



POSSIBILITÉS DE RENFORCER

LES DROITS FONCIERS COLLECTIFS

DANS LES PAYS BÉNÉFICIAIRES
DU FONDS CARBONE DU FCPF

SOMMAIRE DU RAPPORT



L'objectif de l'étude est d'identifier les nouvelles possibilités de renforcer les droits fonciers et forestiers des peuples autochtones, des communautés locales et des peuples d'ascendance africaine (ci-après dénommés PACL) dans les pays bénéficiaires du Fonds carbone du Fonds de partenariat pour la réduction des émissions de carbone forestier (FCPF).

Elle vise à informer les gouvernements des pays bénéficiaires du Fonds carbone, les PACL, la société civile et les spécialistes des droits fonciers et forestiers des possibilités et des voies pour renforcer le régime foncier et forestier communal et collectif. En outre, l'étude offre des conclusions et des enseignements importants pour le FCPF et le fonds « Améliorer l'accès aux avantages tout en réduisant les émissions » (EnABLE) sur les possibilités de promouvoir davantage l'inclusion sociale dans le financement climatique basé sur les résultats.

En utilisant un cadre analytique¹ de la Banque mondiale pour organiser la collecte de données, conceptualiser les liens entre les éléments clés de la sécurité foncière et formuler des possi-

bilités de promotion des droits fonciers, l'étude présente une méthodologie d'évaluation des possibilités visant à rassembler et analyser des données quantitatives et qualitatives provenant d'un ensemble diversifié et innovant de sources, avec pour résultat des profils de pays complets ainsi qu'un rapport de synthèse qui présente des fils conducteurs communs et des possibilités globales de faire progresser le régime foncier et forestier collectif des PACL.

L'étude a été gérée et financée par le Groupe de gestion des fonds climatiques² et menée par l'Initiative des droits et ressources (RRI) et la Global Land Alliance (GLA)³. Le rapport complet et les profils de pays sont accessibles sur Internet à l'adresse forestcarbonpartnership.org.

CONTEXTE

Pour faire face à la crise mondiale du climat et de la biodiversité, les gouvernements, les institutions de développement et le secteur privé ont de plus en plus recours à des programmes de réduction des émissions provenant des forêts et des activités terrestres pour obtenir rapidement des gains en matière d'atténuation.

Au cœur de ces programmes se trouvent les efforts visant à réduire la déforestation et à promouvoir parallèlement la conservation, la restauration et l'utilisation durable des forêts dans les pays en développement, principalement dans les zones habituellement détenues par les PACL. On estime, dans l'ensemble, que quelque

1,6 milliard de personnes vivent et dépendent des terres et des zones forestières, et nombre d'entre elles sont désormais ciblées pour des programmes de réduction des émissions et de compensation. Dans le même temps, moins de la moitié des terres et territoires revendiqués par les communautés sont officiellement reconnus

1 Sécuriser les droits forestiers pour le développement rural.

2 Asyl Undeland, TTL de cette étude, Bouke Berns, coordonnateur, et Michael Kirk, conseiller technique.

3 Alain Frechette, chef d'équipe de l'étude (RRI), Malcolm Childress, conseiller technique (GLA), Jim Smyle, Spécialiste des Ressources Naturelles (Consultant indépendant), Logan Sander, chercheur principal (GLA), et Christen Corcoran, chercheur (GLA).



par les gouvernements.

Des droits fonciers clairement définis et sécurisés des PACL sont essentiels pour la conservation, la gestion et la restauration durables des terres et des forêts du monde. Par rapport aux zones gérées par des pouvoirs publics ou des entités privées, les forêts détenues par les PACL avec sécurité des droits fonciers sont associées à des taux de déforestation plus faibles, à une réduction des émissions de gaz à effet de serre, à une meilleure protection de la biodiversité et à de meilleurs moyens de subsistance. Compte tenu de cette relation positive entre la sécurité foncière communautaire et les objectifs

mondiaux en matière de climat et de biodiversité, une reconnaissance accrue des droits des PACL sur les ressources naturelles contribuerait à atteindre ces objectifs, y compris la protection et la restauration des puits de gaz à effet de serre et des zones de biodiversité d'importance mondiale. Si la superficie des forêts communautaires légalement reconnues en Afrique, en Asie et en Amérique latine a augmenté de 40% – passant de 337 à 484 millions d'hectares – au cours des deux dernières décennies, on estime que les terres forestières coutumières représentent au moins le double de la superficie des forêts officiellement reconnues.

