



## Conseil économique et social

Distr. générale  
25 octobre 2010  
Français  
Original : anglais

### Forum des Nations Unies sur les forêts

#### Neuvième session

New York, 24 janvier-2 février 2011

Point 9 de l'ordre du jour provisoire\*

#### Dialogue multipartite

### Dialogue multipartite

#### Document de réflexion sur le Programme de foresterie communautaire au Népal : un exemple d'excellence en matière de gestion communautaire des forêts

##### *Résumé*

Il est de plus en plus évident que le transfert d'autorité et de responsabilité aux communautés en vue d'assurer la gestion durable des forêts entraîne à la fois une réduction importante de la pauvreté et une amélioration de l'état des forêts. Le Programme de foresterie communautaire du Népal représente un excellent exemple des acquis obtenus et des difficultés continues rencontrées dans la gestion communautaire des forêts. En 2009, un tiers de la population participait directement à la gestion de plus d'un quart du massif forestier du Népal. La mobilisation à grande échelle de la population rurale a produit des avantages substantiels, notamment en permettant d'améliorer les conditions de vie, d'étendre les surfaces boisées, de conserver la biodiversité et d'associer les femmes. De nouveaux problèmes émergent, comme la nécessité de mettre en place des services d'appui appropriés pour le développement des entreprises communautaires forestières et de renforcer les régimes fonciers afin d'assurer l'application effective du programme de réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts. Comme l'intérêt porté à la gestion communautaire des forêts s'accroît dans de nombreuses régions du monde, l'expérience du Gouvernement et des communautés rurales du Népal offre des orientations très utiles.

\* E/CN.18/2011/1.



## Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction .....	3
II. Foresterie communautaire au Népal.....	4
III. Moyens de subsistance et réduction de la pauvreté .....	6
IV. Développement des entreprises .....	8
V. Diversité biologique .....	9
VI. Le bois d'œuvre : une partie de la solution au problème du changement climatique.....	9
VII. Conclusions .....	10

## I. Introduction

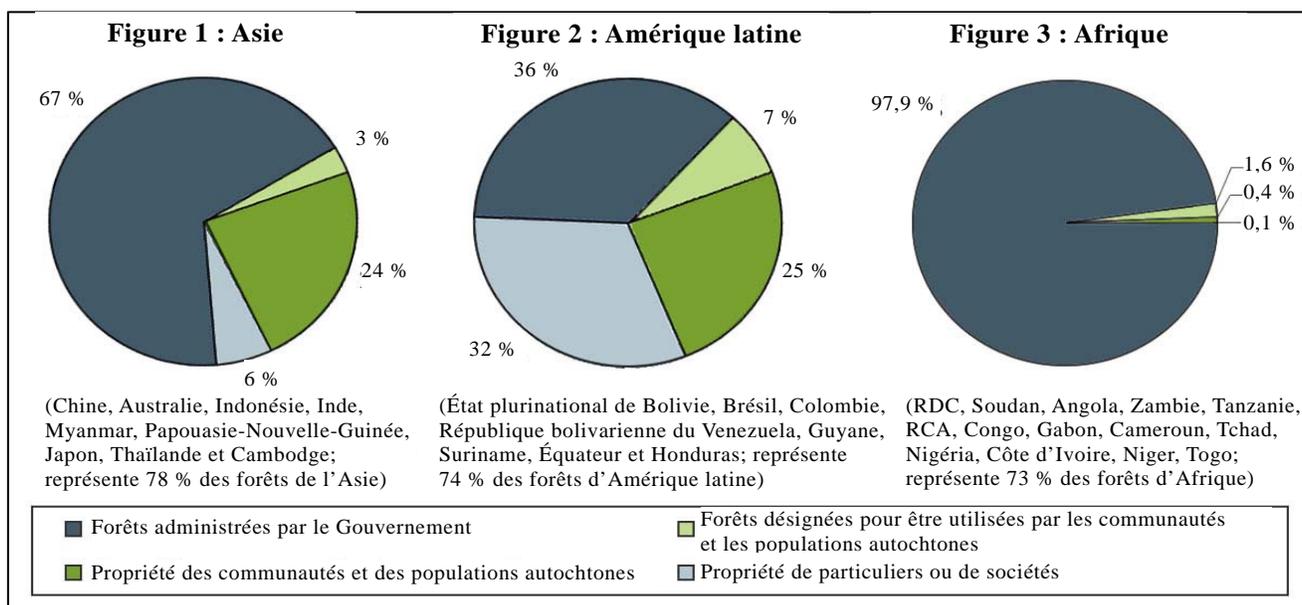
1. Durant les 25 dernières années du XX<sup>e</sup> siècle, de nombreux pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine ont exploré des approches innovantes transférant le pouvoir de l'État central à l'administration locale, à la société civile et au secteur privé. Ce transfert modifie la répartition des attributions et des responsabilités entre les principaux acteurs.

