



# Vers le consentement

Études de cas et éclairages sur  
les accords entre les entreprises  
et les communautés au sein des  
paysages forestiers

Kristen Hite

The Forests Dialogue (TFD)

Web: [theforestdialogue.org](http://theforestdialogue.org)

Twitter: @ForestsDialogue



The Forests Dialogue

## Comité Directeur du TFD en 2014

### Lennart Ackzell

Fédération Suédoise des Propriétaires de Forêts Familiales

### Chris Buss

Union Internationale pour la Conservation de la Nature

### Joji Cariño

Forests Peoples Programme (FPP)

### Peter Dewees

Finlande

### Gary Dunning

The Forests Dialogue

### James Griffiths

Suisse

### Jeannette Gurung

Organisation Féminine pour le Changement de l'Agriculture et de la Gestion des Ressources Naturelles (WOCAN)

### Kalyan Hou

Centre des Peuples et Forêts - (RECOFTC)

### Chris Knight

PricewaterhouseCoopers (PwC)

### Skip Krasny

Kimberly Clark

### Joseph Lawson Co-leader

Mead Westvaco Corporation

### Eduardo Mansur

Organisation des Nations Unies Pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)

### Antti Marjokorpi

Stora Enso

### Ivone Namikawa

Klabi

### Sara Namirembe

Centre International de Recherche en Agroforesterie (ICRAF)

### Cécile Ndjebet

Réseau des Femmes Africaines pour la Gestion Communautaire des Forêts (REFACOF)

### Milagre Nuvunga

Fondation MICAIA

### Ghan Shyam Pandey

Alliance Globale de Foresterie Communautaire

### Ren Peng

Institut d'Environnement Global

### Miriam Prochnow

Apremavi

### Päivi Salpakivi-Salomaa

UPM

### Teri Shanahan

International Paper

### Rod Taylor Co-leader

Fonds Mondial pour la Nature (WWF International)

### Dominic Walubengo

Réseau d'Action Forestière (FAN)

## Secrétariat du TFD

### Gary Dunning

Directeur Exécutif

### Xiaoting Hou

Gestionnaire De Programme

### Lisa O'Brien

Coordonnatrice Administrative

## Exemption de responsabilité

Toutes les omissions et inexactitudes contenues dans le présent document sont de la responsabilité des auteurs. Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement la position des institutions impliquées. Non plus, elles ne représentent nécessairement les politiques officielles du PROFOR ou de la Banque Mondiale.

## Publications de TFD

Le but des publications de TFD est d'informer les parties intéressées sur les initiatives et les activités parrainées par TFD. Pour plus d'informations sur les sujets abordés dans cette publication, visitez notre site Web à l'adresse [www.theforestsdialogue.org](http://www.theforestsdialogue.org).

# Vers le consentement

## Études de cas et éclairages sur les accords entre les entreprises et les communautés au sein des paysages forestiers

Par Kristen Hite

The Forests Dialogue (TFD)

Web: [theforestsdialogue.org](http://theforestsdialogue.org)

Twitter: @ForestsDialogue

### Le Consentement Libre, Préalable et Éclairé (CLPE)

Fait référence au processus de consultation et de prise de décision basée sur le fait que les communautés enracinées de longue date dans les cultures traditionnelles, en particulier les peuples autochtones, ont le droit de déterminer leurs voies de développement, de contrôler et d'accéder aux terres et ressources, de maintenir leurs cultures, et de vivre libre de toute discrimination - et peuvent donc exiger d'un tiers d'obtenir leur consentement dans les décisions qui pourraient porter atteinte à ces droits.

### Auteure

**Kristen Hite** travaille à l'intersection entre les forêts, le changement climatique et les droits de l'homme. Au cours des dernières années, elle a entrepris des travaux dans des organisations philanthropiques, indigènes, intergouvernementales et à but non-lucratif telles que Climate and Land Use Alliance, le Programme des Nations Unies pour le Développement, le service juridique du Secrétariat de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, et l'Organisation de Développement Intégré Pastorale Mainyoto. Sa pratique se concentre sur les institutions internationales et le rôle des droits de propriété, les droits humains, les droits coutumiers et les droits culturels dans la recherche de développement durable. Elle a présenté de nombreuses conférences sur le consentement libre, préalable et éclairé dans le contexte des forêts dans des plusieurs lieux, allant de Pekanbaru en Indonésie au siège de la Banque Mondiale à Washington DC.

### Remerciements

Cette publication n'aurait pas vu le jour sans les contributions et le soutien de nombreuses personnes et institutions. On peut notamment citer l'équipe de consultants et de spécialistes du terrain qui a permis de vérifier les perspectives des entreprises et celles des communautés. Une bonne partie des membres de cette équipe est mise à l'honneur dans chacune des études de cas. Jon Sohn et Birgitte Feiring ont fortement contribué à mener les recherches et les entretiens avec les parties prenantes, puis à rédiger les études de cas. En outre, les commanditaires – The Forests Dialogue et PROFOR – ont fourni un appui essentiel à la réalisation du projet. Il faut remercier tout particulièrement Diji Chandrasekharan, Peter Dewees et Dan Miller du PROFOR et Gary Dunning, Xiaoting Hou et Denise Soesilo du Forests Dialogue. Nous sommes reconnaissants à Marcus Colchester et à plusieurs autres réviseurs qui ont apporté leurs précieux commentaires pour améliorer les premières ébauches du présent rapport. Dans chacune des études de cas, des remerciements sont adressés aux conseillers au sein des communautés pour les renseignements et les examens opportuns qu'ils ont fournis. C'est également le cas des représentants des entreprises présentées, qui ont apporté un appui logistique pour la réalisation des entretiens et des visites dans les communautés. L'auteure reste la seule personne responsable de toute erreur relative aux données ou à leur interprétation.

## Tables des matières

Résumé	4
Généralités	4
Résumé des études de cas	9
Éclairages et enseignements tirés	11
Introduction et généralités	16
Contexte national	19
. Éléments de négociation	21
Portée	22
Conception d'un processus pour parvenir à un accord	23
Consentement libre, préalable et éclairé	25
Règlement de conflits	30
Optique du secteur privé	30
Optique générale	30
Systèmes de certification des produits de base	32
Standards de la REDD+	34
Résumé	35
Études de cas	36
Négocier dans un contexte d'incertitude juridique : l'entreprise	
Stora Enso et les communautés du Laos	36
Évolution de la reconnaissance légale des droits coutumiers à Kranskop, Afrique du Sud	48
Gestion et résolution des conflits à Pulau Padang, Indonésie	58
Régimes fonciers clairs et disparités entre les classes : négociations à plusieurs niveaux à Tacuarembó en Uruguay	66
Conclusion	74
Notes	79

## Résumé

### Généralités

Dans le secteur forestier, l'exploitation industrielle englobe la production de pâtes, de papiers et d'autres produits ligneux, ainsi que la coupe directe de bois. Ces activités nécessitent généralement une sécurité de l'approvisionnement en arbres, ce qui entraîne des investissements sur de vastes étendues de terre sur plusieurs décennies. L'entreprise exploitante peut soit acheter la matière première auprès de fournisseurs, soit posséder ou louer les terres forestières. Qu'elles soient propriétaires ou locataires, les entreprises du secteur forestier se retrouvent souvent à négocier avec les premiers détenteurs des droits sur les terres et les ressources forestières. Dans le même temps, en dehors de cette utilisation, les forêts ont une valeur considérable, notamment pour plus d'un milliard de personnes dans le monde qui en dépendent pour s'alimenter, se soigner ou se fournir en matériaux. Pour elles, les forêts sont un moyen de subsistance et une source de revenus complémentaire.

Les entreprises commencent rarement leurs opérations en étant propriétaires de toutes les terres qu'elles exploitent ; elles doivent donc établir des liens avec les personnes dont les moyens d'existence dépendent plus directement des forêts. L'une des stratégies de lutte contre la pauvreté et la marginalisation de nombreuses communautés tributaires des forêts a été de promouvoir des partenariats avec les entreprises de produits ligneux ou forestiers. Ces partenariats reposent sur le principe selon lequel les entreprises bénéficient d'une sécurité de l'approvisionnement en bois lorsque les communautés reçoivent des avantages économiques et d'autres, en faveur de leur développement. Ces mécanismes de collaboration peuvent inclure plusieurs acteurs (petits propriétaires, communautés, associations) et vont du transfert formel de propriété au partage structuré des avantages. Le processus visant à rechercher et à concevoir ces mécanismes comprend de nombreuses composantes, notamment l'identification de parties pouvant être intéressées ou affectées, la diffusion d'information, la discussion de propositions, la négociation d'accords, la gestion de conflits, le suivi des résultats et la production de rapports.

