

Analyse de la REDD+

Les enjeux et les choix

Éditeur

Arild Angelsen

Coéditeurs

Maria Brockhaus

William D. Sunderlin

Louis V. Verchot

Assistante éditoriale

Therese Dokken

Traduction

Green Ink Ltd

© 2013 Center for International Forestry Research
Tous droits réservés

Imprimé en Indonésie
ISBN : 978-602-1504-00-0

Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. et Verchot, L.V. (éd.). 2013. Analyse de la REDD + : Les enjeux et les choix. CIFOR, Bogor, Indonésie.

Traduction de : Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. and Verchot, L.V. (eds) 2012
Analysing REDD+: Challenges and choices. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Crédits photo :

Couverture © Cyril Ruoso/Minden Pictures

Parties : 1. Habtemariam Kassa, 2. Manuel Boissière, 3. Douglas Sheil

Chapitres : 1. et 10. Yayan Indriatmoko, 2. Neil Palmer/CIAT, 3. and 12. Yves Laumonier,
4. Brian Belcher, 5. Tony Cunningham, 6. and 16. Agung Prasetyo, 7. Michael Padmanaba,
8. Anne M. Larson, 9. Amy Duchelle, 11. Meyrisia Lidwina, 13. Jolien Schure, 14. César Sabogal,
15. Ryan Woo, 17. Edith Abilogo, 18. Ramadian Bachtiar

Conception : Équipe multimédia du CIFOR, Groupe des services d'information
Traduction : Green Ink Ltd (www.greenink.co.uk)

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonésie

T +62 (251) 8622-622
F +62 (251) 8622-100
E cifor@cgiar.org

cifor.org
ForestsClimateChange.org

Tous les points de vue figurant dans cet ouvrage sont ceux des auteurs. Ils ne représentent pas forcément les points de vue du CIFOR, des responsables de la rédaction, des institutions respectives des auteurs, des soutiens financiers ou des relecteurs.

Center for International Forestry Research

CIFOR défend le bien-être humain, la conservation de l'environnement et l'équité en menant une recherche pour éclairer les politiques et les pratiques qui affectent les forêts dans les pays en développement. CIFOR est un centre de recherche du Consortium du CGIAR. Le siège du CIFOR est situé à Bogor, en Indonésie. CIFOR a également des bureaux en Asie, en Afrique et en Amérique du Sud.



Questions ayant trait au régime foncier dans la REDD+

Leçons tirées du terrain

Anne M. Larson, Maria Brockhaus et William D. Sunderlin

- Au niveau national, les efforts en vue de résoudre les questions ayant trait à la propriété des terres et du carbone ont été limités, bien que la REDD+ ait dirigé une attention internationale sans précédent vers les droits des populations forestières, notamment en matière foncière.
- Les interventions mises en œuvre dans le cadre de projets pour remédier aux problèmes de propriété se heurtent à des obstacles considérables lorsqu'elles ne jouissent pas d'un appui national : dans le même temps, les institutions nationales d'enregistrement des terres ne suffisent souvent pas à remédier efficacement à la question centrale sous-jacente des droits de propriété coutumiers.
- Ceux qui élaborent des politiques de REDD+ peuvent avancer sur les approches de niveau macro en s'attaquant aux moteurs sous-jacents de la déforestation, tout en ciblant en parallèle des solutions à des problèmes de propriété précis ; toutefois, les deux approches risquent fort de se heurter à une résistance.

9.1 Défis à relever pour une réforme du régime forestier

Dans de nombreux pays, la réforme du régime de propriété va de pair avec la REDD+. Les processus de réforme du régime de propriété soutiennent la

mise en œuvre de la REDD+ ; dans le même temps, la REDD+ peut fournir une incitation à faire avancer la réforme du régime de propriété. Les deux processus, toutefois, se heurtent à des contraintes considérables. Les défis à relever dans le cadre de la réforme du régime de propriété ont fait l'objet de nombreuses discussions dans les documents écrits à ce sujet. Sunderlin (2011) en retrace brièvement l'historique, du contrôle local et des droits coutumiers, en passant par la suppression des droits et l'appropriation des forêts, en particulier dans le cadre de la colonisation, jusqu'à la récente « transition vers un régime forestier mondial », au titre de laquelle de nombreux gouvernements ont commencé à reconnaître – dans une certaine mesure – les revendications des communautés. Les formes et l'étendue de la reconnaissance des droits ont été variées ; dans certains cas elles ont supposé l'octroi de titres sur de grands territoires autochtones, des concessions de terres aux forêts communautaires plus petites et, dans le cadre des réformes les plus modestes, les communautés ont reçu de nouveaux droits d'utilisation temporaire qui représentent un progrès par rapport au passé mais qui sont loin de constituer une réforme considérable (Larson *et al.* 2010).

Bien que la restauration et l'officialisation des droits coutumiers aient fait l'objet d'une attention internationale considérable, cette évolution ne se produit pas dans tous les pays. Même là où des politiques ont été mises en œuvre, elles ont souvent rencontré de nombreux problèmes et une certaine résistance (Larson 2011) ; par ailleurs, certains pays qui ont accompli des progrès considérables dans la reconnaissance des droits forestiers communautaires ont récemment tenté de revenir sur ces politiques (RRI 2012).

Les réformes des régimes forestiers demandent du temps et des ressources, tant pour le processus politique de négociation de compromis et d'adoption de nouvelles lois que pour les aspects techniques, comme la réforme des cadastres, la démarcation des terres et l'octroi de titres fonciers sur ces terres. Larson (2011) identifie trois types d'obstacles entravant la réforme du régime forestier en faveur des communautés autochtones et autres qui vivent dans les forêts, qui correspondent en gros au cadre des 4I introduit dans le chapitre 2 : capacité technique, humaine et économique limitée à réaliser un bornage précis et un octroi de titres efficace (informations) ; intérêts politiques et économiques des acteurs qui se font concurrence pour accéder aux terres et ressources forestières, y compris certains acteurs étatiques (intérêts) ; et barrières idéologiques, comme l'opposition à l'idée selon laquelle les populations des forêts peuvent aussi les protéger efficacement, et les préoccupations à ce sujet (idées). Ces obstacles sont profondément ancrés dans les structures institutionnelles nationales (institutions).

Malgré ces obstacles, le régime forestier a suscité une attention sans précédent dans le cadre de la REDD+. La pression des partisans du *statu quo* en faveur de la coupe des forêts est en conflit direct avec la prise de conscience que les forêts sur pied sont cruciales pour l'atténuation du changement climatique

(Sunderlin et Atmadja 2009). Les cas étudiés dans ce chapitre mettent en évidence à la fois de grands bonds et, plus fréquemment, de petits pas en avant pour ce qui est de la reconnaissance des droits fonciers dans les zones forestières. Dans tous les cas, il reste beaucoup à faire.

Ce chapitre évalue l'expérience jusqu'ici des efforts pour relever les défis relatifs au régime de propriété aux niveaux national et de projet, et considère des manières d'aller de l'avant pour le régime de propriété et la REDD+. Quels sont les principaux problèmes relatifs au régime de propriété auxquels doit faire face chaque pays et dans quelle mesure sont-ils reconnus et abordés au niveau national ? Comment les interventions de REDD+ résolvent-elles les problèmes relatifs au régime foncier dans les zones forestières et quels sont les obstacles qui les empêchent de le faire ? Les recherches passées menées sur les réformes de ce régime montrent que même si les droits locaux sont reconnus par la loi, l'aptitude à les faire valoir est souvent mise en question par des acteurs et intérêts concurrents. Au vu de ces difficultés, comment la REDD+ peut-elle progresser sur des politiques et des interventions efficaces pour les forêts ainsi que les populations locales ?

Les conclusions de recherches présentées ici sont tirées de l'Étude comparative mondiale (GCS) du CIFOR sur la REDD+, en se concentrant sur les six pays étudiés aux niveaux national et de projet (voir l'Annexe pour une description complète des méthodes). Il s'agit des pays suivants : Brésil, Cameroun, Indonésie, Tanzanie et Vietnam ; des données à l'échelle nationale sont disponibles pour le Pérou, mais les informations recueillies au niveau des projets ne sont que préliminaires.