2. Dans le secteur forestier, une réorientation importante s'est produite depuis 1985, avec au moins 200 millions d'hectares de forêts mondiales désignées ou transférées légalement aux communautés, aux familles et aux particuliers (voir figures ci-après; Sunderlin et autres, 2008). Actuellement, 11 % des forêts du monde sont gérées par des communautés. Ce chiffre devrait augmenter, pour passer de 378 millions d'hectares de terres appartenant à des communautés, ou gérées par elles, à 740 millions d'hectares d'ici à 2015, soit 45 % du patrimoine forestier mondial (White and Martin, 2002). Une grande partie de cette superficie est gérée suivant diverses formes d'arrangements en collaboration impliquant le partage des pouvoirs entre les différents groupes concernés.

3. Des études montrent que le transfert d'autorité et de responsabilité a permis d'améliorer les moyens de subsistance et l'état des forêts. Des terres forestières dégradées ont été régénérées; les institutions communautaires ont été renforcées par une amélioration des compétences en matière de gestion et de la qualité de la gestion. La gestion communautaire des forêts représente l'une des méthodes les plus prometteuses combinant la préservation des forêts et la réduction de la pauvreté, et l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ces changements. Elle a clairement démontré qu'elle pouvait renforcer la viabilité environnementale, l'équité sociale et la sécurité des moyens de subsistance pour les populations tributaires des forêts, et contribuer à la conception de politiques et de programmes forestiers plus efficaces.

4. Il est souvent difficile de mesurer les progrès réalisés, et notamment de déterminer la contribution de la foresterie communautaire à l'amélioration observée de l'état des forêts et des moyens de subsistance. Parallèlement à ce succès croissant, la foresterie communautaire est aussi confrontée à divers problèmes, notamment dans les domaines de la capacité institutionnelle, de la gouvernance interne des groupes, du développement des entreprises et du transfert aux populations tributaires des forêts des avantages liés aux moyens de subsistance.

5. Il existe des expériences très intéressantes dans le domaine de la foresterie communautaire résultant de la vaste expérience acquise dans de nombreux pays, qui pourraient offrir une base solide pour l'élaboration de nouvelles stratégies en matière de gestion durable des forêts. Le temps est venu de partager cette expérience et ces connaissances afin d'améliorer la foresterie communautaire et d'avancer. Le Népal offre un exemple remarquable des réalisations et des difficultés continues de la foresterie communautaire.



Source : Sunderlin et autres, 2008.

Abréviations : RDC : République démocratique du Congo; RCA : République centrafricaine.

## II. Foresterie communautaire au Népal

6. Au Népal, la foresterie communautaire est une activité forestière menée au niveau des villages sur des terres contrôlées par la communauté; les populations locales participent à la planification, à l'établissement, à la gestion et à la récolte des cultures forestières et reçoivent une part très importante des avantages socioéconomiques et écologiques provenant de la forêt. Cette activité implique le transfert d'une forêt nationale à un utilisateur ou à un groupe d'utilisateurs, conformément à la loi sur les forêts, en vue de sa préservation et de son exploitation dans l'intérêt collectif.

