôler l'aide des agences et services multi et bilatéraux pour soutenir et financer la réforme forestière, notamment pour les projets à grande échelle telles que les délimitations forestières. Les autres activités qui peuvent accélérer la réforme

comportent la collecte de données améliorant la clarification des arrangements des tenures déjà existants, la construction de la participation civique des populations forestières, et consolider les systèmes de gouvernance dans les aires forestières.

Définir, clarifier et renforcer les droits de propriété des services écologiques des

écosystèmes : Au-delà de la possession de la terre et des ressources, il est aussi important de clarifier les droits aux services écologiques des écosystèmes fournis par les terres forestières, y compris la séquestration du carbone, les bassins versants, la diversité biologique et l'écotourisme. Ces systèmes doivent être définis dans un processus participatif qui reconnaît des systèmes coutumiers de droits de possession et la gestion des droits aux services écologiques des écosystèmes. L'émergence des questions de changements climatiques comme un problème global majeur souligne la nécessité de clarifier les droits de propriété liés au carbone non pas seulement à l'échelle locale mais également à l'échelle nationale.

Renforcer la connaissance et les informations sur la tenure forestière

Renforcer la connaissance et les informations sur la tenure forestière: Pour traiter le manque d'informations sur les réclamations de tenure dans les secteurs forestiers de la plupart des pays, les lois réglementaires de tenure ont besoin d'être clarifiées. C'est également important d'établir les informations précises, détaillées et publiquement disponibles sur la possession et le contrôle des ressources. Sans un cadre légal solide pour les droits sur les tenures ou sans des données de recensement fiables sur les habitants de forêt, les réformes futures dans ce secteur se tiendront sur une fondation précaire.

Le besoin de répandre et d'accélérer la réforme de tenure forestière

En comparaison aux autres régions du monde, l'Afrique n'a fait qu'un très petit progrès dans la transition de tenure forestière. Il y a un besoin

3. Alden Wily, Liz. 2006. Land Rights Reform and Governance in Africa: How to Make it Work in the 21st Century? New York: United Nations Development Program. p2.

urgent d'accélérer cette transition et répandre sa portée à travers le globe, et en Afrique en particulier. Il est important que les gouvernements placent une priorité sur les droits de possession, en comparaison des simples droits d'usage. Les droits de possession sont plus forts et fournissent potentiellement plus de bénéfices aux populations forestières. Parmi ces potentiels bénéfices, se trouve une plus forte base légale pour exclure les requérants.

Clarifier et fortifier la tenure forestière, y compris la reconnaissance de réclamations coutumières, sont aussi une priorité urgente d'éthique. Ces deux derniers siècles, les pouvoirs coloniaux et les gouvernements ont imposé le contrôle sur les forêts, défilant ainsi leurs droits coutumiers et leur faisant se sentir comme des étrangers chez eux. Le contrôle du gouvernement a limité leur participation aux bénéfices que fournissent les forêts. La plupart des populations forestières subissent toujours l'exclusion imposée depuis des siècles. Malgré cette exclusion et malgré le manque de reconnaissance officielle, la tenure coutumière et les systèmes de gestion en Afrique sont, généralement remarquablement robustes. Il est temps pour cette ère d'injustice de prendre fin. La transition de tenure forestière devrait signifier non seulement un changement du gouvernement à

l'administration non-gouvernementale des forêts, mais aussi un changement de l'exclusion à la possession par les populations forestières.

La réforme de tenure forestière est aussi une priorité pratique. Saisir les questions de litiges fonciers et litiges sur la ressource et créer la sécurité de tenure pour tous les partenaires, peuvent résoudre des conflits violents, poser les bases d'un investissement stable et prévisible par les ménages, le gouvernement et le secteur privé, et contribuer à la croissance économique nationale et régionale. Résoudre l'ambiguïté dans les droits de propriété forestière est une première étape clé vers la protection et l'augmentation de la capacité de la propriété forestière globale pour séquestrer le carbone, et adresser de cette façon une des causes fondamentales du changement climatique. La réforme de tenure forestière profitera à toute société, pas seulement aux communautés forestières.

EN SAVOIR PLUS

Rights and Resources Initiative. 2008. From Exclusion to Ownership?: Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform. Washington DC : RRI.
Disponible à www.rightsandresources.org.

L'initiative pour les Droits et Ressources (RRI) est une coalition globale engagée à promouvoir les réformes de la tenure, de la politique et des marchés forestiers. RRI est composée de nombreuses organisations internationales, régionales et communautaires impliquées dans la recherche, le développement et la conservation naturelle. Pour en savoir plus, visitez www.rightsandresources.org.

La publication de ce rapport a été possible grâce au soutien des organisations suivantes : la Fondation de Ford, le Centre de Recherches pour le Développement International, l'Agence Norvégienne pour la Coopération en Développement, l'Agence Suédoise pour la Coopération en Développement International, l'Agence Suisse pour la Direction du Développement et de la Coopération et le Ministère du Royaume-Uni pour le Développement International. Les avis ici présentés sont ceux des auteurs et ne sont pas forcément partagés par les agences ci-citées qui ont généreusement soutenu ce projet.