9.2 Pourquoi le régime foncier est-il important pour la REDD+

Des droits clairs et sûrs sur les terres, les forêts et le carbone ont été identifiés comme des éléments clés pour des stratégies réussies en matière de REDD+ (voir la figure 9.1). D'un côté, la clarification¹ et le renforcement du régime foncier peuvent contribuer à réduire la déforestation et la dégradation. De nombreux chercheurs ont constaté que l'insécurité du régime forestier favorise souvent le défrichage des forêts, la dynamique de l'accès ouvert et l'accaparement des terres, et ils ont donc soutenu que des droits fonciers sûrs sont plus susceptibles de donner lieu à la conservation forestière et à un investissement à long terme dans les forêts. Par exemple, les agriculteurs ont souvent défriché des forêts pour établir des droits – parfois pour satisfaire aux exigences de la loi, mais plus souvent pour des revendications coutumières

1 Si l'on se contente de « clarifier » les droits à la lumière de la REDD+, sans tenir compte des droits coutumiers et des questions de justice sociale, les implications sur l'équité pourraient être sérieuses. Sur les sites où nous avons mené nos recherches, toutefois, la plupart des partisans de projet ont un objectif de justice.

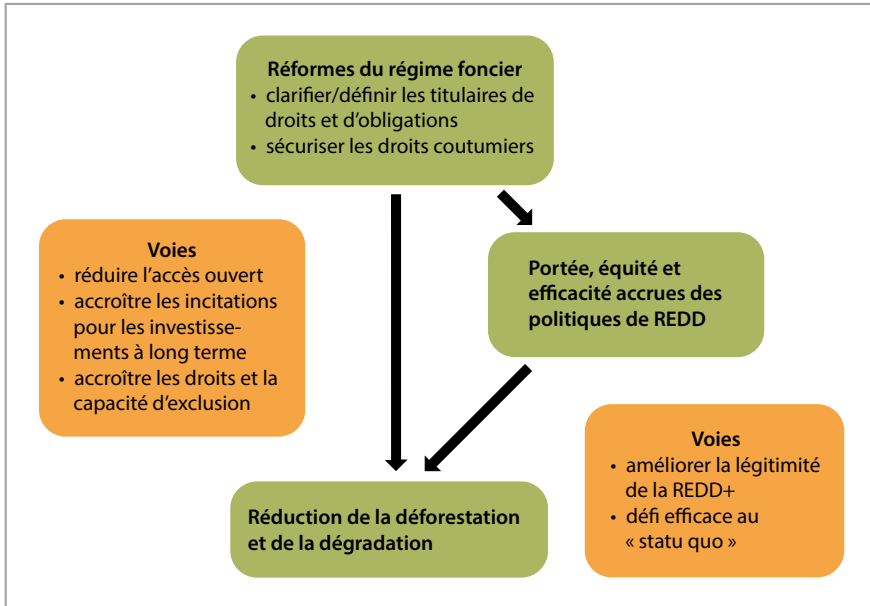


Figure 9.1 Voies de réforme du régime foncier menant à une réduction de la déforestation et de la dégradation

également. Lorsque les droits à long terme sont précaires, le risque d'investir dans des produits à croissance lente comme les arbres est trop élevé ; et l'établissement de périmètres clairs, accompagné du droit et de l'aptitude à exclure les entités venues de l'extérieur, réduit le nombre d'incursions et de cas de chevauchement des zones revendiquées. Dans certains cas, toutefois, l'insécurité a été associée à la conservation (due à la peur de perdre des investissements) et des droits sûrs ne garantissent en rien que les propriétaires terriens ne défricheront pas des forêts dans le cadre d'alternatives plus rentables (Angelsen 2007). Néanmoins, un régime de propriété sûr semble généralement être plus bénéfique aux forêts qu'un régime précaire, même si à lui seul il ne suffira peut-être pas à garantir une meilleure gestion forestière.

La clarification du régime foncier, et la sécurisation des droits pour les populations forestières, accroissent par ailleurs la viabilité des politiques de REDD+ et garantissent une équité, une efficacité et une efficience accrues. Les politiques précises qui soutiennent la REDD+ englobent celles qui réduisent la rente agricole, accroissent la rente forestière et créent ou réglementent des aires protégées, ainsi que les politiques transversales comme la décentralisation ou les réformes de la gouvernance (Angelsen 2009b ; Angelsen 2010b). Toutes les politiques ne requièrent pas que l'on tienne compte du régime de propriété. Par exemple, la création d'opportunités en dehors des exploitations et le soutien à l'intensification agricole dans certains lieux clés, tout en abandonnant la construction de nouvelles routes

dans les forêts, pourrait ralentir la colonisation des forêts et même stimuler l'émigration des forêts. Cela pourrait se révéler important pour les forêts si la migration des petits et moyens producteurs est la principale cause de la déforestation et de la dégradation.

Le fait de se pencher sur le régime foncier augmente considérablement le nombre d'options disponibles. Parmi elles figurent d'autres politiques visant à réduire les rentes agricoles, comme l'établissement de routes dans les forêts assorties de réglementations strictes ; ou des politiques visant à accroître les rentes forestières, comme de meilleurs prix pour les produits forestiers, la gestion forestière communautaire ou des programmes de paiements pour services environnementaux. La réglementation régissant les aires protégées requiert clarté et mesures pour faire respecter les périmètres.

Le fait d'ignorer le régime foncier limite le potentiel et la portée de la REDD+, fait courir des risques aux populations forestières et pourrait engendrer une opposition assez forte pour entraîner un échec (Larson et Petkova 2011). Les risques potentiels de l'accaparement de terres par des personnes venues de l'extérieur et la perte des droits des utilisateurs locaux sur les forêts et sur les terres forestières est l'une des principales raisons (sans être la seule) pour lesquelles de nombreuses populations autochtones et autres populations locales ont publiquement menacé de s'opposer à la REDD+, ce qui a dirigé suffisamment d'attention internationale vers ces préoccupations, sous la bannière « Pas de droits, pas de REDD+ » (Tauli-Corpuz *et al.* 2009 ; encadré 9.1). Les implications du régime foncier pour la REDD+ peuvent être résumées comme suit (voir aussi Sunderlin *et al.* 2011) :

Efficacité

- L'essence de la REDD+ consiste à récompenser ceux qui maintiennent ou augmentent la séquestration du carbone des forêts et à les indemniser pour les opportunités perdues ; cela pourrait englober des programmes de paiements directs aux propriétaires fonciers, ce qui supposerait qu'il y ait un propriétaire clairement identifié et doté du droit d'exclure les autres (voir Börner *et al.* 2010).
- Les titulaires de droits sur le carbone forestier doivent rendre des comptes s'ils manquent à leur obligation – c'est la dimension « conditionnelle » des incitations conditionnelles.

Efficience

- Des droits fonciers clairs réduisent les coûts de transaction, comme le temps ou les fonds requis pour résoudre les conflits.
- Des droits fonciers sûrs accroissent le nombre d'options de politiques disponibles, et permettent ainsi aux gouvernements et aux porteurs de projets de choisir des stratégies de mise en œuvre plus rentables.

Encadré 9.1 Papouasie-Nouvelle-Guinée: droits coutumiers par opposition aux opportunistes du carbone

Andrea Babon et Daniel McIntyre

La Papouasie-Nouvelle-Guinée est unique parmi les pays concernés par la REDD+ dans la mesure où 97 pour cent de sa superficie, et pratiquement toute sa forêt, appartiennent à des propriétaires coutumiers et sont régies par le droit coutumier, et non par l'État. La propriété foncière coutumière a été formalisée dans la constitution et les propriétaires coutumiers doivent être consultés et accorder leur consentement en connaissance de cause pour toute mise en valeur de leurs terres. De fait, les propriétaires fonciers peuvent exercer leur droit de veto sur toute mise en valeur qu'ils n'approuvent pas. En ce qui concerne le « faisceau de droits », les propriétaires fonciers coutumiers ont des droits d'accès, d'utilisation, de gestion et d'exclusion. Cependant, les terres coutumières ne peuvent pas être « vendues ».

Les droits fonciers *de jure* apparemment robustes de la Papouasie-Nouvelle-Guinée font de ce pays une étude de cas intéressante pour la REDD+. À bien des égards, les propriétaires de la Papouasie-Nouvelle-Guinée jouissent d'une position extrêmement puissante, en tant que propriétaires de ressources, pour participer à la REDD+ à leurs propres conditions. Cependant, dans la pratique, nombre de propriétaires ne sont pas conscients de leurs droits – ce qui les rend vulnérables à l'exploitation. Cela s'est peut-être manifesté de la manière la plus évidente lors de l'octroi et du renouvellement de concessions d'exploitation du bois d'œuvre, et lors de la récente augmentation du nombre de Contrats de bail spéciaux pour l'exploitation agricole et le commerce (SABL) accordés sur de grandes superficies. La REDD+ se révèle suivre une trajectoire similaire.