7. La foresterie communautaire a été introduite par les plans forestiers nationaux, les cadres juridiques et institutionnels pertinents et les processus de décentralisation. Elle a été complétée par des projets pilotes sur le terrain démontrant la viabilité de cette activité. Mis en œuvre sous les auspices du Gouvernement central, le programme a progressivement ouvert des espaces à la collaboration entre les administrations locales et les communautés forestières.

8. L'enthousiasme suscité par la foresterie communautaire a été tempéré par les déficiences des régimes de propriété foncière présentées pour les communautés dans de nombreux pays. La prise en compte des droits fonciers est importante car la sécurité foncière est au cœur de la foresterie communautaire. Des études montrent qu'il existe un lien évident entre ces droits et des institutions communautaires solides et l'obtention de résultats fructueux (Larson et autres, 2010).

9. Le régime forestier détermine qui peut utiliser quel type de ressources, pendant combien de temps et dans quelles conditions. Il implique une certaine forme de combinaison des droits de propriété et des droits d'utilisation sur une surface

forestière particulière et les diverses ressources qu'elle contient. Les composantes nécessaires du régime forestier sont l'excluabilité, la durée, l'assurance et la robustesse (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2007). Trois forces – le mouvement des peuples autochtones, la tendance à la décentralisation démocratique et les intérêts de conservation – ont formé les tendances du régime forestier à l'échelle mondiale.

10. L'évolution des droits fonciers s'est effectuée en trois phases au Népal. Tout d'abord, il y a eu un transfert de la propriété publique et privée et de l'accès ouvert à la gestion collective. Cela a été possible par le biais de contrats de concession communautaire établis et suivis par le Gouvernement népalais qui a octroyé des droits d'usufruit aux entités collectives. Ensuite, des textes de loi ont été mis en place par les autorités afin d'octroyer des droits fonciers aux communautés titulaires de contrats de gestion de terres. La planification et la gestion de ressources forestières spécifiques, comme le xaté (plante à palmes décoratives), le quatre-épices et le caoutchouc, requerraient également une action collective, permettant à des sous-groupes de s'organiser dans le cadre d'un groupe élargi associé à une concession communautaire. La promotion et la légalisation de la gestion collective des forêts peuvent également être considérées comme une mesure stratégique prise par le Gouvernement afin d'assurer ses droits d'aliénation et d'utilisation de ressources non renouvelables (comme le pétrole et le gaz). Les communautés continuent de s'efforcer d'améliorer la sécurité des droits de propriété qu'elles détiennent.



**Avant et après : foresterie communautaire au Népal : le passage du gris au vert**

11. Le Programme de foresterie communautaire au Népal représente une innovation en matière de gouvernance environnementale participative, comprenant des politiques, des institutions et des pratiques clairement définies. Il vise un double objectif : la conservation de la forêt et la réduction de la pauvreté. Comme plus de 70 % de la population sont tributaires de moyens de subsistance agricoles, la gestion communautaire des forêts joue un rôle crucial dans la sécurité alimentaire et la sécurité globale des moyens de subsistance. En avril 2009, un tiers de la population participait à la gestion directe de plus d'un quart du massif forestier du pays.

12. Au Népal, le Programme de foresterie communautaire a contribué dans une large mesure à l'amélioration de l'état des forêts, à l'expansion du couvert forestier,

à l'augmentation des avantages économiques, à la mobilisation sociale et à l'institutionnalisation de la démocratie locale. Les avantages immédiats que retirent les ménages ruraux concernant leurs moyens de subsistance (intrants agricoles, sécurité alimentaire et revenus monétaires) renforcent l'action collective par le biais de laquelle les communautés locales gèrent de manière active et durable les ressources forestières. Comme c'est souvent le cas des programmes de réforme sociale, la foresterie communautaire est moins un processus linéaire qu'un processus itératif et de tâtonnement. Le succès de cette activité réside dans l'engagement des diverses parties concernées dès le début de la formulation des programmes.