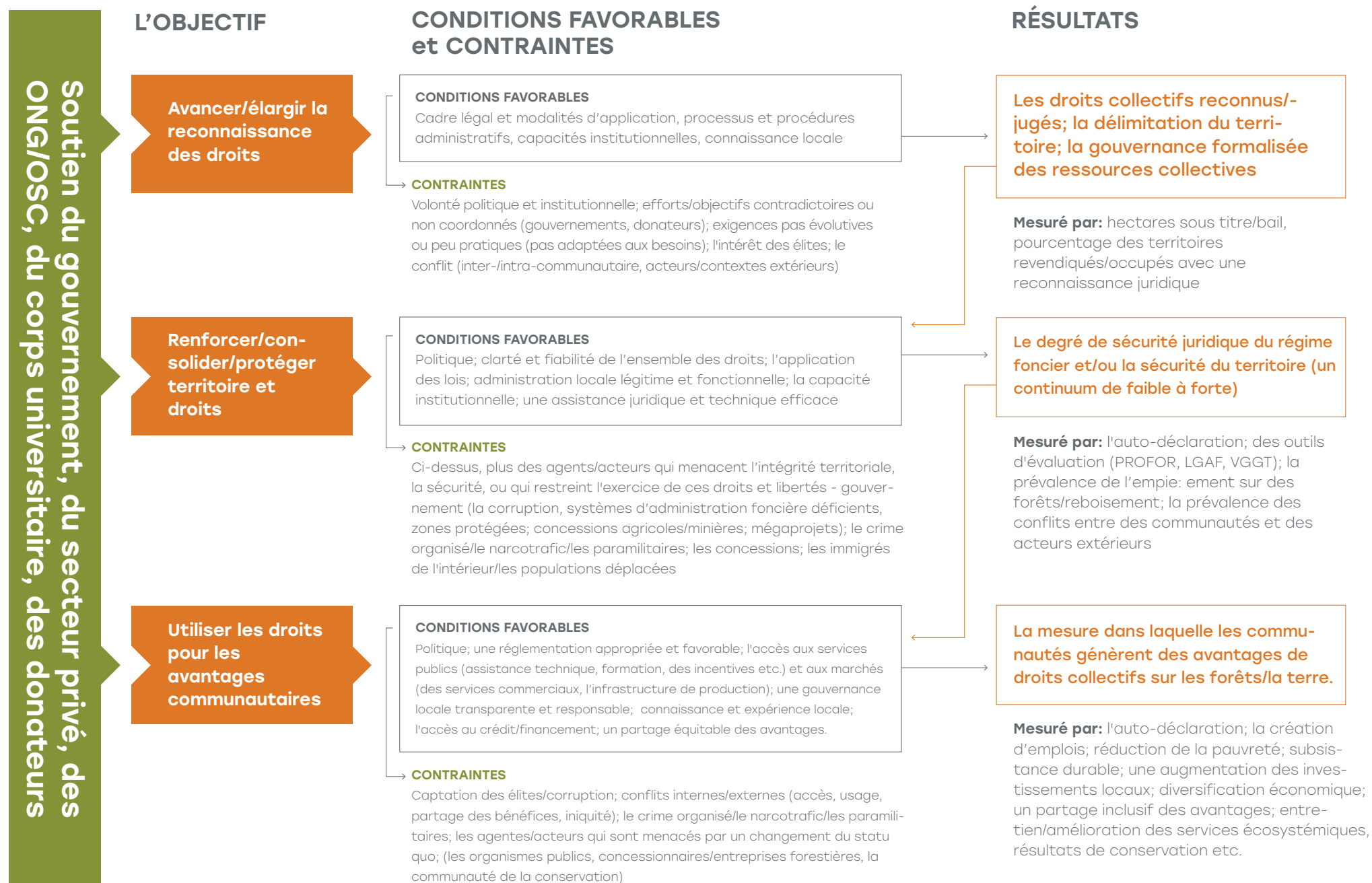
ÉVALUATIONS DES POSSIBILITÉS ET PROFILS DE PAYS

L'approche en matière de définition et d'évaluation des possibilités de renforcement des droits fonciers et forestiers des PACL suppose la nécessité de poursuivre trois objectifs primordiaux : faire progresser ou étendre la reconnaissance juridique des droits collectifs ; renforcer et sécuriser les droits collectifs ; et tirer parti des droits collectifs au profit des PACL. Le cadre d'action ci-dessous présente de manière détaillée les recherches menées au titre de chacun de ces objectifs s'agissant des conditions favorables et des contraintes et les types de résultats souhaités.

Les profils de pays consistant en un examen et une évaluation des possibilités pour chacun des

pays bénéficiaires du Fonds carbone du FCPF – les principaux résultats de l'étude – comprennent : un aperçu des droits et des problèmes liés aux forêts communautaires ; une description du statut juridique, institutionnel et opérationnel des droits forestiers ; une synthèse des possibilités avec des points d'entrée ; et des résumés des instruments d'investissement existants avec un potentiel de financement d'actions concernant les possibilités recensées, et des contraintes et risques pour l'amélioration des droits forestiers collectifs. Un examen plus approfondi est entrepris pour six pays (Ghana, Mozambique, Costa Rica, Guatemala, Indonésie et Vietnam) afin d'illustrer plus en détail les possibilités recensées pendant la collecte de données.