En 2008–2009, des rapports médiatiques ont commencé à faire leur apparition concernant l'octroi par les propriétaires de droits sur le carbone à ce que l'on a appelé des « opportunistes du carbone » – des agents locaux sans scrupules qui travaillaient souvent pour des promoteurs de projets de carbone étrangers – sans pour ainsi dire aucune idée de ce qu'ils faisaient ni de cadre juridique dans lequel agir. À un moment, l'un des « opportunistes du carbone » les plus notoires affirmait avoir négocié environ 90 transactions relatives au carbone avec des propriétaires fonciers, malgré l'absence d'une stratégie nationale en matière de REDD+.

Le gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée a tenté de contrôler cette « ruée sur le carbone » en exigeant de tous les groupes intéressés par le commerce du carbone qu'ils aient l'autorisation écrite d'opérer dans le pays et qu'ils soient immatriculés auprès du Bureau du changement climatique et du développement. Le gouvernement a aussi exhorté les propriétaires fonciers à ne pas signer de contrats carbone avec des promoteurs de projets venus de l'extérieur avant qu'un cadre politique et juridique n'ait été mis en place et les a avertis que ceux qui le feraient n'auraient aucun recours juridique.

La confusion et le scandale concernant les « opportunistes du carbone » ont mis en relief la nécessité de mener des activités généralisées de sensibilisation et d'information sur la REDD+ à l'intention des propriétaires fonciers. En guise de réponse, le gouvernement et les ONG ont organisé plusieurs réunions de consultation au niveau des provinces et ont diffusé des informations par le biais de divers médias. Cependant, il s'est révélé difficile de faire parvenir les informations aux communautés isolées qui étaient souvent la cible des promoteurs de projets carbone.

L'attention négative émanant des médias internationaux, conjuguée à la pression exercée par les ONG et les donateurs, semble avoir dirigé une mesure considérable d'attention vers les défis à relever pour mener une REDD+ efficace, efficiente et équitable dans le contexte du régime foncier coutumier. Les « opportunistes du carbone » ont pratiquement disparu du paysage de la REDD+ en Papouasie-Nouvelle-Guinée et les contrats qu'ils ont signés sont généralement considérés comme dénués de toute validité. Cependant, les parties prenantes continuent d'avoir du mal à déterminer la meilleure façon de faire participer les propriétaires fonciers à la conception et la mise en œuvre de politiques de REDD+, à obtenir le consentement libre, préalable et en connaissance de cause, et à veiller à ce que les propriétaires fonciers reçoivent de véritables bénéfices. Il faudra du temps pour résoudre toutes ces questions si on veut le faire efficacement – et c'est là un aspect que les « opportunistes du carbone » n'avaient pas saisi.

Équité

- Lorsque le régime forestier n'est pas clair ou formalisé, les populations forestières peuvent être exclues des forêts et/ou de la participation aux bénéfices de la REDD+ ; en particulier, si la REDD+ fait augmenter la valeur des forêts sur pied, cela pourrait entraîner une ruée sur les ressources qui pourrait compromettre les droits des résidents actuels.
- La REDD+ interdira inévitablement certaines utilisations des ressources forestières ; cela doit être fait conformément aux procédures prévues et moyennant une indemnisation, et sans engendrer de privations supplémentaires pour les populations forestières pauvres.

9.3 La REDD+ et le régime foncier : données concrètes du terrain

Dans cinq des six pays étudiés, les forêts sont principalement publiques et formellement administrées par l'État (tableau 9.1). L'exception est le Brésil, où 73 pour cent des forêts appartenaient² à des particuliers, des entreprises, des

2 La « propriété », selon le RRI et dans le cadre de ces recherches, concerne aussi les terres assorties de titres et celles accordées inconditionnellement à travers des mécanismes sûrs autres que l'octroi de titres (voir Sunderlin *et al.* 2008).

communautés et des populations autochtones en 2008 ; les données officielles indiquent un passage de presque 200 millions d'hectares de propriétaires publics à des entités privées entre 2002 et 2008 (Sunderlin *et al.* 2008). Les autres pays ont beaucoup moins de terres privées. Dans cinq des six pays, des communautés et des populations autochtones ont été autorisées à utiliser temporairement une partie des terres publiques. Dans le cas du Brésil, il s'agissait de particuliers.

9.3.1 Problèmes et politiques générales au niveau national

Les recherches menées au niveau national ont mis en évidence de graves problèmes concernant le régime foncier dans tous les pays étudiés (tableau 9.2). Parmi les problèmes fréquents on peut citer le chevauchement des titres ou des revendications, l'accaparement des terres, notamment par les élites, et les cadastres fonciers dépassés ou inexistants, entre autres. En particulier, au Cameroun, en Indonésie, en Tanzanie et au Vietnam, et dans une certaine mesure au Pérou, il y a une différence considérable entre ce que les populations locales considèrent comme leurs droits coutumiers et leurs droits formels du point de vue de l'État. Nombre de problèmes pour les personnes et les communautés qui vivent dans des forêts et à proximité sont le résultat du sentiment d'insécurité généré par la nature publique de la propriété des terres et des forêts.

Malgré l'importance apparente du régime foncier dans les forêts, les recherches menées jusqu'ici suggèrent qu'il n'y a guère de raisons de croire que les stratégies de REDD+ apportent des changements considérables au *statu quo*. Les analyses basées sur un exercice de profilage mené dans les pays discutés ici indiquent peu de nouvelles initiatives importantes concernant ce régime pour tenter de résoudre les problèmes identifiés. Bien que 90 pour cent des Propositions de préparation de la REDD+ (PPR) et que les Programmes nationaux de l'ONU-REDD mettent en relief l'insécurité de ce régime comme source de préoccupation (White et Hatcher 2012), et bien que cela ait été fréquemment abordé durant les entretiens menés parmi les parties prenantes pour établir les profils des pays, le débat reste à un niveau rhétorique (voir aussi Williams *et al.* 2011). Les mesures de politiques recensées dans le tableau 9.2 se réfèrent la plupart du temps à des politiques qui sont d'ores et déjà en place et qui ne suffisent pas à résoudre le problème ou, dans certains cas, qui sont source d'autres problèmes relatifs au régime forestier. Par exemple, les initiatives existantes d'allocation et d'enregistrement des terres ont parfois généré une insécurité suite à un manque de capacités techniques et de ressources financières, à des règles et procédures incohérentes et à un déphasage entre la politique et la réalité sur le terrain.

Tableau 9.1 Distribution des droits forestiers (données de 2008, en millions d'hectares)

Pays	Terres publiques (millions d'ha, pourcentage)		Terres privées (millions d'ha, pourcentage)	
	Administrées par le gouvernement	Dont l'usage est assigné aux communautés et aux populations autochtones	Appartenant aux communautés et aux populations autochtones	Appartenant à des particuliers et des entreprises
Brésil*	88,6 (21 %)	25,6 (6 %)	109,1 (26 %)	198,0 (47 %)
Pérou	42,3 (67 %)	2,9 (5 %)	12,6 (20 %)	5,3 (8 %)
Cameroun	20,1 (95 %)	1,1 (5 %)	0,0 (0 %)	0,0 (0 %)
Tanzanie	31,8 (89 %)	1,6 (4 %)	2,1 (6 %)	0,1 (0 %)
Indonésie	121,9 (98 %)	0,2 (0 %)	0,0 (0 %)	1,7 (1 %)
Vietnam	9,7 (73 %)	0,0 (0 %)	3,5 (26 %)	0,1 (0 %)

Source: Sunderlin *et al.* 2008, sauf pour le Vietnam (Dahal *et al.* 2011)

*D'autres sources ont conclu que 24 pour cent de l'Amazonie brésilienne se composent de terres publiques non classifiées et que 13 pour cent se composent de projets de colonisation à l'intention de propriétaires individuels (Börner *et al.* 2010).