Cette étude vise à apporter des connaissances sur le processus de développement et le contenu de mécanismes de collaboration dans le secteur forestier. Elle donne tout d'abord un aperçu général du contexte politique et légal, puis décrit des études de cas sur la coopération entre entreprises et communautés autour de l'utilisation de terres forestières dans le cadre de différents régimes fonciers nationaux.

Un engagement réel des parties prenantes exige un processus pour que s'installe un dialogue fondé sur le respect mutuel et une prise de décision basée sur un ensemble de droits sous-jacents, qu'ils relèvent du droit écrit ou coutumier. Les droits sur lesquels reposent les processus du consentement et des négociations sont consignés

dans les lois, la jurisprudence, les institutions, les politiques publiques et les normes nationales et internationales. Le cadre juridique varie en fonction de la juridiction. En revanche, tous les pays sont signataires d'une série de traités qui reconnaissent les droits à la culture, à l'information et à la participation aux processus décisionnels, à la non-discrimination raciale, et aux droits à la propriété et aux ressources. Les obligations internationales sont donc reflétées à des degrés divers dans les politiques et législations nationales. Dans le même temps, les communautés ont leurs propres lois coutumières qui peuvent aller au-delà de la réglementation nationale.

Pour combler l'écart entre droits relevant du droit écrit et ceux relevant du droit coutumier (reconnu en vertu des droits de l'homme inscrit dans le droit international), des mesures supplémentaires peuvent être employées, notamment le recours à des tribunaux et à des mécanismes de règlement des griefs, des politiques institutionnelles et une politique générale de l'entreprise, ou encore des normes. Lorsqu'il s'agit de droits de propriété communautaires ou coutumiers, un moyen d'assurer un engagement efficace est d'exiger le consentement libre, préalable et éclairé<sup>1</sup> (CLPE) des communautés.

Outre l'examen du traitement des droits coutumiers par la législation nationale, un autre élément important à prendre en compte est le degré d'implication des fonctionnaires en tant que tiers dans le processus. La perception du rôle de l'État par une communauté peut influencer notablement son acceptation (ou non) de tout éventuel accord. Lorsque l'État est perçu comme une tierce partie neutre et « juste », il peut jouer un rôle constructif en facilitant les négociations. Dans d'autres cas, sa participation peut être vue comme peu objective et par conséquent s'avérer contre-productive pour la négociation d'un éventuel accord.

Les personnes concernées par une proposition de projet sont plus à même d'articuler, au cas par cas, le processus visant à définir un accord et à le valider. Toutefois, les éléments suivants sont essentiels pour garantir l'efficacité de l'engagement :

- ➔ **La qualité des informations et l'accès à ces informations :** le consentement éclairé n'est pas fondé sur des informations incomplètes ou peu objectives.
- ➔ **Le contexte culturel et juridique,** une communauté est raisonnablement en mesure de le comprendre.
- ➔ **Le calendrier :** le processus de consultation et de consentement ne doit pas faire l'objet de pressions indues à cause d'échéances externes ; il doit prendre en compte les parties concernées préalablement par les opérations.

- ➔ **La formalisation des décisions et la rédaction d'un document les comportant** par des institutions représentatives.
- ➔ **Le sérieux de la décision** : les accords doivent être respectés et ne pas être facilement ou arbitrairement révoqués.
- ➔ **Et concernant le « non » ?** Une approche fondée sur le consentement comprend le droit de refuser une proposition.
- ➔ **Les mécanismes de règlement des griefs** mettent en évidence les moyens pour régler les différends avant que le conflit ne s'intensifie.

L'une des premières étapes des négociations consiste à définir les activités ou opérations susceptibles de faire l'objet de négociations et d'évaluer leurs répercussions éventuelles sur les droits sous-jacents des parties prenantes. Pour déterminer les personnes ayant le droit de vendre ou de louer des ressources, il est nécessaire d'aller au-delà du titre de propriété formel et d'identifier en amont tout autre acteur qui revendique des droits sur les ressources forestières. Une fois l'étendue des titulaires de droits potentiels évaluée, c'est l'étape de la « consultation préalable » qui détermine les acteurs à qui s'adresser – comme les institutions représentatives des peuples autochtones – pour engager un processus de dialogue et de négociations ultérieures.

**Convenir d'un processus de négociation** : les méthodes de dialogue et de prise de décision sont aussi diverses que les communautés dont le consentement est sollicité. En supposant qu'il existe un intérêt suffisant pour le dialogue, il est important d'établir conjointement un processus par lequel des acteurs très différents peuvent entamer un échange d'informations et de points de vue respectueux des cultures de chacun, et par lequel une décision mutuellement acceptable pourrait être atteinte. Les négociations doivent respecter les institutions et les méthodes de prise de décision des communautés. Cela peut être plus difficile lorsque les communautés ont décentralisé les processus décisionnels, lorsqu'elles sont présentes sur un territoire plus vaste, ou quand elles sont composées de plusieurs groupes culturels et politiques.

Il est essentiel d'engager un dialogue en amont du processus de planification. L'expérience récente montre que des périodes de deux à trois ans sont souvent nécessaires pour définir un processus, mener des consultations et parvenir à un accord initial fondé sur le consentement concernant les ressources forestières. Bien que le consentement soit un résultat potentiel important, d'autres éléments du processus décisionnel global sont également essentiels : un processus de consultation solide qui respecte les délibérations des communautés tout au long du

dialogue sur le développement et qui est fondé sur la coopération, la bonne foi, le respect des institutions traditionnelles et des processus décisionnels. Il est également important de documenter et de décrire le processus décisionnel et tout accord conclu en termes clairs, puis de les faire valider par toutes les parties impliquées. S'ils sont adaptés culturellement, les accords écrits officiels sont utiles en cas de vérification par des tiers ou pour le traitement éventuel de plaintes.

**Consentement libre, préalable et éclairé** : le consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) se réfère généralement aux processus de consultation et de prise de décision fondés sur la vision selon laquelle les communautés ancestrales ancrées dans des cultures traditionnelles, en particulier les peuples autochtones, ont droit à déterminer leurs propres modes de développement, à posséder et à avoir accès aux terres et aux ressources, à préserver leurs cultures et à vivre libres de toute discrimination. Ce principe exige donc que d'autres acteurs s'adressent à elles pour obtenir leur consentement sur les décisions qui pourraient enfreindre leurs droits.

Le CLPE tend à s'appliquer collectivement aux communautés entretenant des liens historiques et culturels à des terres ou des ressources naturelles. Il est particulièrement pertinent dans les cas où les lois nationales ne reflètent pas pleinement ou ne reconnaissent pas les droits coutumiers. Si l'on se réfère aux orientations internationales, dans le secteur forestier, il est préconisé d'obtenir le consentement lorsque le projet a des répercussions importantes sur les terres, les territoires, les ressources naturelles ou les moyens de subsistance des peuples autochtones et tribaux. Une entreprise peut, si elle souhaite adopter de bonnes pratiques, solliciter le consentement, même lorsqu'il n'est pas formellement requis, en particulier dans le cadre de projets susceptibles de générer des controverses, d'avoir des répercussions notables, comme la réinstallation, ou de durer sur une longue période et nécessiter une collaboration prolongée avec les communautés.

La Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones (DDPA) réitère cette exigence de consentement moyennant la consultation de bonne foi des institutions représentatives des peuples autochtones et la coopération avec elles. Ces dernières doivent avoir lieu avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources. Dans le cadre du CLPE, les consultations ne sont pas menées uniquement dans le but de recueillir des commentaires sur une proposition, mais également pour obtenir le consentement autour d'un projet, en bonne foi, grâce à un dialogue mutuellement respectueux. Le CLPE va donc au-delà des pratiques d'évaluation environnementale habituelles afin d'impliquer les communautés dans les consultations (qui peuvent être exigées, indépendamment de toute norme de CLPE), étant donné que le promoteur du projet n'est pas le seul décideur.

Le « **consentement** » dépasse la consultation de bonne foi et la participation pour inclure l'expression des droits (à l'autodétermination, aux terres, aux ressources naturelles, aux territoires, à la culture).