13. Depuis son introduction, le Programme de foresterie communautaire a subi des modifications majeures concernant son champ d'application, ses objectifs et ses priorités. Au Népal, il a été initialement conçu en vue de protéger les forêts et de répondre aux besoins essentiels des populations locales en matière de produits forestiers. Après 25 ans d'application, les forêts sont régénérées et ont acquis une valeur économique importante. Par le biais d'évolutions législatives et d'innovations opérationnelles survenues au cours de trois décennies, le Programme s'est modifié, passant d'une orientation centrée sur la protection et la conservation à une stratégie beaucoup plus large visant l'exploitation des forêts, le développement des entreprises et l'amélioration des moyens de subsistance. En plus de l'augmentation de la valeur, de nouvelles questions, comme la vente des produits forestiers, le développement des entreprises, l'évolution des pratiques sylvicoles et la répartition équitable des bénéfices ont émergé. Les forêts communautaires sont devenues la source de capitaux d'investissement diversifiés et de matières premières pour de nouveaux moyens de subsistance orientés vers le marché. La foresterie communautaire se caractérise par une viabilité politique, financière et écologique, y compris par l'émergence d'un cadre juridique et réglementaire solide, et des institutions et réseaux de la société civile robustes. Toutefois, un problème demeure, qui est d'assurer la répartition équitable des avantages en ce qui concerne les femmes et les groupes marginalisés. Les enseignements à tirer mettent l'accent sur l'apprentissage par expérience, la mise en place d'un réseau de la société civile solide, des réglementations souples visant à encourager diverses modalités institutionnelles, et la prise en compte par les autorités et les décideurs d'un processus d'apprentissage en collaboration avec les différentes parties prenantes.

### **III. Moyens de subsistance et réduction de la pauvreté**

14. La réduction de la pauvreté est un problème majeur à l'échelle mondiale. Le rôle important joué par les forêts dans les moyens de subsistance ruraux, notamment ceux des pauvres, est généralement reconnu. La majorité des pauvres au Népal sont de petits agriculteurs, des exploitants marginaux et des paysans sans terres, dont les moyens de subsistance sont tributaires de l'agriculture traditionnelle. Le pays s'est efforcé d'améliorer la productivité du secteur forestier comme moyen d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et de réduire la pauvreté par une approche participative offrant des possibilités d'activités rémunératrices et d'emplois (Gouvernement de Sa Majesté, 2002).

15. À la fin des années 70 au Népal, la déforestation à grande échelle avait entraîné une forte dégradation de l'environnement. Il a été conclu que les gouvernements agissant seuls n'étaient pas en mesure d'inverser les tendances.

L'accès restreint des communautés locales aux produits forestiers, comme le bois de feu et le fourrage qui jouaient un rôle crucial dans le maintien des moyens de subsistance ruraux, était particulièrement préoccupant. La foresterie communautaire, en tant que stratégie d'exécution identifiable, a évolué sous sa forme actuelle à cette époque.

16. Une rapide analyse de l'utilisation des produits forestiers, des recettes et des schémas de dépenses de 1 788 groupes d'utilisateurs forestiers de 12 districts de la région des collines et de la région du Terai a été effectuée en 2002 et extrapolée à tous les groupes d'utilisateurs forestiers dans le pays. Il ressort des résultats que le montant total des revenus monétaires provenant de la vente de produits forestiers issus des forêts communautaires s'élevait à 747 millions de roupies par an (soit plus de 10 millions de dollars). Cela représentait près de 42 % du budget du Ministère des forêts et de la conservation des sols. Actuellement, tous ces bénéfices vont aux groupes d'utilisateurs forestiers. Il faut ajouter à ce chiffre l'équivalent en espèces des produits forestiers de subsistance et autres revenus générés par les groupes d'utilisateurs, ce qui portait le montant total des revenus à 1,8 milliard de roupies (environ 24 millions de dollars; Kanel et Niraula, 2004).