Tableau 9.2 Problèmes et initiatives relatifs au régime foncier aux niveaux national et de projet

Pays	Problèmes relatifs au régime foncier au niveau national	Politiques nationales	Problèmes relatifs au régime foncier au niveau de projet	Initiatives au niveau de projet
Brésil	<ul style="list-style-type: none"> • Droits fonciers peu clairs, droits concurrents, superficies importantes revendiquées par des squatteurs (terres publiques non classifiées) • Pressions sur les zones autochtones en dépit des périmètres et des droits clairement définis • Importantes incohérences dans l'interprétation de la loi, échec à mettre en œuvre les réglementations • Manque de financement suffisant et de personnel pour la régularisation des terres ; progrès très lents 	<ul style="list-style-type: none"> • L'Institut national pour la colonisation et la réforme agraire (INCRA) a entrepris trois grandes révisions du cadastre foncier, en 1999, 2001 et 2004 • Processus formel de reconnaissance des terres autochtones • Programme Terra Legal (2009) qui relie la régularisation de l'Amazonie et la conformité environnementale 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficulté à mener la régularisation (superficies importantes, réexamen de revendications passées) • Concentration des terres • Titres et plans d'utilisation des terres requis pour la réglementation environnementale • Périmètres coutumiers pas toujours respectés lors de la régularisation • Insécurité et conflits qui persistent du fait des antécédents de conflits fonciers • Expulsion des colons des zones autochtones 	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien technique, financier et autre à l'octroi des titres • Soutien à l'aménagement du territoire • Activités de régularisation du régime foncier pour les terres au niveau du projet conformément aux politiques nationales et en collaboration avec les institutions fédérales et d'État
Indonésie	<ul style="list-style-type: none"> • Lois contradictoires concernant les droits fonciers et forestiers, échec à reconnaître les droits coutumiers communautaires dans les forêts • Limites sur les droits d'utilisation coutumiers au profit de l'utilisation des forêts par des entreprises • Absence de règles et de procédures pour enregistrer les forêts communautaires • Cartes inexactes • Revendications contradictoires, différends sur les périmètres et empiètement sur les forêts 	<ul style="list-style-type: none"> • Le président du panel de la REDD+ a proposé le retrait des terres villageoises et coutumières des forêts de l'État • Projet proposé pour unifier toutes les cartes nationales foncières/forestières 	<ul style="list-style-type: none"> • Conflits avec les intérêts du secteur de l'huile de palme • Conflits potentiels avec les titulaires de concessions d'exploitation du bois d'œuvre • Échec à reconnaître les revendications coutumières des communautés • Revendications contradictoires 	<ul style="list-style-type: none"> • Négociation avec le gouvernement à tous les niveaux • Différents mécanismes pour fournir aux communautés villageoises un régime foncier clair • Négociation avec les titulaires de concessions • Aménagement du territoire

Pays	Problèmes relatifs au régime foncier au niveau national	Politiques nationales	Problèmes relatifs au régime foncier au niveau de projet	Initiatives au niveau de projet
Vietnam	<ul style="list-style-type: none"> Écart entre les lois nationales et coutumières, régime de propriété coutumier non reconnu Chevauchements entre les zones revendiquées sur des terres autochtones et colonisées Manque de ressources humaines et financières pour l'allocation de terres forestières (FLA) Problèmes technologiques aboutissant à des cartes inexactes Iniquité sur le plan de l'allocation des forêts ; accaparement de terres Compréhension limitée parmi les utilisateurs des forêts des droits et des responsabilités associées à la FLA 	<ul style="list-style-type: none"> Processus d'Allocation de terres forestières (FLA) (depuis 1983) pour allouer aux utilisateurs jusqu'à 30 ha de terres forestières dans des forêts productives et protégées pendant jusqu'à 50 ans Loi sur les terres de 2003 Inventaire national des forêts à venir 	<ul style="list-style-type: none"> Conflit entre la gestion forestière communautaire et celle menée par les ménages Ecart notable entre les perceptions des populations locales concernant les droits coutumiers et les perceptions du gouvernement Périmètres fonciers pas assez clairs Droits fonciers ambigus et manque de compréhension de la signification des titres « Livres rouges » Dégradation des modes de vie traditionnels influant sur les arrangements fonciers 	<ul style="list-style-type: none"> Établissement d'un groupe de travail technique sur les questions foncières aux niveaux provincial et de district Un fonds local pour la gestion forestière participative discutera de la manière de distribuer les paiements Étude de mécanismes pour tester les manières d'intégrer le régime foncier et le carbone Contributions à l'aménagement du territoire aux niveaux des communes et des districts
Tanzanie	<ul style="list-style-type: none"> L'interprétation par le gouvernement des catégories de terres formelles fait qu'il possède une grande partie des terres villageoises Conflits entre les agriculteurs et les pasteurs Conflits concernant les expulsions des pasteurs pour des raisons environnementales Régimes fonciers contestés et concurrents et risque d'accaparement par les élites 	<ul style="list-style-type: none"> Loi sur les terres villageoises (1999) qui reconnaît les droits fonciers coutumiers que les terres soient ou non enregistrées Projet de Stratégie nationale de REDD+ qui classe les terres villageoises comme des terres appartenant à l'État (« terres générales ») si elles ne sont pas enregistrées 	<ul style="list-style-type: none"> Les droits sur le carbone ne sont pas traités au niveau national Les terres villageoises sont classifiées comme terres générales, manque de certificats fonciers Différends entre villages concernant les périmètres Droits individuels confus ou précaires Calendrier court ou manquant de clarté pour les droits de gestion 	<ul style="list-style-type: none"> Clarification des périmètres En cours d'obtention de certificats fonciers villageois Cherche à modifier le modèle de Gestion forestière communautaire (GFC) de 5 à 20 ans (Guère d'attention accordée aux revendications individuelles)

Tableau 9.2 suite

Pays	Problèmes relatifs au régime foncier au niveau national	Politiques nationales	Problèmes relatifs au régime foncier au niveau de projet	Initiatives au niveau de projet
Cameroun	<ul style="list-style-type: none"> • Conflit entre le droit coutumier et écrit ; le droit écrit limite les droits locaux aux droits d'utilisation • La foresterie communautaire représente une tentative d'établir un lien formel entre les communautés et les forêts sans reconnaître les revendications coutumières • Seules les élites ont les moyens de faire enregistrer leurs terres, et c'est là le seul droit de propriété reconnu • Le zonage a entraîné des conflits constants entre parties prenantes • L'État autorise le chevauchement des droits et obligations entre les secteurs (forêts, régime foncier, mines, eau, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Processus de réforme des politiques forestières entamé en 1993, y compris la création de forêts communautaires • Processus de réforme du droit forestier en cours • Consultations avec les parties prenantes sur l'utilisation des terres, y compris définition des périmètres • Évolution de programmes <i>ad hoc</i> vers des politiques nationales possibles concernant les populations marginalisées 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de garantie de droits sur le carbone sur les terres coutumières • Déphasage entre les dispositions de la loi sur les forêts communautaires et les droits coutumiers, ce qui entraîne des conflits • Revendications traditionnelles et incursions par les Bantous • Précarité des droits forestiers communautaires • Conflits frontaliers avec les parcs nationaux • Conflits entre populations autochtones et migrantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Aide aux communautés dans l'élaboration d'un plan de gestion forestière communautaire et renforcement des institutions locales • Mise en œuvre avec les parties prenantes d'une stratégie relative au régime foncier conforme aux politiques nationales • Soutien aux tentatives d'améliorer les droits communautaires sur les forêts (révision de la loi sur les forêts)

Pays	Problèmes relatifs au régime foncier au niveau national	Politiques nationales	Problèmes relatifs au régime foncier au niveau de projet	Initiatives au niveau de projet
Pérou	<ul style="list-style-type: none"> • Les peuples autochtones ont des droits fonciers aliénables au lieu de droits territoriaux inaliénables plus larges • Titres concurrents et absence de cadastre • L'État autorise un chevauchement des droits et des obligations entre les secteurs (forêts, régime foncier, mines, eau, etc.) • Les réserves et autres catégories de forêts sont déclarées par écrit mais sans périmètres définis 	<ul style="list-style-type: none"> • Nouvelle loi sur les forêts et la faune approuvée et en attente des réglementations de mise en œuvre 	<ul style="list-style-type: none"> • Aucun moyen juridique d'obtenir des droits dans les aires protégées • Pas ou peu de droits d'exclusion • Le contrat de propriété est temporaire et facilement réversible • Concessions concurrentes octroyées par différents bureaux gouvernementaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Démarcation et enregistrement des concessions

Sources: Awono (2011), Dkamela (2011), Dokken *et al.* (2011), Duchelle *et al.* (2011b), Indrarto *et al.* (2011b), Jambiya *et al.* (2011), May *et al.* (2011b), Pham *et al.* (2012), DAR et CIFOR (2012), Resosudarmo *et al.* (2011), Sunderlin *et al.* (2011); Rapport sur l'atelier et la réunion d'apprentissage sur le volet 1 de la GCS REDD+ 12-14 avril 2011, Réunion de Barcelone sur le volet 2 de la GCS REDD+ 8-10 février 2012 (présentations), Évaluation des porteurs de projet, enquête parmi les porteurs de projet sur la participation et le régime foncier.