« **Libre** » signifie l'absence de toute forme de manipulation ou de coercition ; les titulaires de droits approuvent le processus de consentement et la structure du processus décisionnel, et comprennent leurs droits à dire « non » et à négocier les conditions.

« **Préalable** » veut dire suffisamment à l'avance pour permettre aux communautés de se forger leurs propres opinions et de prendre des décisions, avant que leurs droits ne soient affectés.

« **Éclairé** » implique que l'information soit compréhensible, accessible et complète –notamment, les impacts sociaux, culturels et environnementaux (y compris les risques), « l'évolution, la réversibilité et la portée », et les considérations liées au partage des avantages.

Les méthodes par lesquelles le consentement est sollicité et exprimé sont aussi variées que les cultures où elles sont appliquées. Un certain nombre de lignes directrices reconnaissent explicitement que le consentement peut être un processus itératif, car il est requis à différentes phases de développement du projet. En outre, toute décision peut, par la suite, être réexaminée.

**Règlement des conflits :** lorsque le conflit survient, dans le cadre de négociations ou en cas d'allégations de l'appropriation de ressources forestières sans le consentement de la communauté, différents outils peuvent contribuer à résoudre les différends. La cartographie participative est un outil à la fois préventif et adapté pour clarifier les revendications territoriales. En outre, il est possible de désigner un médiateur pour régler les différends lorsqu'ils surviennent, ce qui peut être particulièrement utile lorsque les conflits sont tenaces et que les tiers peuvent contribuer à lever les barrières. Les cas plus graves peuvent nécessiter des processus formels de règlement des différends.

Les entreprises désireuses de commencer une activité sur un nouveau site sont souvent confrontées à une large palette de normes culturelles et juridiques. Plusieurs secteurs ont commencé à adopter et à appliquer des normes de consentement communautaire comme le CLPE, en particulier à l'échelle du projet. Les recommandations de meilleures pratiques comprennent : l'élaboration de politiques publiques claires et contraignantes sur la consultation et le consentement, avant le début des opérations et à chaque étape de la prise de décision relative au projet ; le soutien aux accords culturellement appropriés et juridiquement contraignants pouvant être renégociés pour s'adapter à l'évolution des besoins communautaires ; l'élaboration de calendriers permettant un

dialogue approfondi et la participation de la communauté ; la mise à jour continue de politiques claires et contraignantes sur la divulgation d'informations, notamment l'identification de risques financiers significatifs pour les investisseurs sur la base des inquiétudes et de l'opposition des communautés aux projets.

La négociation et le consentement sont la base des accords sur lesquels reposent les programmes de certification des produits de base tels que le *Forest Stewardship Council* (FSC), le Programme de Reconnaissance des Certifications Forestières (PEFC) et la Table Ronde sur l'Huile de Palme Durable (RSPO). Bien que chacune des normes varie, elles exigent généralement le consentement pour les activités ayant une incidence sur les droits relevant du droit formel, coutumier et traditionnel. Elles donnent également des précisions sur un processus de négociations éclairées pour s'accorder sur tout résultat : la juste compensation et la documentation des résultats notamment.

Une attention considérable a été portée à la mise en œuvre des activités REDD+ dans le respect des droits des peuples autochtones et des communautés locales, offrant ainsi aux innovateurs dans le domaine de la REDD+ de nouveaux éclairages en matière d'engagement des parties prenantes impliquant les ressources forestières. Dans le secteur privé, la plupart des travaux impliquant les communautés et les forêts sont menés à l'échelon du projet. L'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité maintient un solide ensemble de normes volontaires, notamment des exigences relatives au consentement et à la participation dans le processus de décision des projets (les « Standards CCB »), qui comportent des indicateurs pour démontrer que le projet ne sera pas mis en œuvre sur la propriété privée ou communautaire « sans l'autorisation » ou sans le consentement des détenteurs de droits sur la terre, les forêts et le carbone. Au niveau des programmes, les normes REDD+ tendent également à exiger le consentement lorsqu'il existe des répercussions potentielles sur les droits sous-jacents, en particulier ceux des peuples autochtones.

## Études de cas

Bien que les défis soient importants, des accords fructueux peuvent générer des avantages substantiels : des partenariats bénéfiques et durables qui génèrent des avantages et des bénéfices à long terme pour le développement. Ce rapport présente une série d'études de cas qui jette un éclairage sur l'implication d'un ensemble diversifié d'acteurs dans la gestion de systèmes de tenure forestière, ainsi que sur le développement d'accords de collaboration à long terme portant sur les ressources forestières.

### Négocier dans un contexte d'incertitude juridique : l'entreprise Stora Enso et les communautés du Laos

Le projet pilote d'agroforesterie et de plantations d'eucalyptus de Stora Enso en RDP Lao impliquait de procéder à des consultations, afin que l'entreprise soit autorisée à planter dans des zones utilisées par différentes communautés composées de multiples groupes ethniques, présentes dans deux provinces et cinq districts. La compagnie a mobilisé les communautés à travers leurs propres institutions représentatives, et a divulgué les informations en utilisant différents supports, tels que des vidéos, des images et d'autres outils concrets. L'absence de lois nationales et de modèles de gouvernance locale clairs respectant les droits de tenure coutumiers des communautés a compliqué les négociations. Celles-ci se sont conclues par un « accord conditionnel ». Considérant l'ambiguïté des lois nationales, la décision prise par l'entreprise d'appliquer les principes CLPE était particulièrement remarquable.

### Évolution de la reconnaissance juridique des droits coutumiers à Kranskop, Afrique du Sud

Deux communautés zouloues ont obtenu la reconnaissance juridique leur permettant de récupérer les terres traditionnelles, utilisées par le groupe Mondi pour la plantation d'arbres, à l'issue d'un processus de réclamation auprès de l'État. L'entreprise Mondi a initialement acquis ces terres en comptant sur le fait que la question des droits était réglée. Lorsque des revendications historiques ont commencé à être formulées au sujet des terres allouées à la production commerciale, le gouvernement a négocié le rachat des terres communautaires à l'entreprise, tout en œuvrant simultanément pour développer les structures de gouvernance et les capacités nécessaires à une gestion communautaire directe. La création de nouvelles structures d'entreprises et de fiducies foncières a permis à l'entreprise de négocier des baux avec les communautés pour poursuivre ses activités de plantation. Dans au moins un cas, des tensions ont émergé entre les structures de gouvernance traditionnelle et celles associées à la nouvelle fiducie et les structures d'entreprises connexes. La transparence, les processus de reddition des comptes et les actions communautaires ont aidé à apaiser ces tensions. Bien que les membres des communautés étaient plutôt satisfaits d'obtenir une reconnaissance juridique et de récupérer leurs terres, certains se sont sentis exclus des négociations ou ont exprimé leur inquiétude quant au fait que les avantages étaient moins importants que ce qui était attendu. En dépit de cela, tant les communautés que l'entreprise ont vanté les résultats du processus de récupération des terres.

### Gestion et résolution des conflits à Pulau Padang, Indonésie

Lorsque le projet auquel s'intéresse cette étude de cas a débuté, l'État indonésien a délivré un permis à April, afin que l'entreprise développe ses activités au sein d'une zone où des communautés revendiquaient leurs droits. Or, le permis forestier ne reconnaissait pas initialement ces droits communautaires. Un conflit a donc éclaté lorsque deux villages (sur quatorze) opposés au projet ont contesté les plans d'April visant à développer la zone en concession. Une équipe de médiation a utilisé la cartographie participative pour aider à résoudre les revendications foncières. Le projet a obtenu l'accord des pouvoirs publics, après que le permis d'April a été révisé et que les zones appartenant aux deux villages ayant refusé de donner leur consentement ont été retirées.

### Clarification des régimes fonciers et stratification sociale : négociations à plusieurs niveaux à Tacuarembó, Uruguay

Pour impliquer les parties prenantes, l'entreprise UPM a eu recours à diverses approches fondées sur les régimes fonciers en vigueur. Elle a négocié directement l'achat ou la location de terres avec les propriétaires fonciers, qui possèdent généralement de grands domaines dont le régime foncier est garanti. Dans le but de concilier l'utilisation traditionnelle des sols et les activités de plantation forestière en plein essor, UPM a négocié des servitudes pour le pâturage et l'apiculture au sein de ses plantations. La plupart des membres des communautés ne possèdent pas de terres suffisantes ou de droits de pâturage ; aussi, UPM subventionne une fondation qui soutient des projets de développement ciblés pouvant profiter à l'ensemble de la communauté.