FIGURE 1 Cadre d'action pour la promotion, le renforcement et l'exploitation des possibilités foncières.





PRINCIPALES CONCLUSIONS

Bien que chacun des pays cibles countries⁴ présentés dans l'étude soit unique et que peu de possibilités de faire progresser les droits fonciers et forestiers communautaires soient applicables à tous, les principales conclusions suivantes se dégagent.

- **Bien que tous les pays bénéficiaires du Fonds carbone du FCPF disposent de cadres juridiques reconnaissant les droits des PACL correspondant à une ou plusieurs des trois catégories mentionnées ci-dessus, certains de ces cadres**, pour diverses raisons, ne peuvent être appliqués à grande échelle. Parmi les problèmes touchant à l'efficacité des cadres juridiques, on peut citer une expérimentation limitée de l'application du cadre, une capacité institutionnelle faible ou inexistante, des procédures non définies et des degrés élevés d'ambiguïté juridique et opérationnelle. Dans le même temps, chaque pays représente une opportunité de faire progresser les droits forestiers collectifs au moyen de réformes politiques, juridiques et/ou institutionnelles.
- **Dans la plupart des pays, il existe de multiples possibilités de consolider et de renforcer les droits des PACL**, même en l'absence de cadres juridiques pleinement exploitables.
- **Il existe des possibilités de croissance économique durable et d'amélioration de la gestion forestière dans presque tous les pays.** Parmi ces possibilités, figurent notamment les partenariats public-privé visant à améliorer la commercialisation des produits communautaires, une plus grande participation des femmes à la conception et à la gestion des initiatives, la possibilité de tirer parti de programmes de certification verte et du commerce équitable, et les paiements carbone et environnementaux pour renforcer la durabilité et l'efficacité des priorités communautaires en matière d'utilisation des terres.

4 L'étude a examiné et évalué les possibilités de renforcement du régime foncier collectif dans les pays suivants : Chili, Costa Rica, Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, République du Congo, République dominicaine, Fidji, Ghana, Indonésie, RDP lao, Madagascar, Mexique, Mozambique, Népal, Nicaragua, Pérou et Vietnam.

La nature multinationale et multirégionale de l'étude a permis de dégager six questions transversales et six enseignements qui peuvent aider à concevoir des réponses plus globales au problème d'une meilleure reconnaissance des droits forestiers collectifs. .

QUESTIONS TRANSVERSALES

Conditions propices

Dans tous les pays bénéficiaires du Fonds carbone, la mise en place des conditions propices à la reconnaissance des droits fonciers et forestiers collectifs peut être la priorité et se réaliser dans le cadre des processus de planification actuels, par exemple par des engagements nationaux à reconnaître et protéger les droits des PACL, une plus grande représentation des PACL dans l'élaboration des politiques, le renforcement de l'application des lois forestières, l'affectation de fonds d'investissement forestier aux activités liées au régime forestier et le développement des capacités de gestion communautaire des forêts.

Stratégies climatiques nationales

Peu de pays ont élaboré des cadres juridiques pour soutenir leur commerce de carbone. Seuls six pays reconnaissent les droits des communautés explicitement ou en tant qu'élément des droits fonciers ou forestiers. Les représentants des PACL ont soulevé de nombreuses questions quant aux effets que la course à la sécurisation des droits sur le carbone peut avoir sur leurs droits fonciers et forestiers. Ces préoccupations et celles qui y sont liées soulignent la nécessité d'une plus grande coordination entre les autorités nationales chargées de la définition des objectifs climatiques et les communautés locales affectées par ceux-ci.

Décentralisation

La relation entre la gouvernance décentralisée et les efforts communautaires pour garantir les droits fonciers et les droits sur les ressources est un thème récurrent dans presque tous les pays, qui se recoupe avec des questions liées au régime forestier, à la gouvernance des ressources naturelles, à la transparence, au partage des revenus et des bénéfices, à l'application de la loi et à d'autres thèmes sociaux. L'importance du processus de décentralisation, que ce soit en tant que point d'entrée ou pour traiter les droits non résolus, la sécurité foncière et la gestion

durable des ressources naturelles, est vitale pour améliorer les résultats.

Criminalisation, criminalité et violence

La criminalisation sous forme d'obstacles réglementaires à la gestion des terres ainsi que les activités criminelles et la violence dans les zones forestières constituent un obstacle aux efforts visant à assurer la reconnaissance des droits fonciers et forestiers.