Parmi les cas étudiés, le Brésil est visiblement une exception. Le gouvernement brésilien a lancé un important programme de régularisation foncière (allocation et enregistrement) qui relie la réforme du régime foncier et la conformité environnementale en Amazonie. Il a aussi reconnu et délinéé des terres coutumières et ce processus, bien qu'il soit lent et problématique, se poursuit. Les autres pays ont au mieux pris de petites mesures. Au Vietnam, le processus d'Allocation de terres forestières (FLA) a fait l'objet d'une réception tiède (Pham *et al.* 2012) et il est loin de reconnaître les droits coutumiers (encadré 9.2). Il en va de même des forêts communautaires au Cameroun. Un récent appel de haut niveau pour la reconnaissance des droits coutumiers sur les forêts en Indonésie est sans précédent, mais on est encore loin de savoir quelles en seront les conséquences dans la pratique.

Les questions ayant trait à la gouvernance et au régime de propriété sont largement absentes de la couverture de la REDD+ par les médias nationaux dans la plupart des pays où ont été menées les recherches. Une analyse de plus de 500 articles de presse sur la REDD+ publiés entre 2005 et 2009 dans cinq des six pays (les données sur la Tanzanie ne sont pas encore disponibles) démontre que les questions relatives à la gouvernance n'intéressaient pas la presse, et ce dans aucun des pays (figure 9.2).³ Un examen plus étroit de thèmes secondaires expressément liés à la réforme du régime foncier et aux droits sur le carbone sous le thème associé « Politique et élaboration de politiques » en a confirmé l'absence. Ce n'est qu'en Indonésie et au Brésil que les articles de presse traitaient expressément ces questions : au Brésil, dans 11 articles, le thème secondaire « REDD+ et les politiques relatives aux droits autochtones » était défendu par des représentants d'organisations de défense des droits et des acteurs étatiques infranationaux ; en Indonésie, un article utilisait aussi ce cadre et était appuyé par un organisme de recherche internationale, tandis qu'un second article portait sur l'établissement de droits sur le carbone et était soutenu par un acteur gouvernemental de niveau national. Une analyse préliminaire d'articles publiés en 2010 et 2011 en Indonésie, au Vietnam et au Pérou ne fait ressortir aucun changement notable.

Néanmoins, en examinant les déclarations de position individuelles faites par des défenseurs ou des adversaires qui ont réagi aux questions formulées dans ces articles, nous avons identifié un certain nombre de positions liées à la gouvernance. En Indonésie, au Brésil et au Pérou, les acteurs ont affirmé que la REDD+ nécessitera une importante réforme de gouvernance et institutionnelle. En Indonésie, plus de 10 pour cent des positions exprimées

3 Un angle d'approche est « un thème large structurant pour sélectionner, souligner et relier les éléments d'une histoire, comme les scènes, les personnages, leurs actions et les documents à l'appui » (Bennett 1996, cité dans Boykoff 2008:555). Dans la pratique, un angle d'approche est un prisme conceptuel qui se focalise sur certains aspects de la réalité (soulignant une manière particulière de comprendre une question), tout en reléguant les autres à l'arrière-plan.

Encadré 9.2 Mythe et réalité: la sécurité des droits forestiers au Vietnam

Thu Thuy Pham, Thu-Ba Huynh et Moira Moeliono

Le système forestier du Vietnam est principalement régi par la loi foncière (1993, 2003) et la loi sur la protection et la mise en valeur des forêts (2004). La loi foncière donne aux familles d'agriculteurs des droits stables et à long terme : 20 ans pour les terres consacrées à des cultures annuelles et 50 ans pour les cultures vivaces. Aux termes de la loi, les ressources foncières et naturelles appartiennent au « peuple » dans son ensemble et sont gérées par l'« État » en son nom. L'État, par conséquent, jouit de droits de gestion et de prise de décision exclusifs sur les forêts naturelles ; il alloue ensuite des droits d'utilisation à la population. Depuis 1999 (Décret 163), les droits d'utilisation des terres, octroyés à travers un certificat d'utilisation des terres appelé « Livre rouge », peuvent être transférés, hypothéqués, loués, échangés ou hérités et ont une période de validité de 50 ans.

En 2004, la loi sur la protection et la mise en valeur des forêts a été adoptée, accordant aux utilisateurs des forêts des droits de gestion sur la forêt, ainsi que le droit de générer des revenus et d'autres bénéfices grâce à leur travail et leurs investissements dans les terres forestières. Un point saillant de cette loi est la reconnaissance par l'État du rôle et des droits des communautés en qualité de responsables de terres forestières parmi d'autres.

Ces lois constituent un socle juridique important pour la mise en œuvre future de la REDD+. Néanmoins, deux problèmes d'envergure ont fait leur apparition qui nécessitent l'attention des décideurs et des stratèges de REDD+.

En premier lieu, plus de 50 pour cent des forêts du pays et, bien souvent, les forêts d'une certaine valeur sont gérées par des entreprises forestières publiques (EFP) et des conseils de gestion, tandis que les ménages gèrent 18 pour cent et les communautés seulement 1 pour cent des forêts principalement de qualité médiocre et dégradées (Hoang *et al.* 2010). Bien que les EFP soient tenues de sous-traiter les terres forestières qu'elles contrôlent à des tiers pour l'utilisation ou la production à long terme, dans la pratique elles sous-traitent souvent à des tiers sur une base annuelle. De plus, il est presque impossible pour les communautés de signer des contrats à cause des exigences excessives au titre du Code civil de 2005 du Vietnam pour établir leur statut juridique. Par conséquent, les communautés ne peuvent pas, de fait, signer des contrats de REDD+. Cela signifie que les fonds futurs destinés à la REDD+ pourraient être retenus au niveau du gouvernement, avec seulement des paiements et des bénéfices carbone très limités revenant aux ménages et aux communautés qui assurent pourtant la véritable gestion des forêts.

Voir page suivante

Encadré 9.2 suite

En second lieu, l'expérience de la mise en œuvre de la loi foncière et de la loi sur la protection et la mise en valeur des forêts, ainsi que d'autres programmes nationaux comme l'Allocation des terres forestières (FLA), suggère des résultats inégaux. À certains endroits, ces programmes ont eu un effet positif sur les agriculteurs pauvres, mais l'impact global n'est pas clair. Les ménages et les communautés ne contrôlent toujours pas leurs forêts, puisqu'ils doivent encore demander l'autorisation des organismes compétents pour utiliser des terres forestières ou couper des arbres. De plus, trois problèmes entravent les propriétaires coutumiers et même reconnus, et il est en fait possible qu'ils créent des conditions d'accès ouvert : i) l'écart entre le droit national et les pratiques traditionnelles d'utilisation des terres, ii) l'accumulation de capital pour les ménages qui ont accès au pouvoir politique et aux réseaux sociaux et iii) une application insuffisante des réglementations, ce qui a une incidence sur l'efficacité de la FLA. Les terres forestières allouées sont souvent stériles et, à défaut d'un soutien financier et technique de la part du gouvernement, les terres sont souvent simplement abandonnées. Un aspect plus grave est le fait que les terres classifiées par le gouvernement comme « inexploitées » sont en fait soumises au régime de propriété coutumier, lequel n'est pas formellement reconnu par la loi. La FLA ne permet pas la copropriété aux niveaux des ménages et des communautés, ce qui limite les droits des femmes et nuit aux systèmes de production sur les plateaux qui sont fondés sur des approches de copropriété.