## Éclairages et enseignements tirés

Les éclairages et les enseignements tirés de ces études de cas peuvent être utilisés par les communautés, les entreprises, les pouvoirs publics et d'autres parties prenantes pour développer des partenariats interculturels plus significatifs et stables qui auront des résultats plus pérennes pour les forêts. Outre les activités de gestion forestière collaborative du secteur privé, les éclairages et les enseignements générés ici peuvent s'avérer utiles pour les projets communautaires de gestion des ressources naturelles, les initiatives de conservation, les activités REDD+ et peut-être également pour les partenariats en dehors du secteur forestier.

**Contexte juridique :** un engagement réel des parties prenantes exige un processus pour que s’installe un dialogue fondé sur le respect mutuel et une prise de décision basée sur un ensemble de droits sous-jacents, qu’ils relèvent du droit écrit ou coutumier. Il existe un risque inhérent à se voir octroyer un projet forestier sur des terres faisant l’objet de revendications. Dans le cas d’accords en matière d’exploitation forestière notamment, les négociations peuvent être facilitées lorsque le même acteur a des droits sur la terre et les arbres y étant associés. Pour combler l’écart entre droits relevant du droit écrit et ceux relevant du droit coutumier (reconnu en vertu des droits de l’homme inscrit dans le droit international), les entreprises ont recours au CLPE et à des mécanismes de règlement des griefs. Elles prennent également en compte le rôle des fonds de développement communautaire pour le partage des avantages. Lorsque les membres d’une communauté ne sont pas en mesure de réclamer ouvertement des superficies importantes en raison de la stratification sociale ou de l’absence de reconnaissance officielle de leur État, le fonds de développement communautaire soutenu par l’entreprise peut autoriser des dispositions de partage des avantages alternatifs qui ne dépendent pas des régimes fonciers reconnus formellement. En outre, lorsque les changements du système de gouvernance correspondent à ceux des droits, des mesures de renforcement des capacités peuvent être nécessaires pour pouvoir mener à terme les négociations.

**Contexte culturel :** une étude d’impact social précoce peut contribuer à cerner le contexte culturel, économique et du développement, en plus de repérer les groupes de parties prenantes. Les méthodes de dialogue et de prise de décision sont aussi diverses que les communautés dont le consentement est sollicité. Les difficultés peuvent survenir lorsque les nouveaux processus décisionnels s’éloignent des normes culturelles, dont la modification dépend finalement de la communauté elle-même. Les acteurs extérieurs qui cherchent à obtenir le consentement à l’échelon communautaire doivent se pencher attentivement sur la question de l’égalité des sexes, sur les considérations liées à l’âge et sur le phénomène d’accaparement des ressources par les élites. Même lorsque les défis sont clairs, ils peuvent être difficiles à aborder, en particulier sur le court terme.

**Qualité de l’information et accès à l’information :** l’application du consentement « éclairé » exige la présentation d’informations complètes, sous un format accessible à tous, sur la portée du projet et les risques qu’il comporte. La diffusion de l’information peut s’avérer difficile lorsque le projet s’étend sur une zone géographique vaste, en particulier lorsque celle-ci comprend diverses cultures et que plusieurs langues y sont parlées. La facilitation d’un dialogue direct avec les communautés qui ont déjà une expérience d’opérations menées par des entreprises peut amener à une prise de décision plus éclairée. Le renforcement des capacités peut sensiblement améliorer les possibilités de véritables partenariats de collaboration à long terme et potentiellement conduire à des sources de revenus directs pour les opérations gérées par les communautés. La communication par radio peut aider à informer les communautés sur des questions les intéressant sur une zone géographique relativement importante.

Identification des droits : les études d’impact social, les examens de la propriété foncière et la cartographie participative contribuent à repérer les titulaires de droits et à clarifier les droits qui seront affectés par les projets proposés.

**Adapter les avantages aux besoins de la communauté :** l’intégration des priorités locales aux activités commerciales peut contribuer à améliorer l’efficacité des partenariats entre les entreprises et les communautés sur le long terme. Grâce à un fonds de développement communautaire soutenu par les entreprises, il est possible de définir des dispositions de partage des avantages, même en l’absence de droits de propriété clairement définis. Le paiement de loyers et une aide supplémentaire au développement contribuent à répondre aux besoins de la communauté et à réduire les risques opérationnels. Le fait d’impliquer directement des membres des communautés dans la gestion du fonds peut renforcer l’engagement et l’efficacité du projet à long terme. En l’absence de nombreux services publics essentiels, il semble difficile de concilier des fonds limités avec des priorités de développement concurrentes, étant donné que les membres de la communauté se tournent de plus en plus vers l’entreprise pour la fourniture de services à caractère social. La décision de ne pas démarrer les opérations pourrait éviter que les communautés n’empiètent sur la zone concernée par le projet, mais pourrait également exclure la possibilité de partage des avantages.

**Calendrier :** les exigences externes relatives aux échéances ne doivent pas exercer de pression sur le processus de consultation et de consentement. Il faut veiller à ce qu’un consentement soit accordé avant le début du projet et qu’il soit maintenu à chaque étape du processus décisionnel. Il est également nécessaire d’entamer un dialogue en amont du processus de planification, en reconnaissant que cela puisse prendre un à trois ans pour renforcer les capacités, s’entendre sur un processus décisionnel, diffuser des informations, mener des consultations et parvenir à un accord initial sur les ressources forestières fondé sur le consentement.

**Découpage des activités :** le démarrage des opérations dans un moment de controverse peut renforcer les risques, engendrer des retards et faire naître des incertitudes.

Il faut donc adapter les échéances et les procédures de planification, d’évaluation et de décision pour permettre une pleine participation locale et donner aux communautés la possibilité d’apporter leurs contributions. Hormis les accords initiaux, un dialogue régulier peut renforcer la communication, clarifier les malentendus et permettre une mise en œuvre plus efficace sur le long terme.

**Formaliser et documenter les décisions** par l'intermédiaire d'institutions représentatives. Ces décisions devront être interprétées pour être comprises par les communautés. Il faut adopter des procédures qui aboutissent à des accords négociés qui soient appropriés d'un point de vue culturel, qui soient juridiquement contraignants, qui traitent l'ensemble des questions d'intérêt pour les communautés d'accueil et qui peuvent être renégociés si nécessaire au fur et à mesure de l'évolution du projet. Les accords doivent être suffisamment formels pour qu'ils soient respectés et qu'ils ne soient pas facilement ou arbitrairement révoqués.

**Exiger le consentement** : une approche fondée sur le consentement signifie que les parties concernées ont le droit de refuser une proposition ; le consentement conditionnel permet à l'une des parties ou les deux de stipuler les conditions dans lesquelles le consentement pourrait être accordé ou révoqué. Les systèmes de certification privés ont tendance à exiger le consentement pour des activités liées aux forêts ayant une incidence sur les droits reconnus par le droit, sur les droits coutumiers et traditionnels. Pour le secteur privé, les défis liés au consentement peuvent survenir à diverses étapes du projet, et non uniquement au moment de l'obtention du soutien au projet avant son démarrage. Les indicateurs peuvent montrer qu'un projet n'empiètera pas sur la propriété privée ou communautaire, ou qu'il ne sera pas mis en œuvre sans le consentement des titulaires des droits sur les terres, les forêts et le carbone.

**Les mécanismes de règlement des griefs** mettent en évidence les moyens permettant de régler les différends avant que le conflit ne s'intensifie. Les processus de cartographie participative, le suivi et la vérification peuvent compléter la mission d'un médiateur ou un mécanisme plus formel de règlement des différends. Ils contribuent à faire face aux points de vue divergents et à régler les revendications foncières. Selon le contexte culturel, les membres de la communauté peuvent préférer des voies alternatives à une personne de contact ou à un numéro de téléphone pour recevoir une assistance en ligne, même s'il est utile de disposer de canaux de communication officiels. Le règlement des différends qui s'appuie sur la cartographie semble particulièrement utile lorsque le conflit s'intensifie.

**Rôle des tiers** : les équipes d'experts et les représentants des autorités publiques sont deux groupes d'acteurs qui peuvent jouer un rôle important dans la négociation d'accords. La perception du rôle d'un tiers par une communauté peut influencer notablement sur son acceptation (ou non) de tout éventuel accord.