17. Selon une méthode comptable différente, 226 400 mètres cubes de bois, 335 millions de kilogrammes de bois de feu et 370 millions de kilogrammes d'herbes, ont été produits par les forêts communautaires. Ces produits contribuent à répondre aux besoins des populations locales en matière de moyens de subsistance. Les groupes d'utilisateurs forestiers gagnaient 383 millions de roupies provenant de la vente de produits forestiers à l'extérieur des groupes. Ces revenus étaient utilisés pour financer des activités de développement communautaire, comme la construction d'écoles, de routes et installations d'eau potable (36 %) et 12,6 millions de roupies pour la foresterie communautaire en faveur des pauvres, y compris des prêts aux familles pauvres, lesquelles recevaient une formation à des activités rémunératrices liées aux ressources forestières (Kanel et Niraula, 2004).

18. La politique du Népal en matière de foresterie communautaire est considérée comme une méthode permettant d'établir progressivement les droits des populations locales sur les ressources forestières; toutefois, la promotion des entreprises forestières a été limitée. Récemment, de nouveaux groupes d'utilisateurs forestiers ont lancé des activités visant à réduire la pauvreté, aidant à établir la foresterie communautaire en tant que programme reconnu en faveur des pauvres. Les principaux domaines d'intervention portent sur la promotion d'activités rémunératrices et l'établissement de concessions pour la répartition des produits forestiers. Les activités rémunératrices portent sur la domestication des produits forestiers non ligneux, l'appui à la production animale et la création de petites entreprises forestières.

19. La participation des femmes, des pauvres et des groupes désavantagés augmente. La base de données nationale maintenue par la Division de la foresterie communautaire indique que la participation des femmes est de 24 % et qu'il existe environ 600 groupes d'utilisateurs de forêts communautaires gérés par des comités composés uniquement de femmes (Kanel, 2006). Bien que la participation des femmes aux activités de foresterie communautaire soit très élevée, leur rôle dans les processus décisionnels est négligeable.

20. Au Népal, le débat sur la foresterie communautaire est maintenant dominé par les « questions de deuxième génération » concernant la gouvernance, les moyens de

subsistance et la gestion durable. La gouvernance doit être améliorée pour deux raisons : d'une part pour garantir que la voix des différents groupes de population, en particulier les pauvres et les exclus, est entendue; et d'autre part, pour améliorer le bien-être économique et social de la population par la gestion durable des ressources forestières. La foresterie communautaire peut contribuer dans une mesure beaucoup plus large à l'amélioration des moyens de subsistance et à la réduction de la pauvreté (Gouvernement de Sa Majesté, 2002).

#### **IV. Développement des entreprises**

21. Le développement des petites entreprises utilisant les ressources, les compétences et les marchés locaux est reconnu comme une méthode permettant de réduire la pauvreté. Subedi (2006) considère que la gestion communautaire des forêts orientée vers les entreprises peut donner des résultats positifs tant pour la conservation que pour l'accroissement de moyens de subsistance locaux, tandis qu'Anglesen et Wunder (2003) estiment que le développement des petites entreprises de transformation du bois constitue un domaine hautement prioritaire pour la réduction de la pauvreté. Comme il est indiqué plus haut, il existe de nombreuses possibilités de progrès dans ce domaine au Népal. Les observations suivantes sont fondées sur l'expérience acquise jusqu'à présent dans le développement des petites entreprises forestières.

22. Dans le contexte de l'entreprise forestière communautaire, les populations locales obtiennent des avantages par le biais du développement des entreprises plutôt que par un travail salarié uniquement. Contrairement aux autres entreprises qui utilisent des produits forestiers ligneux et non ligneux, la présence d'intermédiaires n'est pas nécessaire, du fait de la commercialisation et de la transformation locales directes. Il existe des liens souples et directs entre les fournisseurs de matières premières, les producteurs de produits finals et le consommateur. Cela réduit la chaîne de commercialisation et accroît les avantages locaux.