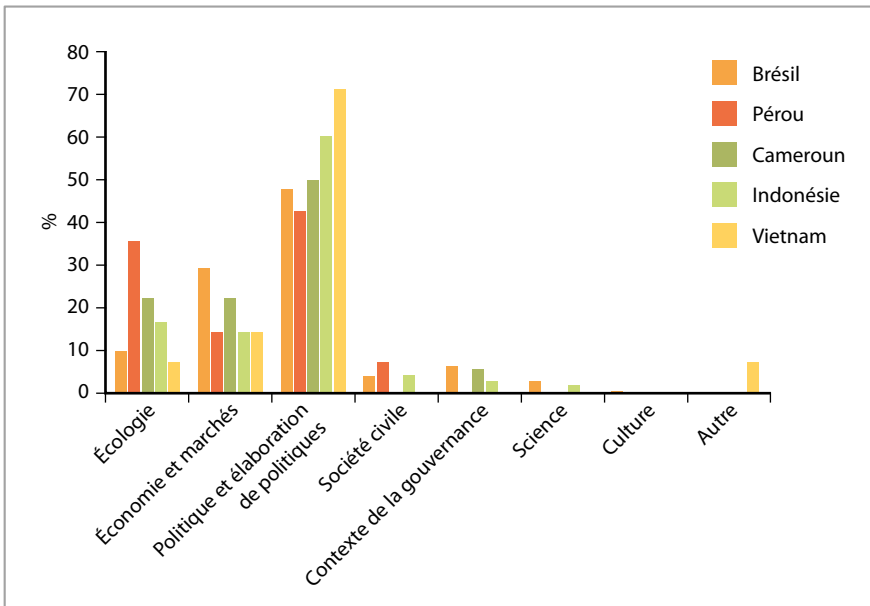


Figure 9.2 Thèmes associés dans les articles des médias nationaux (pourcentage du total des articles de presse analysés par pays)

(27 sur 258) disaient craindre que la REDD+ ne barre ou ne réduise l'accès aux ressources forestières et ne nuise aux utilisateurs traditionnels des forêts (voir le chapitre 5). Ces conclusions préliminaires indiquent que, bien que les articles traitent rarement de ces préoccupations, un certain nombre d'acteurs se positionnent autour d'elles.

Les organisations qui s'intéressent au régime forestier sont principalement des organisations non gouvernementales internationales de défense de l'environnement et des organisations de la société civile nationale. Une analyse menée au niveau des acteurs a montré, toutefois, qu'aucun de ces groupes n'est perçu par les autres acteurs de l'arène publique comme étant influent dans la plupart des réseaux nationaux de politiques générales, là où les ministères de la Foresterie et d'autres entités étatiques sont au centre de la prise de décisions.

9.3.2 Régime foncier au niveau des projets

Les recherches menées au titre de la GCS ont évalué les problèmes ayant trait au régime foncier aux niveaux des villages et des projets au moyen d'entretiens avec des porteurs de projet, et d'entretiens et groupes de réflexion au niveau des villages. Les porteurs de projet ont parlé des principales difficultés relatives au régime foncier sur leurs sites, et les groupes de réflexion villageois ont été invités à répondre à des questions sur les conflits et l'insécurité liés au régime forestier, la présence d'utilisateurs des forêts venus de l'extérieur et la mesure de conformité aux règles, plus particulièrement au niveau de leur village.

La plupart des terres situées sur les sites de projets REDD+ étudiés appartiennent officiellement à l'État. En Indonésie, au Cameroun et au Pérou, la vaste majorité des terres des villages étudiés appartiennent au gouvernement, qui les administre aussi, mais sous le contrôle *de facto* des ménages et des villages. En Indonésie, les problèmes viennent de revendications concurrentes, notamment des concessions d'exploitation du bois abandonnées, des petits exploitants du bois d'œuvre et des intérêts de plus grande envergure dans les secteurs du palmier à huile, des mines et du bois d'œuvre. Les intérêts du secteur du palmier à huile menacent un certain nombre de sites de projet. Le Cameroun et le Pérou ont chacun un site dans une aire protégée où les droits fonciers octroyés au titre de la loi ne sont pas reconnus pour les populations locales. L'autre site du Cameroun se concentre sur une zone désignée forêt communautaire (FC). Parmi les questions relatives au régime foncier, on peut citer la nature précaire des droits communautaires (renouvelables tous les cinq ans), les revendications concurrentes et les conflits entre villageois qui se situent à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone de la FC. Les utilisateurs du second site péruvien ont un contrat de concession de 40 ans pour la production de noix du Brésil. La politique gouvernementale est une source de conflit, car différents organismes gouvernementaux octroient des concessions concurrentes sur la même surface forestière à différentes parties prenantes (Selaya, communication personnelle).

Au Brésil, presque toutes les terres des villages étudiés sont des terres appartenant à l'État et précédemment assignées à des particuliers qui vivent dans les zones de projets de colonisation agraire dans le cadre de la réforme foncière ou qui occupent des terres publiques non classifiées. Deux des sites de projet se situent dans des zones qui ont une histoire de graves conflits concernant les terres et les ressources, mais des projets de colonisation et d'enregistrement y sont menés depuis plusieurs années. Sur le troisième site, la régularisation est une nouvelle activité menée au titre de programmes de préparation de la REDD+. Bien qu'il continue d'y avoir des conflits, des revendications concurrentes et des ménages sans droits ni titres formels, les problèmes centraux liés au régime foncier tournent autour de la logistique de la régularisation – processus coûteux, lent, bureaucratique et qui échoue parfois à respecter les revendications coutumières ou localement légitimes existantes (Duchelle *et al.* 2011b).

Au Vietnam, dans les quatre villages étudiés sur un site de projet, la plupart des forêts ont été octroyées à des particuliers par l'intermédiaire de certificats fonciers connus sous le nom de « Livres rouges ». Ces certificats ont engendré des problèmes, car les titulaires des droits n'en comprennent pas les limites. Il y a un important marché illégal des terres et des problèmes dus aux périmètres mal définis (Huynh, communication personnelle). Les droits fonciers coutumiers sont robustes, mais il y a des différences considérables entre leur perception et leur interprétation par le gouvernement et par les villageois.

En Tanzanie, des projets de REDD+ sont en cours d'élaboration dans des zones où une importante portion des terres est en cours d'assignation à des communautés ou leur appartient déjà (voir l'encadré 9.3). Les problèmes liés au régime foncier sur les sites de projet viennent principalement du manque de certificats formels de terres villageoises dans les terres assignées, ce qui laisse les terres officiellement aux mains de l'État et entraîne des différends quant aux périmètres.

Les tableaux 9.3 et 9.4 résument les résultats d'activités de groupes de réflexion au niveau des villages sur des questions ayant trait à la clarté et à la sécurité du régime forestier. Ces questions n'ont pas été posées en rapport avec la REDD+ ou l'intervention de projet mais elles avaient pour objectif d'aborder la situation globale du régime foncier avant l'intervention. Le tableau 9.3 montre les réponses sur l'existence de conflits fonciers, les perceptions d'insécurité et le respect des règles forestières par les villageois. L'existence de conflits est notable, en particulier sur les sites étudiés au Cameroun (83 pour cent), en Indonésie (55 pour cent) et au Brésil (44 pour cent), bien qu'une importante partie des villages tanzaniens aient aussi des terres faisant l'objet de conflits (24 pour cent). Une question directe sur l'insécurité a mis en évidence des problèmes dans un nombre encore plus important des villages étudiés, allant de 100 pour cent au Cameroun à 85 pour cent en Indonésie, 50 pour cent au

Encadré 9.3 La gestion forestière participative en tant que socle institutionnel de la REDD+ en Tanzanie

Therese Dokken

Depuis les années 1990, la Tanzanie promeut la Gestion forestière participative (GFP) comme stratégie pour la conservation et la gestion durable de ses forêts. En 2006, environ un dixième des terres boisées étaient soumises à un accord de GFP. Dans la Stratégie nationale tanzanienne, la GFP est identifiée comme un socle institutionnel pour la REDD+, et l'accès au financement de la REDD+ pourrait faciliter et accélérer sa mise en œuvre.

Les principaux objectifs de la GFP sont l'amélioration des moyens de subsistance des populations rurales, la conservation et la régénération des ressources forestières, et la promotion de la bonne gouvernance. Il y a deux approches distinctes de la GFP qui diffèrent sur le plan du degré de décentralisation des droits et des responsabilités. La première approche est la Gestion forestière communautaire (GFC). La GFC a lieu sur des terres qui sont enregistrées au titre de la loi sur les terres villageoises (1999) et elle est gérée par le conseil villageois. Le village jouit des pleins droits de propriété, est responsable de la gestion et perçoit tous les revenus générés par la forêt. La deuxième approche est une approche de gestion collaborative, appelée Gestion forestière conjointe (JFM). Elle a lieu sur des réserves forestières appartenant aux autorités nationales ou locales. Les terres continuent d'appartenir à l'État, mais la responsabilité de la gestion et les revenus des forêts sont divisés entre l'État et la communauté et formalisés à travers un accord de JFM.