- ➔ **Participation des pouvoirs publics** : dans la plupart des cas, les pouvoirs publics ont servi d'intermédiaire entre les villageois et l'entreprise pour un certain nombre de discussions, avec plus ou moins de succès.

À titre d'exemple, en Afrique du Sud, les pouvoirs publics ont négocié directement avec l'entreprise l'achat de terres pour les communautés, ce qui a permis à l'État de financer le transfert des terres, bien que certains membres de la communauté se soient également sentis exclus du processus. À Pulau Padang, au lieu de dépendre de l'entreprise pour régler les différends, les pouvoirs publics se sont directement impliqués dans leur résolution et ont réexaminé l'accord initial de concession pour tenir compte de certaines des préoccupations de la communauté. Cette implication est d'autant plus remarquable que l'État est finalement revenu sur sa décision d'attribution initiale et a adapté l'impact du projet pour tenir compte des préoccupations de la communauté.

- ➔ **Implication d'experts indépendants** : des experts de tierce partie ou des ONG locales peuvent contribuer à renforcer les capacités et à faciliter le dialogue interne entre les membres de la communauté, bien qu'il faille rester attentif pour éviter toute perception de parti pris, surtout de la part d'un expert financé par l'entreprise ou par le gouvernement. Une entreprise a expressément recommandé que lors des délibérations futures de CLPE, on envisage de faire appel à des équipes indépendantes de contrôle et de vérification pour aider à résoudre les différends.

**Renforcer la politique générale de l'entreprise** : les systèmes de certification qui exigent un engagement de l'entreprise au CLPE ont joué un rôle important dans l'obtention du consentement dans plusieurs études de cas. Les politiques d'entreprise axées sur les droits des communautés et la biodiversité font connaître les attentes au niveau du projet ; la mise en œuvre est essentielle pour obtenir le consentement de la communauté et les résultats de développement plus larges dans des environnements difficiles. Élaborer des politiques et des procédures claires et juridiquement contraignantes pour la communication d'informations et l'obtention du consentement. Divulguer intégralement aux investisseurs actuels et potentiels les risques financiers qui préoccupent la communauté, que celle-ci soit favorable ou non au projet. Dans le cas d'engagements communautaires sensibles, un processus fondé sur le consentement peut être profitable, que celui-ci soit formellement requis ou non.

Bien que le processus soit long et semé d'embûches, les résultats globaux des accords de collaboration peuvent être significatifs lorsqu'en plus d'obtenir l'opinion des communautés, celles-ci deviennent partie intégrante du dialogue sur le développement et prennent part aux décisions sur leur avenir.

## Introduction et généralités

### Introduction

Les entreprises du secteur forestier réalisent habituellement des investissements sur plusieurs décennies et sur de vastes étendues de terre. Dans le secteur forestier, l'exploitation industrielle englobe la production de pâtes, de papiers et d'autres produits ligneux, ainsi que la coupe directe de bois. Ces opérations nécessitent généralement une sécurité de l'approvisionnement en arbres sur plusieurs années. L'entreprise exploitante peut soit acheter la matière première à des fournisseurs, soit posséder ou louer les terres forestières pour garantir son approvisionnement. Qu'elles soient propriétaires ou locataires, les entreprises du secteur forestier se retrouvent souvent à négocier avec les détenteurs de droits sur les terres et les ressources forestières. Ces titulaires de droits et les autres acteurs qui participent ou sont affectés par les opérations sont collectivement dénommés les « parties prenantes ».<sup>2</sup>

La plupart des personnes en situation de pauvreté vivent dans les zones rurales et beaucoup sont tributaires des forêts pour leurs moyens de subsistance.<sup>3</sup> Plus d'un milliard de personnes dans le monde utilisent des produits forestiers pour s'alimenter, se soigner ou se fournir en matériaux. Ses utilisations leur pourvoient à la fois des moyens de subsistance et des revenus supplémentaires.<sup>4</sup> Dans le même temps, au-delà de ces utilisations, les forêts ont une valeur considérable, notamment parce qu'elles produisent du bois et de la fibre commerciale. Pourtant, de nombreuses communautés tributaires des forêts sont politiquement marginalisées et souvent exclues (y compris par l'État) de l'accès aux ressources de grande valeur, même lorsqu'elles ont utilisé traditionnellement ces ressources et qu'elles en ont dépendu à des fins non commerciales.<sup>5</sup> L'une des stratégies de lutte contre la pauvreté et les déséquilibres de pouvoir, présents dans grand nombre de ces communautés, a été de promouvoir des partenariats avec les entreprises de produits ligneux ou forestiers. Ceux-ci reposent sur le principe selon lequel les entreprises bénéficient d'une sécurité de l'approvisionnement en bois lorsque les communautés reçoivent des avantages économiques satisfaisants.<sup>6</sup> Ces mécanismes de collaboration peuvent inclure plusieurs acteurs (petits propriétaires, communautés, associations) et vont du transfert formel de propriété au partage structuré des avantages.

### À propos de ce rapport

Ce rapport présente une série d'études de cas qui éclairent sur les options qui s'offrent aux entreprises transnationales en matière de régimes fonciers et sur l'implication d'un ensemble varié d'acteurs dans des accords de collaboration portant sur les ressources forestières. Il est le fruit de discussions organisées par The Forests Dialogue et PROFOR avec les entreprises, les ONG et le personnel des institutions financières internationales sur la mise en œuvre du consentement libre, préalable et éclairé dans le cas d'activités commerciales du secteur forestier. Pour faire avancer le dialogue, les cas suivants ont servi d'exemple pour générer des idées et tirer des enseignements des initiatives de collaboration entre les communautés et les entreprises :

**TABLEAU 1 ÉTUDES DE CAS**

Emplacement du projet	Entreprise	Communautés	Description du projet
Laos : cinq districts dans deux provinces	Stora Enso	Groupes ethniques Mangkong, Ta Oy, Katang et Phouthai	Plantations d'eucalyptus s'étendant sur 2 400 hectares dans cinq districts situés dans deux provinces. La société, avec le consentement préalable des villageois, loue des terres appartenant à l'État. Les villageois n'ont pas encore de titres privés ou communautaires formels, mais la législation en instance d'adoption pourrait changer la donne. L'entreprise a lancé un fonds de développement communautaire et un modèle d'agroforesterie participative pour aborder les problèmes de sécurité alimentaire et de développement à l'échelon du village. Bien que de nombreux villageois n'avaient pas une pleine compréhension des dispositions et malgré l'incertitude juridique régnant autour du projet, sa mise en œuvre s'est poursuivie, en produisant des avantages en matière de développement.
Kranskop, KwaZulu-Natal, Afrique du Sud	Mondi	AmaHlongwa et AmaBomvu (Zoulu)	Rétrocession de terres ancestrales à deux communautés par le biais du rachat, par l'État, de terres exploitées par Mondi. Une fois que les communautés avaient récupéré leur titre de propriété grâce à un système de fiducie foncière nouvellement constitué, Mondi a négocié une cession-bail pour poursuivre les opérations. Une tierce partie a contribué au renforcement des capacités et a facilité les discussions relatives aux besoins des communautés et à la gouvernance. En dépit des fortes tensions entre les systèmes traditionnels et les nouveaux mécanismes de gouvernance, la société et les communautés ont perçu l'ensemble du processus de rétrocession des terres comme positif.
Pulau Padang, Indonésie	APRIL	Quatorze communautés différentes sur une île	L'entreprise a obtenu un permis lui octroyant des droits sur les concessions accordées par le gouvernement dans certaines régions réclamées par des communautés. Bien que l'entreprise ait réussi à négocier des accords sur le partage d'avantages avec la plupart des villages, certains se sont opposés aux opérations. Le processus de cartographie et une équipe spécialement désignée ont contribué au règlement des différends. En définitive, la zone de concession de l'entreprise a été modifiée pour exclure les superficies appartenant aux villages qui ont continué de s'opposer aux opérations.
Tacuarembó, Uruguay	UPM	14 communautés directement touchées, 83 communautés dans la zone d'influence ; aucun groupe autochtone	L'entreprise UPM a eu recours à une approche à plusieurs niveaux fondée sur la propriété foncière et les priorités liées au développement en négociant directement l'achat ou la location de grandes propriétés et en créant un fonds de développement communautaire géré conjointement pouvant profiter à l'ensemble de la communauté. L'absence d'aspirations concurrentes, conjuguée aux négociations individuelles, a permis de conclure des accords dans un délai plus court que certains des autres cas.