23. Le succès des nouvelles entreprises est subordonné à l'appropriation par la communauté et à un rôle actif dans la gestion. Les initiatives visant à créer des petites entreprises forestières lancées par les communautés locales doivent recevoir un soutien moral, technique, institutionnel et financier résolu de la part des organismes de facilitation.

24. Le renforcement des capacités par les populations locales joue un rôle crucial dans le développement des entreprises forestières. Afin qu'elles puissent développer des entreprises viables et les exploiter de manière indépendante, ces populations doivent être associées dès le départ à la planification de l'entreprise (c'est-à-dire depuis la génération d'idées, les études de faisabilité, la sélection des produits et l'élaboration des plans d'activités).

25. Le développement des entreprises requiert des services d'appui administratif (par exemple, amélioration des compétences, formation en comptabilité, liaisons en aval, promotion, information sur les prix et développement et transfert de technologie). Selon les circonstances, le meilleur moyen de satisfaire à ces exigences est de recourir à des agents de vulgarisation dans les communautés ou d'établir des alliances avec des partenaires gouvernementaux, non gouvernementaux ou du secteur privé.

26. Il est également essentiel de garantir la disponibilité continue de services d'appui aux entreprises, une fois que la production est établie et que les commandes sont passées. Les alliances stratégiques entre les entreprises locales et les partenaires du secteur privé sont un modèle important. La fourniture d'un appui aux entrepreneurs dynamiques afin de les aider à assurer des services au niveau local et à fournir des services aux autres entrepreneurs pour des prix modiques et abordables est une option.

## **V. Diversité biologique**

27. Au total, 192 pays et l'Union européenne sont maintenant parties à la Convention sur la diversité biologique. En avril 2002, les parties à la Convention ont pris l'engagement de réduire sensiblement la perte de biodiversité d'ici à 2010. Les résultats des efforts déployés à cette fin sont mitigés.

28. Certains des meilleurs résultats sont obtenus par les forêts communautaires au Népal. Un excellent exemple est l'effort de conservation des rhinocéros et des tigres dans les forêts communautaires entourant le parc national de Chitwan. La définition précise des responsabilités en matière de gestion associée à la possibilité de tirer directement parti des efforts de conservation grâce à l'écotourisme a abouti à la protection très efficace par les communautés de ces espèces gravement menacées d'extinction.

## **VI. Le bois d'œuvre : une partie de la solution au problème du changement climatique**

29. Le bois d'œuvre constitue une partie de la solution au problème du changement climatique. Le carbone est stocké pendant la croissance des arbres et demeure piégé dans les produits ligneux; c'est pourquoi il aide à réduire les effets du changement climatique, même après avoir quitté la forêt. Par comparaison avec les autres matériaux de construction (acier, aluminium, etc.), la production de produits forestiers a une très faible empreinte carbone.

30. Le financement de la lutte contre les émissions de carbone offre une nouvelle possibilité importante aux populations locales et aux forêts communautaires au Népal. Il présente aussi de nouveaux risques et contraintes concernant leur participation effective. L'optimisation des possibilités et le traitement du problème des risques et des contraintes requièrent dès le début la participation active de la communauté, en particulier pour la négociation des attributions, des responsabilités et des avantages.

31. La sécurité des droits de propriété par la pleine propriété ou le transfert d'un ensemble de droits aux communautés pose toujours des problèmes, même dans la situation relativement avancée du Népal. C'est notamment le cas à l'ère de la crise du climat. Une dimension supplémentaire des droits a émergé avec les nouveaux plans d'atténuation du changement climatique, comme le mécanisme REDD (Réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts). Ce dispositif ne peut offrir d'avantages aux communautés que si elles disposent de tous les droits de propriété sur le carbone forestier. Dans une situation où les droits fonciers sur les ressources forestières sont mal définis, de nouveaux dispositifs

comme REDD ne feront qu'ajouter à la confusion et aggraver les conflits entre l'État et les communautés.