Les évaluations indiquent que les deux approches de GFP contribuent à l'amélioration de la gestion forestière, mais que la GFC semble être plus efficace que la JFM (Blomley *et al.* 2011). Les droits de propriété sont exclusifs et applicables, et fournissent des incitations aux communautés pour qu'elles investissent dans la gestion à long terme. En revanche, au titre de la JFM, les droits ne sont pas clairs et l'utilisation et la cueillette locales des produits de la forêt sont extrêmement restreintes. Il en va de même pour les mécanismes de partage des bénéfices et l'aspect d'équité des deux approches de GFP. Tous les bénéfices sont transférés à la communauté au titre de la GFC, mais il n'y a pas d'accord quant au pourcentage des bénéfices découlant de leur gestion qui devrait être transféré aux communautés participant à la JFM. Tant l'efficacité que l'équité sont des considérations importantes au moment de choisir la stratégie de GFP à adopter dans le cadre des projets de REDD+. Il faut améliorer et clarifier le régime foncier et les mécanismes de partage des bénéfices, en particulier au titre de la JFM, pour veiller à avoir des incitations suffisantes pour une gestion forestière durable.

Tableau 9.3 Conflit foncier, insécurité foncière et respect des règles forestières locales dans un échantillon de villages par pays (nombre et pourcentage)

Pays	Villages faisant l'objet de conflits fonciers	Villages présentant une insécurité foncière sur au moins une partie des terres villageoises	Villages présentant un respect faible ou modéré par les villageois des règles forestières	Nombre total de villages dans l'échantillon
Brésil	7 (44 %)	8 (50 %)	12 (75 %)	16
Cameroun	5 (83 %)	6 (100 %)	3 (50 %)	6
Tanzanie	6 (24 %)	8 (32 %)	13 (52 %)	25
Indonésie	11 (55 %)	17 (85 %)	11 (55 %)	20
Vietnam	0 (0 %)	0 (0 %)	4 (100 %)	4

Note: englobe tous les sites de projet, à l'exception de Berau, en Indonésie, et du Pérou

Source: Sunderlin *et al.* (2011) et base de données de l'étude parmi les villages

Brésil et 32 pour cent en Tanzanie. Ce n'est qu'au Vietnam que personne n'a signalé ni conflit ni insécurité au niveau des villages. Cependant, le respect des règles relatives à l'utilisation des forêts était problématique dans les villages étudiés de tous les pays, le Vietnam ayant signalé un respect des règles faible ou modéré dans 100 pour cent des villages, le Brésil dans 75 pour cent des villages et les trois autres pays dans 50 à 55 pour cent des villages.

Le tableau 9.4 traite des droits d'exclusion – le droit et l'aptitude à exclure les utilisateurs des forêts venus de l'extérieur non désirés. Il est intéressant de constater que presque tous les villages ont signalé avoir le droit d'exclure de leurs terres les personnes venues de l'extérieur (88–100 pour cent). Ce qui est tout particulièrement notable, toutefois, c'est qu'au Brésil, au Cameroun, en Tanzanie et en Indonésie, la vaste majorité des villages ont affirmé que la base de ce droit était la coutume, alors que seulement six à 20 pour cent des villages de ces pays déclaraient que ce droit se basait sur le droit écrit.⁴ Ici encore, les villages du Vietnam ont, quant à eux, tous souligné leurs droits formels.

Les trois dernières questions du tableau 9.4 concernent la présence réelle d'utilisateurs venus de l'extérieur, la question de savoir si cette utilisation est

⁴ Ces questions ont été posées de la manière suivante: l'enquêteur lisait les options et il était possible de donner plus d'une réponse.

Tableau 9.4 Droits et pratiques d'exclusion dans un échantillon de villages par pays (nombre et pourcentage)

Pays	Villages ayant le droit d'exclure les personnes venant de l'extérieur	Base du droit*		Villages dont les forêts sont actuellement utilisées par des personnes venues de l'extérieur	Villages où l'utilisation par des personnes venues de l'extérieur est interdite (pourcentage de ceux qui présentent actuellement une telle utilisation)	Villages ayant essayé en vain d'exclure les utilisateurs venus de l'extérieur	Nombre total de villages dans l'échantillon
		Coutume/droit coutumier	Droit formel				
Brésil	14 (88 %)	14 (88 %)	1 (6 %)	11 (69 %)	5 (45 %)	3 (19 %)	16
Cameroun	6 (100 %)	6 (100 %)	1 (17 %)	3 (50 %)	3 (100 %)	1 (17 %)	6
Tanzanie	24 (96%)	19 (76%)	5 (20%)	11 (44 %)	7 (64 %)	3 (16 %)	25
Indonésie	19 (95 %)	17 (85 %)	3 (15 %)	18 (90 %)	5 (28 %)	8 (40 %)	20
Vietnam	4 (100 %)	0 (0 %)	4 (100 %)	2 (50 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	4

* Certains villages ont sélectionné les deux

Note : Englobe tous les sites de projet, à l'exception de Berau, en Indonésie, et du Pérou

Source : Sunderlin *et al.* (2011) et base de données de l'étude parmi les villages

interdite et si des tentatives vaines ont été faites pour exclure les utilisateurs externes. Il y a des utilisateurs externes dans 44 pour cent des villages étudiés (en Tanzanie) et jusqu'à 90 pour cent (en Indonésie). L'utilisation externe est interdite dans la plupart, si ce n'est la totalité, des cas en Tanzanie et au Cameroun et dans environ la moitié des cas au Brésil. De plus, le fait que certains utilisateurs ont une « autorisation » ne signifie pas forcément qu'ils ont l'autorisation du village. Par exemple, bien que seulement 28 pour cent des villages indonésiens signalent que l'utilisation externe est interdite, dans les 72 pour cent restants les utilisateurs saisonniers et coutumiers auront probablement reçu une autorisation du village, tandis que les plantations, les sociétés agroindustrielles et les concessions d'exploitation du bois d'œuvre auront vraisemblablement obtenu l'autorisation d'un bureau du gouvernement mais *pas* du village. Enfin, certains villages de chaque pays, à l'exception du Vietnam, ont essayé en vain d'exclure les utilisateurs venus de l'extérieur (entre 16 et 19 pour cent au Brésil, au Cameroun et en Tanzanie, et 40 pour cent en Indonésie).

9.3.3 Solutions au niveau des projets

Presque tous les porteurs de projets ont identifié des problèmes de régime foncier sur leurs sites et considèrent que leur résolution est essentielle pour aller de l'avant avec les projets de REDD+ (tableau 9.2). Ils ont eu tôt fait de prendre des mesures pour identifier les sources de l'insécurité et du conflit et pour remédier à ces causes dans la mesure du possible ; en sécurisant les titres fonciers pour les parties prenantes locales lorsque c'était approprié et possible ; en clarifiant les périmètres des villages et des forêts au besoin ; et en identifiant et délimitant la superficie forestière devant être réservée (Sunderlin *et al.* 2011). La sécurisation des droits fonciers a souvent supposé une négociation et une étroite collaboration avec des entités gouvernementales⁵ chargées des terres, et parfois l'octroi d'un soutien à ces organismes à travers une assistance technique ou un financement.

Lorsque les mécanismes existants pour sécuriser les droits ne sont pas adéquats, certains porteurs de projet ont joué un rôle de plaidoyer, comme l'exercice de pression pour réformer les concessions forestières communautaires au Cameroun, qui n'accordent des droits que pour des périodes de cinq ans. Quelques-uns promeuvent des stratégies pour clarifier les droits sur le carbone, et dans certains cas ils mènent aussi un travail de plaidoyer en faveur des droits villageois. Sur les sites où il y a des revendications concurrentes importantes – comme dans le cas des concessions de palmier à huile en Indonésie – les porteurs de projet consacrent une partie importante de leur énergie au régime foncier afin de remédier à ces contradictions.

5 À noter que dans certains cas, les porteurs de projet *sont* des entités gouvernementales, comme dans l'Acre, au Brésil.

Seulement la moitié environ des porteurs de projet interrogés (9 sur 19) étaient satisfaits du résultat des tentatives de résolution des questions de régime foncier sur leurs sites respectifs, trois étaient à la fois satisfaits et insatisfaits, et cinq étaient insatisfaits (deux étaient sans opinion). Même ceux qui étaient satisfaits, cependant, ont affirmé qu'il reste encore beaucoup à faire. Sur certains sites, comme le site tanzanien, le porteur de projet a déclaré avoir été contraint d'exclure certaines zones parce que les problèmes relatifs au régime foncier y étaient insolubles (Sunderlin *et al.* 2011).