Une équipe de chercheurs indépendants a conduit des entretiens et des visites de sites pour recueillir des informations sur les similitudes et les différences entre les perspectives de l'entreprise et des communautés sur ces projets. Des consultants-conseillers sur les communautés ont effectué des visites sur site et des entretiens

dans des langues connues des communautés et ont eux-mêmes traduit les résultats en anglais. Les résultats sont présentés dans la présente étude. Lorsque les perspectives divergeaient (au sein des communautés ou entre elles, ou entre la communauté et l'entreprise), l'équipe a d'abord cherché à clarifier les points de vue de l'entreprise et de la communauté. Lorsque les faits n'étaient pas totalement conciliables ou lorsque la cohabitation de points de vue divergents permettait de tirer des enseignements, les différents points de vue ont été présentés dans les études de cas en les attribuant aux parties respectives.

Il est à noter que ces études de cas cherchaient initialement à produire des éclairages sur le consentement libre, préalable et éclairé (CLPE). Au fur et à mesure de leur élaboration, il est clairement apparu que chacune des études offrait des renseignements importants au sujet de la mise en œuvre du CLPE, mais qu'il était encore plus utile de voir les activités à travers l'objectif plus large de l'engagement des parties prenantes et des accords de collaboration. Bien que les études de cas se soient initialement penchées sur l'engagement sous l'angle du CLPE, on s'attend à ce qu'en élargissant l'analyse, les éclairages et les enseignements puissent s'appliquer à un plus grand nombre de projets cherchant à promouvoir de véritables partenariats entre les communautés et les entreprises.

L'espoir est que ce rapport puisse être utilisé par les communautés, les entreprises, les pouvoirs publics et d'autres parties prenantes pour développer des partenariats interculturels plus significatifs et stables qui auront des résultats plus pérennes pour les forêts. Outre les activités de gestion forestière collaborative du secteur privé, les éclairages et les enseignements générés ici peuvent s'avérer utiles pour les projets communautaires de gestion des ressources naturelles, les initiatives de conservation, les activités REDD+ et peut-être également pour les partenariats en dehors du secteur forestier.

## Généralités

Les activités forestières commerciales dépendent fortement de la fiabilité de l'accès à des terres propices à la culture d'espèces commerciales pendant plusieurs décennies. Les entreprises commencent rarement leur exploitation en étant propriétaires de toutes les terres qui servent de base à leurs opérations commerciales. De ce fait, il est important d'examiner la manière dont les entreprises et les communautés entament des discussions et des actions relatives à l'accès à long terme aux ressources forestières. Il est utile d'examiner les circonstances dans lesquelles les communautés et les individus peuvent développer avec succès des accords de collaboration avec les grandes sociétés multinationales. L'implication responsable des parties prenantes englobe de nombreuses composantes, notamment l'identification des parties potentiellement intéressées ou qui pourraient être affectées, la divulgation des informations, la discussion des propositions, la négociation des accords, la gestion des conflits, le suivi des résultats et l'établissement de rapports.<sup>7</sup> Cette étude vise à apporter des connaissances sur le processus et le contenu de mécanismes de collaboration dans le secteur forestier. Elle donne d'abord un aperçu général

du contexte politique et légal, puis présente des études de cas d'entreprises et de communautés qui coopèrent dans le cadre de l'utilisation de terres forestières sous différents régimes fonciers nationaux.

## Contexte

Un engagement réel des parties prenantes requiert un processus pour que s'installe un dialogue fondé sur le respect mutuel ainsi qu'un processus décisionnel basé sur un ensemble de droits sous-jacents, qu'ils relèvent du droit écrit ou coutumier. Les droits sur lesquels reposent les processus du consentement et des négociations sont consignés dans les lois, la jurisprudence, les institutions, les politiques publiques et les normes nationales et internationales.<sup>8</sup> Cette analyse portera sur les considérations opérationnelles associées à l'élaboration et la mise en œuvre des accords. Une brève analyse du contexte juridique peut contribuer à comprendre la portée et la nature de la négociation d'accords entre les entreprises et les communautés. Le cadre juridique variera en fonction de la juridiction. En revanche, chaque pays est partie à une série de traités qui reconnaissent les droits à la culture, à l'information et à la participation aux décisions, le droit de ne faire l'objet d'aucune discrimination raciale et les droits à la propriété et aux ressources. Les pays ont souvent (mais pas toujours) des législations nationales qui reconnaissent ces types de droits.

Les obligations internationales des pays sont reflétées, à des degrés variables, dans les lois et les politiques nationales. Dans de nombreux cas, la mise en œuvre de ces obligations est un effort continu. Les politiques et législations nationales pourraient ne pas reconnaître pleinement les droits coutumiers des communautés.<sup>9</sup> Même lorsque les lois nationales ne l'exigent pas, l'Organisation des Nations Unies fait porter aux entreprises la responsabilité de respecter les droits de l'homme reconnus à l'échelon international. Elle leur demande également d'identifier les impacts potentiels en matière de droits de l'homme, avec les communautés potentiellement affectées, afin de prévenir toute répercussion négative liée à leurs activités.<sup>10</sup>

L'importance de la législation nationale ne doit pas être sous-estimée. Une législation nationale qui reconnaît les droits des peuples autochtones et le droit foncier coutumier, et des institutions financières et des politiques d'entreprise qui reconnaissent les droits coutumiers et les normes de consentement, contribuent à clarifier les droits procéduraux et substantiels entrant en jeu dans les négociations. Un certain nombre de pays ont adopté des lois favorisant les processus qui visent à offrir des possibilités de négociations éclairées et une participation fructueuse à des décisions dans lesquelles les intérêts des communautés sont sensiblement affectés. De même, plusieurs organisations internationales ont adopté des politiques sur l'accès à l'information et à la participation publique, et peuvent même exiger le consentement. Par ailleurs, lorsque les lois nationales entrent en conflit avec les droits coutumiers ou lorsqu'elles ne les reconnaissent pas pleinement (ou quand l'État refuse de reconnaître l'existence

des peuples autochtones), la base des négociations peut être moins simple et moins directe, et nécessiter une analyse supplémentaire de l'utilisation et de la propriété coutumière afin de garantir la prise en compte et le respect des droits des communautés.

Pour combler l'écart entre droits relevant du droit écrit et ceux relevant du droit coutumier (reconnu en vertu des droits de l'homme inscrit dans le droit international), des mesures supplémentaires peuvent être employées, notamment le recours à des tribunaux et à des mécanismes de règlement des griefs, des politiques institutionnelles et une politique générale de l'entreprise, ou encore des normes. En particulier, lorsque les droits fonciers communautaires ou les droits coutumiers entrent en jeu, une façon de s'assurer un engagement efficace est d'exiger le consentement libre, préalable et éclairé des communautés (CLPE) pour les opérations susceptibles d'affecter leurs droits. Dans ce type de cas, l'inclusion du CLPE dans les politiques d'entreprise est particulièrement utile pour s'assurer que les droits coutumiers sont respectés. La déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones, après des décennies de négociations, fait de nombreuses références au CLPE et est donc être utile pour comprendre la façon dont le CLPE s'applique spécifiquement aux peuples autochtones.