## VII. Conclusions

32. La campagne en faveur de la foresterie communautaire et de la gestion communautaire des forêts s'étend à l'échelle mondiale. La gestion communautaire des forêts apporte une contribution importante à leur gestion durable, à la conservation de la biodiversité, au renforcement de la démocratie et des associations populaires, ainsi qu'à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Le Programme de foresterie communautaire du Népal démontre clairement cette contribution et les possibilités qu'il offre d'améliorer les moyens de subsistance des ruraux, d'accroître la participation des femmes, d'inverser la dégradation de l'environnement et de conserver la biodiversité. Il montre aussi clairement les secteurs où de nouveaux progrès devront être faits, comme le développement des entreprises. Les grands groupes demandent respectueusement aux États Membres et aux participants à la neuvième session du Forum des Nations Unies sur les forêts d'établir des cadres d'orientation, juridiques et réglementaires solides, afin d'appuyer la foresterie communautaire et la gestion communautaire des forêts. Compte tenu de l'expérience du Népal, les questions suivantes devront être examinées afin de renforcer la foresterie communautaire et la gestion communautaire des forêts :

- a) Définir clairement les droits fonciers pour les communautés locales;
- b) Garantir les droits de carbone des communautés locales;
- c) Récompenser les communautés locales, les familles et les peuples autochtones pour les efforts qu'ils déploient en vue de la conservation de la biodiversité par la conservation des forêts;
- d) Promouvoir la mise en place des services nécessaires pour encourager le développement des petites et moyennes entreprises forestières afin de créer des emplois au niveau local;
- e) Établir des fonds d'investissement afin de renforcer la foresterie communautaire;
- f) Fournir un appui afin de renforcer les fédérations et réseaux de communautés locales du niveau local au niveau mondial;
- g) Renforcer le concept de la forêt au service de la population dans la gestion durable des forêts.

### Références

Anglesen, A. et S. Wunder (2003), *Exploring the Forest-Poverty Link: Key concepts, Issues and Research Implications*. Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR) Étude spéciale n° 40. CIFOR, Bogor, Indonésie.

White et Martin, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (2007). Forest tenure assessment: Why assessing forest ownership is important. Disponible à l'adresse : <http://www.fao.org/forestry/site/33848/en>. Consulté le 4 septembre 2010.

Gouvernement de Sa Majesté du Népal (2002). Le dixième Plan, Commission de la planification nationale (traduction non officielle), Katmandou.

Kanel, Keshav R. (2006). Twenty-five years of community forestry: contribution to Millenium Development Goals. Proceedings of the Fourth National Workshop on Community Forestry entitled « 25 years of Community Forestry: Contributing to Millenium Development Goals », Kanel et autres, éd.

Kanel, K. R. et D. R. Niraula (2004). Can rural livelihood be improved in Nepal through community forestry? *Banko Janakari*, vol. 14, n° 1, p. 19 à 26.

Larson, A., P. Cronkleton, D. Barry, P. Pacheco (2010). *Tenure Rights and Beyond: Community Access to Forest Resources in Latin America*. CIFOR. Étude spéciale n° 50. CIFOR, Bogor, Indonésie.

Subedi, B. P. (2006). *Linking Plant-based Enterprises and Local Communities to Biodiversity Conservation in Nepal*. New Delhi: Himalaya Adroit Publishers.

Sunderlin, W., S. Dewi, A. Puntodewo, D. Muller, A. Angelsen, M. Epprecht (2008). Why forests are important for global poverty alleviation: a spatial explanation. *Ecology and Society*, vol. 13, n° 2.

White, A. et A. Martin (2002). *Who Owns the World's Forests?* Washington: Forest Trends.

---