9.4 Surmonter les obstacles

Les problèmes relatifs au régime foncier présentent des obstacles pour les résultats de la REDD+ sur le plan de l'efficacité, de l'efficience et de l'équité. Au niveau des sites, les porteurs de projet ont presque tous accordé une attention sérieuse au régime foncier et ont fait de leur mieux pour résoudre les problèmes. Dans une large mesure, ils doivent néanmoins se contenter d'œuvrer par l'intermédiaire des bureaucraties gouvernementales existantes et sous les contraintes des politiques en vigueur. C'est pourquoi, dans de nombreux cas, les efforts des porteurs de projet sont limités par le manque d'attention sérieuse accordée au régime foncier au niveau des politiques nationales (voir le chapitre 6).

Ce n'est pas le cas du Brésil, où la régularisation foncière a eu lieu avant la REDD+, mais la REDD+ a engendré des incitations supplémentaires à poursuivre les réformes, à travers des activités comme le soutien au programme Terra Legal sur les sites de projet. Les porteurs de projet sont en mesure de collaborer étroitement avec les pouvoirs publics pour résoudre les problèmes relatifs au régime foncier (Duchelle *et al.* 2011b). Cependant, même au Brésil, le système existant de réglementation ne résout pas tous les problèmes ; dans certains cas, il en crée même de nouveaux.

Dans la plupart des autres pays étudiés, des réformes considérables des politiques actuelles relatives au régime foncier semblent peu probables. Au Vietnam, les propositions concernant la réforme des politiques introduisant le « livre rouge » se sont heurtées à une certaine résistance. De même, il n'y a guère de données qui indiquent que l'approche des droits coutumiers en Tanzanie ou au Cameroun subira des changements radicaux. En Indonésie, les récentes déclarations audacieuses d'un leader gouvernemental de haut niveau en faveur des droits coutumiers sur les forêts démontrent comment la mobilisation de données concrètes et de parties prenantes courageuses à travers des initiatives de REDD+ a apporté un soutien aux nouvelles politiques foncières. Néanmoins, bien que l'appel à la réforme ait émané d'un niveau élevé, il y a de nombreux échelons des pouvoirs publics et de nombreuses autres parties prenantes puissantes qui ont résisté à toutes les réformes de ce type dans le passé.

Dans ces circonstances, comment la REDD+ peut-elle progresser ? Les questions foncières discutées ci-dessus peuvent être regroupées en quelques problématiques principales. Le Tableau 9.5 en présente un résumé, ainsi que leurs implications pour la REDD+ et des solutions potentielles. Il est évident que certains problèmes requièrent la réglementation ou la réforme du foncier ; c'est le cas du manque de clarté concernant la propriété et des revendications concurrentes, ou de la résolution des conflits entre droits coutumiers et propriété publique. Parmi les autres problèmes figurent l'empiètement par des acteurs externes, des concessions multiples sur les mêmes terres, une application insuffisante des règles, des problèmes avec les processus de régularisation foncière et une représentation locale peu disposée à rendre des comptes. On pourrait tenter de résoudre ces problèmes au moyen d'autres sortes de réformes institutionnelles, dont le renforcement des institutions étatiques et locales, l'harmonisation des politiques publiques et l'utilisation de méthodes participatives et de processus de consentement libre, préalable et en connaissance de cause (CLPCC).

Il est bon de noter que toutes ces politiques – qu'elles cherchent à résoudre les problèmes fonciers eux-mêmes ou à faire avancer les initiatives de REDD+ en général – remettent en question les intérêts économiques et politiques quasi-inamovibles des entités favorables au maintien du *statu quo*. Le maintien du *statu quo* dans le contexte des forêts se réfère à la myriade d'intérêts qui cherchent à perpétuer l'accès commercial privilégié aux terres et ressources forestières et ainsi, souvent, à la conversion des forêts. La REDD+ constitue un effort institutionnalisé en vue de tenir tête au maintien du *statu quo* et de mettre fin au processus de déforestation et de dégradation, et par conséquent elle se heurte aux mêmes défis que la réforme du régime foncier.

9.5 Conclusions

Au niveau national comme au niveau de projet, les problèmes relatifs au régime foncier ont été largement reconnus comme revêtant une importance pour la REDD+. Les porteurs de projet ont cherché à améliorer la sécurité des droits forestiers locaux, alors que l'intérêt qu'ils ont suscité à l'échelle nationale est resté en grande partie rhétorique. Au niveau local, la plupart des porteurs de projet travaillent « à leur propre initiative et sans guère d'assistance extérieure » (Sunderlin *et al.* 2011). Ces interventions de projet au cas par cas ne suffisent pas à elles seules à sécuriser les droits locaux, ni à résoudre la question primordiale des droits d'exclusion formels – octroyés à peu de communautés rencontrées dans le cadre de cette étude.

La REDD+ ne peut-elle avoir lieu que dans les contextes où le régime foncier est clair et sûr ? Les obstacles qui entravent l'amélioration du régime foncier ailleurs sont-ils insurmontables ? Il est bien évident que le fait de se pencher

Tableau 9.5 Problèmes fonciers, implications pour la REDD+ et solutions potentielles

Problème foncier	Implications pour la REDD+	Solutions potentielles
Manque de clarté sur la propriété, revendications concurrentes	Limites sur les options de politiques et potentiel de succès inférieur ; manque de clarté sur les bénéfices et la reddition de comptes en matière de paiements basés sur les performances	Allocation et enregistrement des terres (régularisation)
Droits coutumiers par opposition à propriété par l'État	L'insécurité du régime foncier et/ou le non-respect des droits des villageois peuvent engendrer des conflits, des problèmes de conformité, des difficultés au niveau local et une distribution inéquitable des bénéfices	Obtenir le CPLCC Reconnaissance des droits
Décisions contradictoires sur l'utilisation des terres/ concessions à tous les niveaux et par toutes les institutions de l'État	Échec à réduire les émissions de carbone	Harmoniser les politiques de l'État Renforcer les institutions de gouvernance multiniveaux
Manque de droits et/ ou aptitude à exclure (y compris colonisation des terres autochtones)	Parties prenantes locales de la REDD+ (titulaires de droits/partie responsable) potentiellement incapables de s'acquitter de leur obligation dans les arrangements basés sur les performances ; échec à réduire les émissions	Accorder et faire appliquer les droits d'exclusion Sécuriser les périmètres des terres autochtones et villageoises (État et institutions étatiques) Élaborer des opportunités économiques alternatives pour les colons
Application des règles, suivi et sanctions insuffisants ; échec à mettre en œuvre l'aménagement du territoire	Échec à réduire les émissions de carbone	Renforcer les institutions locales et étatiques pour la planification et la réglementation Mettre en œuvre des processus participatifs d'aménagement du territoire, CLPCC

Voir page suivante

Tableau 9.5 suite

Problème foncier	Implications pour la REDD+	Solutions potentielles
Problèmes techniques dans les processus de régularisation ; déphasage entre les nouveaux droits officiels et les droits <i>de facto</i> ou coutumiers antérieurs	Cartes inexactes entraînant une inadéquation entre les superficies et les propriétaires fonciers ; accaparement par les élites	Renforcer les instituts chargés de l'enregistrement des terres Participation accrue des parties prenantes aux processus de cartographie
Représentation non démocratique des terres collectives ; décisions prises sans l'accord des populations locales*	Problèmes de conformité et donc échec à réduire les émissions ; accaparement des bénéfices par les élites	Garantir le CLPCC, y compris par les membres de la communauté, pas seulement leurs « représentants »

* Problème non identifié sur les sites de projet, mais dans d'autres cas, comme en Papouasie-Nouvelle-Guinée (encadré 9.1) et ailleurs.

sur ce régime a pour effet d'élargir énormément l'ensemble des options de politiques et que cela est plus susceptible de mener au succès, alors que le fait de ne travailler que dans les endroits où le régime foncier est déjà réglé impose des limites drastiques au potentiel de la REDD+. La réforme du régime foncier peut être considérée comme faisant partie du changement transformationnel nécessaire à la REDD+ à long terme. Nous soutenons qu'il n'est pas plus difficile de se pencher sur les droits forestiers que d'aborder les autres réformes de politiques qui démontreraient un sérieux engagement en faveur de la REDD+, et que l'attention sans précédent suscitée par les questions relatives au régime foncier dans le cadre de la REDD+ suggère qu'il y a des raisons de se montrer optimiste. Ceux qui sont chargés d'élaborer les politiques de REDD+ peuvent faire des progrès sur les approches de niveau macro afin de s'attaquer aux moteurs sous-jacents de la déforestation, tout en agissant en parallèle afin de cibler les solutions à des problèmes fonciers précis. Les progrès réalisés dépendront du développement d'alliances d'envergure pour surmonter la résistance.