Outre l'examen du traitement des droits coutumiers par la législation nationale, un autre élément important à prendre en compte est le degré d'implication des fonctionnaires en tant que tiers dans le processus. La perception du rôle de l'État par une communauté peut influencer notablement sur son acceptation (ou non) de tout éventuel accord. Les rapports relatifs à la participation des pouvoirs publics varient considérablement. En fonction du pays ou de la juridiction, la participation des pouvoirs publics peut être considérée comme positive, essentielle et constructive ou comme négative, qui s'interpose et coercitive. Il est difficile de prendre position sur ce sujet, outre le fait de remarquer que le rôle de l'État peut considérablement contribuer à faciliter les négociations quand ce dernier est perçu comme un tiers neutre « équitable », éventuellement comme un observateur et/ou un médiateur.<sup>11</sup>

## Éléments de négociation

Au niveau des activités du projet, un certain nombre de considérations importantes sont nécessaires pour garantir un engagement efficace des parties prenantes. Cette section offre quelques exemples de la manière dont les entreprises peuvent entreprendre des négociations constructives en vue d'atteindre un accord mutuel sur l'utilisation des ressources naturelles.<sup>12</sup> Bien que le processus pour définir un accord et l'exprimer soit mieux articulé au cas par cas par ceux qui sont touchés par une activité proposée, on peut citer les considérations d'ordre général suivantes :

- ➔ **Qualité de l'information et accès à l'information :** il s'agit de la meilleure façon de garantir que le consentement soit pleinement informé et ne repose pas sur des informations incomplètes ou subjectives. En Uruguay, dans le cas d'un projet de très grande ampleur, une entreprise a employé des techniques de diffusion de l'information par radio pour s'assurer que celle-ci était bien communiquée au public cible. Selon l'enjeu, il peut également être utile pour les décideurs d'avoir accès à des conseils externes indépendants.
- ➔ **Contexte culturel et juridique des accords négociés :** un accord doit être interprété de sorte qu'une communauté soit raisonnablement en mesure de le comprendre. Par conséquent, la phase de consultation préalable est fondamentale pour déterminer un processus convenu conjointement afin de procéder à l'examen formel d'une proposition. Dans le cas des peuples autochtones et tribaux, notamment, il est important de bien identifier les institutions représentatives. Il est également important de comprendre la mesure dans laquelle un accord est contraignant et applicable par des tiers.
- ➔ **Calendrier pour la prise de décision :** il est important que le processus de consultation et de consentement ne fasse pas l'objet de pressions indues à cause d'exigences externes d'échéances. Lorsque les titulaires de droits concernés par le projet ne sont pas impliqués dès la conception, les délais nécessaires pour mener les processus de consultation et d'obtention du consentement peuvent différer par rapport aux attentes des promoteurs relatives aux délais de réalisation.
- ➔ **Formaliser et documenter les décisions :** de quelque manière qu'une décision finale soit prise, il est important qu'elle soit reconnue et respectée comme étant le fruit du processus officiel par lequel une décision est adoptée et qu'elle bénéficie de l'appui des institutions représentatives. Dans la mesure où une décision peut être transcrite ou consignée de toute autre façon, il peut être utile de documenter l'accord pour un usage ultérieur.
- ➔ **Le sérieux de la décision :** une décision ne doit pas être gravée dans le marbre au point qu'il soit impossible de la modifier. Il faut également qu'elle soit respectée et non arbitrairement révoquée par l'une des parties.
- ➔ **Que se passe-t-il en cas de refus d'une proposition ?** Une approche fondée sur le consentement prévoit le droit de refuser une proposition. Lorsque le consentement n'est pas atteint, il est important que ce droit de refuser soit dûment reflété dans la conception globale du projet et ses résultats. Dans certains cas, cela peut nécessiter de revoir la conception du projet ou de modifier les plans ou l'emplacement du projet, ou encore de décider de ne pas donner suite au projet.
- ➔ **Le rôle du mécanisme de règlement des griefs :** étant donné que les processus de consentement sont adaptés au contexte culturel et que les différentes parties concernées peuvent avoir des approches et des perspectives tout à fait différentes, il est utile d'identifier les moyens par lesquels les désaccords pourraient être résolus s'ils surviennent ou au moment où ils surviendront.

## Portée

L'une des composantes importantes de la négociation des droits fonciers consiste à définir les activités ou opérations soumises à la négociation et les impacts qu'elles peuvent avoir sur les droits sous-jacents des parties prenantes. Ainsi, il est possible d'identifier les lois et les normes pertinentes pouvant encadrer la portée des négociations et leurs résultats. En effet, l'une des questions les plus pertinentes à se poser avant d'entamer les négociations ciblées sur les parties prenantes est de savoir qui est en droit de revendiquer des droits coutumiers ou reconnus par le droit écrit, vu que les droits sous-jacents ne seraient probablement pas transférés sans l'accord du titulaire des droits.

La question qui consiste à déterminer les personnes ayant le droit de vendre ou de louer les ressources faisant l'objet de la négociation peut être un peu compliquée à résoudre au niveau opérationnel. L'importance d'identifier, suffisamment tôt, les acteurs ayant des revendications de ressources sous-jacentes, en particulier compte tenu de la diversité des cadres juridiques nationaux, est illustrée par différents cas.

Les normes internationales et les politiques publiques offrent des approches légèrement différentes. À titre d'exemple, le FSC assure « une reconnaissance croissante, y compris par le FSC, que toutes les communautés devraient avoir un rôle significatif dans la prise de décisions sur les projets qui les affectent de manière significative, notamment la possibilité de refuser d'accueillir des projets qui ne fournissent pas des avantages adéquats ou qui ne contribuent pas à la réalisation de leurs objectifs de développement. »

Si l'on se réfère aux orientations internationales, dans le secteur forestier, il est préconisé d'obtenir le consentement lorsque le projet a des répercussions importantes sur les terres, les territoires, les ressources ou les moyens de subsistance des peuples autochtones et tribaux. Par exemple, en Colombie, selon la loi, la « consultation préalable » s'applique dans le cas des propositions de projets importants impactant les peuples autochtones et autres groupes ethniques. La même loi exige que le ministère de l'Intérieur mène une enquête sur les activités d'une entreprise qui pourraient exiger un « consentement ». À l'échelon international, le Programme ONU-REDD note qu'une « application généralisée et systématique du CPLCC à toutes les communautés tributaires des forêts n'est pas requise », mais que les États sont tenus de s'acquitter de l'obligation de consulter de bonne foi ces communautés « en vue d'aboutir à un accord ». Il les encourage à exiger le consentement au cas par cas dans les communautés partageant certaines caractéristiques propres aux peuples autochtones.<sup>13</sup>

Une entreprise peut, si elle souhaite adopter de bonnes pratiques, décider d'appliquer la norme du consentement, même lorsqu'elle n'est pas formellement requise, en particulier dans le cadre de projets susceptibles de générer des controverses, d'avoir des répercussions notables, comme la réinstallation, ou de durer sur une

longue période et nécessiter une collaboration prolongée avec les communautés. Dans le cas où le CLPE n'est pas appliqué, les consultations pourraient demeurer nécessaires et appropriées dans le contexte des évaluations environnementales et sociales ; elles n'aboutiront tout simplement pas au même niveau d'engagement que le processus complet de CLPE pourrait entraîner. À titre d'exemple, dans un cas impliquant des plantations forestières en Uruguay, où aucune communauté autochtone n'a été repérée, une entreprise a mené des consultations importantes et a maintenu un engagement continu avec les communautés sur plusieurs décennies.

## Conception d'un processus pour parvenir à un accord

Les méthodes de dialogue et de prise de décision sont aussi diverses que les communautés dont le consentement est sollicité. Nous ne chercherons pas à les définir ici, étant donné qu'elles devraient plutôt être définies au cas par cas afin de respecter et d'utiliser au mieux les institutions et les pratiques culturelles traditionnelles. Si des acteurs externes souhaitent impliquer les communautés dans des processus de décision, les meilleures pratiques consisteraient tout d'abord à évaluer l'intérêt pour le dialogue, puis à déterminer le processus par lequel un dialogue et une décision pourraient survenir – c'est-à-dire, évaluer et identifier les impacts, définir des processus pour la consultation et la prise de décision, etc. Cette étape initiale, parfois appelée « consultation préalable », servirait à cibler les acteurs appropriés à qui s'adresser, comme les institutions représentatives des peuples autochtones. En supposant qu'il existe un intérêt suffisant pour le dialogue, l'étape suivante est d'établir conjointement un processus par lequel des acteurs très différents peuvent entamer un échange d'informations et de points de vue respectueux des cultures de chacun, et par lequel une décision mutuellement acceptable pourrait être atteinte. Les informations fournies au cours de la phase de consultation préalable doivent être adéquates pour que les personnes ciblées puissent déterminer l'opportunité d'obtenir un engagement plus large sur la question.

Dans un certain nombre de cas récents, les entreprises ont eu tendance à inclure davantage d'acteurs dans les consultations, mais parallèlement, elles sont moins précises sur le sens exact du terme « consentement » et se concentrent sur les avantages tangibles qu'une entreprise peut apporter à une communauté. Tandis que la norme du FSC et d'autres normes internationales de CLPE distinguent clairement le « consentement » de la consultation, et qu'elles ont par ailleurs indiqué que l'engagement doit être entrepris dans le but d'obtenir le consentement, cela ne s'est pas toujours traduit par des différences d'approches claires au niveau opérationnel (bien que les différences soient parfois très marquées). Dans la pratique, il est parfois difficile de savoir si les consultations sont menées dans le but d'obtenir le consentement, ou si elles sont considérées comme une occasion de recueillir des informations pour l'élaboration du projet, par exemple, dans le cadre d'un processus d'évaluation environnementale. Les entreprises peuvent mener des consultations de bonne foi et un engagement (qui peut-être comparable au processus de consultation de l'évaluation environnementale) qui leur permet de conserver leur « autorisation

d'exploiter accordée par la société », même lorsque les pratiques ne reflètent pas entièrement un processus de « consentement » tel que décrit dans les normes internationales.