Revendications concurrentes de terres, utilisations et changements de couverture des sols

Dans les trois régions (Afrique, Asie et Amérique du Sud), les intérêts commerciaux et privés, y compris les projets miniers, hydroélectriques, agricoles et d'infrastructure à grande échelle, menacent l'intégrité des régimes fonciers et forestiers des PACL, par exemple par la réinstallation forcée, la perte d'accès aux ressources et le déplacement des moyens de subsistance. Ces difficultés peuvent être contournées ou atténuées par des politiques claires, une coordination intersectorielle et une planification de l'utilisation des terres de haut niveau, et l'utilisation d'outils analytiques appropriés (par exemple, des évaluations environnementales sectorielles).

Conflit et concurrence entre autorités

Dans de nombreux pays, il y a peu ou pas de coordination entre les entités publiques chargées d'administrer les droits fonciers et celles chargées d'octroyer les concessions agricoles, forestières et minières, de déclarer les aires protégées, de planifier et construire des infrastructures publiques ou d'élaborer des plans et politiques sectoriels. Le programme ambitieux de conservation des forêts à long terme, y compris la reconnaissance de la propriété foncière et forestière communautaire des PACL, a peu de chances d'être réalisé, à moins que les approches territoriales et paysagères ne soient basées sur la participation, la transparence, la coordination intersectorielle et l'état de droit.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Les droits forestiers collectifs ne peuvent pas être dissociés des paysages et des priorités plus larges des communautés. Les PACL occupent et gèrent divers paysages comprenant divers écosystèmes et stratégies d'utilisation des terres. Diviser leur paysage plus large et partagé entre les terres et les utilisations forestières et non forestières sera donc à terme contre-productif. La cartographie communautaire, la définition des limites des villages, la planification participative de l'utilisation des terres et l'inventaire des concessions agricoles et minières dans une approche paysagère sont des outils techniques qui peuvent concourir à la prise de décision multipartite dans des régions administratives ou naturelles données.

La sécurité foncière est un fondement essentiel pour des communautés et des paysages résilients et durables. La sécurité et l'entretien du territoire à long terme dépendent fortement de la capacité des communautés à subvenir à leurs besoins et à assurer leurs moyens de subsistance et leur bien-être économique. Il est prouvé que la sécurisation des droits fonciers collectifs n'est pas seulement une occasion de promouvoir la prospérité, mais aussi une incitation efficace pour la conservation par les PACL des systèmes socio-écologiques qui sont des contributeurs avérés aux avantages climatiques et de conservation.

Une participation de la base au sommet et le leadership communautaire sont essentiels pour obtenir des résultats efficaces et durables. On peut les développer de plusieurs manières, notamment par la représentation politique au sein du gouvernement local et national ; la participation aux organes de planification et à la conception des projets ; des procédures solides, libres et éclairées ; la participation des médias ; et la participation à des instances internationales. Les organisations communautaires, non gouvernementales et de la société civile peuvent jouer un rôle essentiel dans l'instauration d'un environnement opérationnel stable en comblant les lacunes des capacités gouvernementales.

La reconnaissance juridique et la protection des droits forestiers collectifs nécessitent une ap-

proche à l'échelle de l'ensemble de l'administration publique. Si les services forestiers sont souvent chargés de statuer sur les revendications des PACL sur les terres collectives coutumières, le règlement de ces problèmes passe généralement par l'adoption de lois et de politiques foncières publiques de plus large portée qui nécessitent une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration.

Le régime foncier et les moyens de subsistance communautaires peuvent être améliorés même lorsque les cadres juridiques sont faibles ou inadéquats. L'expérience mondiale montre combien il importe de renforcer les droits de facto là où les options de jure font défaut ou sont limitées. En renforçant les droits existants, il est également important de rechercher des possibilités et des moyens pour faciliter et obtenir des résultats durables. Dans de nombreux cas, les droits de facto peuvent avoir un statut de jure selon les cadres juridiques généraux, mais la pleine reconnaissance – au moyen de la cartographie, de la certification, de l'attribution de titres – n'est pas encore une réalité.

La reconnaissance juridique des droits fonciers et forestiers des PACL est une condition nécessaire mais pas suffisante pour réaliser les priorités locales et les ambitions climatiques plus larges. Outre les mesures visant à reconnaître et à garantir légalement les droits fonciers et forestiers collectifs, la plupart des communautés ont besoin d'un soutien pour relever les défis sociaux, économiques et environnementaux auxquels elles font face. Si certaines peuvent avoir des institutions de gouvernance solides, d'autres peuvent être aux prises avec des problèmes de droits humains, l'insécurité alimentaire ou un accès inadéquat au financement ou aux marchés. La réalisation des priorités de développement local et des ambitions climatiques nationales peut entraîner des améliorations de la gouvernance, de la capacité organisationnelle, de l'accès au capital, des connaissances techniques, des accords de partage des avantages équitables et transparents et des infrastructures