Dans les cas où les communautés ont centralisé les processus décisionnels et possèdent une forte identité culturelle, il peut être plus facile de passer par les institutions communautaires existantes pour engager le dialogue et les négociations que dans les cas où il existe une forte diversité culturelle ou une absence de centralisation des processus décisionnels. Pour les projets de plus grande étendue, le processus décisionnel peut être plus complexe. Au Brésil, dans un projet sur le carbone forestier, on a constaté la difficulté à prendre des décisions conjointes lorsque les parties prenantes ont des intérêts divergents fondés sur leurs différences culturelles et leur situation géographique (multiplicité des villages, clans, etc.).<sup>14</sup>

Il est généralement admis que les négociations doivent respecter les institutions des communautés et leurs méthodes de prise de décision. Il est important de déterminer conjointement un processus clair, fondé sur les premiers échanges avec les communautés, pour cerner et comprendre les processus décisionnels et les institutions représentatives qu'elles privilégient. Dans certains cas, il est possible que les fonctionnaires assurent le contrôle du processus ou servent d'intermédiaire entre une entreprise et la communauté. Dans d'autres cas, l'entreprise peut être tenue de diffuser l'information directement auprès de la communauté. Pour ce qui est des échéances, cette phase de consultation préalable commence le plus souvent après une première évaluation environnementale ou sociale. Des consultations et, dans certains cas, des activités de cartographie participative ont lieu au cours d'étapes de planification postérieures, ainsi que dans le cadre de l'étape de rédaction des études d'impact environnemental et social.

Lorsqu'un accord est conclu et au moment où il l'est, il est important de le documenter et de le décrire en termes clairs validés par l'ensemble des parties impliquées. Dans ce contexte, un accord écrit peut être particulièrement utile. Par exemple, en Colombie, l'accord légalisé passé entre l'entreprise et la communauté, fait partie intégrante de l'autorisation d'exploitation environnementale, et est juridiquement contraignant. Un accord écrit peut également constituer un document important auquel il peut être fait référence dans des discussions postérieures. Il peut également fournir à une tierce partie un élément de vérification du CLPE ou contribuer à traiter des plaintes.

Les délais de mise en œuvre pour parvenir à un accord véritablement collaboratif peuvent être significatifs. Des exemples récents montrent qu'il n'est pas rare que des périodes de deux à trois ans soient nécessaires pour identifier un processus, mener des consultations et parvenir à un accord initial dans le cadre d'un processus de CLPE dans le secteur forestier. Au vu de ces délais, il est crucial d'engager le dialogue en amont dans le processus de planification. Ces dernières années, certaines communautés ont commencé à élaborer leurs propres procédures

de négociation avec les acteurs extérieurs. Il peut donc être utile de se pencher sur la contribution d'un processus communautaire existant à l'accélération de la prise de décision.<sup>15</sup>

### Consentement libre, préalable et éclairé

Cette section présente les antécédents et le contexte de la mise en œuvre du consentement libre, préalable, et éclairé (CLPE) dans le secteur privé pour les activités liées aux forêts. L'idée selon laquelle les deux parties passent un accord fondé sur un consentement éclairé, librement et volontairement, est inhérente aux négociations. Dans le cas d'une entreprise transnationale traitant directement avec une communauté, des défis éventuels peuvent survenir, liés à l'inégalité de la dynamique du pouvoir, des capacités et des flux d'information. Ainsi, une nouvelle norme émerge actuellement, qui vise à ce que les entreprises obtiennent le consentement libre, préalable et éclairé pour les opérations qui affectent négativement les intérêts de la communauté. Une analyse récente a mis en lumière plus de 200 cas incluant au moins quelques circonstances dans lesquelles un État aurait le devoir et l'obligation d'obtenir le consentement dans le contexte du CLPE.<sup>16</sup>

Le consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) se réfère généralement aux processus de consultation et de décision fondés sur la vision selon laquelle les communautés ancestrales ancrées dans des cultures traditionnelles, en particulier les peuples autochtones, ont droit à déterminer leurs propres modes de développement, à posséder et à avoir accès aux terres et aux ressources, à préserver leurs cultures et à vivre libres de toute discrimination. Ce principe peut donc exiger que d'autres acteurs s'adressent aux communautés pour obtenir leur consentement sur les décisions qui pourraient enfreindre leurs droits.

Les méthodes par lesquelles le consentement peut être sollicité et exprimé sont aussi variées que les cultures dans lesquelles elles sont appliquées, ce qui présente des défis pour les entreprises lors de la mise en œuvre du CLPE au niveau opérationnel. Bien qu'il n'existe pas de définition universelle du CLPE, les normes internationales appliquent généralement le CLPE aux activités qui affectent sensiblement les terres, les territoires et les ressources naturelles des peuples autochtones et tribaux. Certaines normes appliquent également le CLPE pour obtenir, dans certaines circonstances, le consentement d'autres acteurs.<sup>17</sup> Compte tenu des centaines de millions de communautés autochtones et non autochtones, dans le monde, dont les moyens de subsistance traditionnels dépendent des forêts, il est important de comprendre le contexte juridique et les composantes types de la façon dont une norme de CLPE peut s'appliquer aux activités forestières commerciales.

Le CLPE tend à s'appliquer collectivement à certaines communautés entretenant des liens historiques et culturels

avec les terres ou les ressources naturelles. Il est particulièrement pertinent dans les cas où les lois nationales ne reflètent pas pleinement ou ne reconnaissent pas les droits coutumiers. Dans les cas où le cadre juridique ne reconnaît pas les droits coutumiers, les acteurs du secteur privé et d'autres parties peuvent avoir recours au CLPE pour s'assurer que leurs actions ne violent pas, par inadvertance, des droits légitimes (même s'ils ne sont pas reconnus par le droit) sur les terres, les territoires et les ressources. En ce qui concerne les cadres juridiques nationaux, il est important d'examiner les législations nationales et les obligations internationales expressément applicables à un pays donné. Bien que le CLPE soit plus généralement appliqué pour obtenir le consentement des peuples autochtones, les groupes tribaux et autres ont commencé à faire valoir, avec succès, les normes CLPE dans les opérations ayant une incidence sur leurs terres, leurs territoires et leurs ressources. À titre d'exemple, en Amérique latine, on demande de plus en plus que le CLPE soit également exigé pour les populations afrodescendantes. Les communautés afrocolombiennes sont une minorité ethnique, culturellement distincte, protégée en vertu de la loi colombienne qui les classe dans une catégorie distincte de celle des « peuples autochtones »,<sup>18</sup> même si elles seraient considérées « autochtones » par la politique de l'IFC et qu'elles auraient bénéficié de protections dans le cadre de la Convention 169 de l'OIT qui s'applique aux peuples autochtones et tribaux. De même, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a appliqué le CLPE au Suriname, lorsqu'elle a invalidé la concession d'une entreprise sur les terres appartenant au peuple marron d'ascendance africaine. En Asie et en Afrique, où l'histoire des colonisations semble ne pas obéir à un schéma aussi défini qu'en Amérique latine, certains gouvernements ont refusé de reconnaître les peuples autochtones même lorsque le droit international reconnaissait leur existence et affirmait leurs droits coutumiers. Ce manque de reconnaissance par l'État du statut de « peuples autochtones » n'efface pas nécessairement l'obligation d'appliquer la norme CLPE.

Le CLPE est souvent découpé selon ses composantes, qui sont, d'après les directives de l'ONU ou d'autres sources similaires : « *consentement* », « *libre* », « *préalable* » et « *éclairé* » (voir cadre A).<sup>19</sup> Les définitions varient, mais énoncent généralement les éléments suivants :

Par « **consentement** », on reconnaît que la consultation de bonne foi et la participation (notamment en passant par les institutions représentatives) sont des étapes nécessaires, mais insuffisantes pour mener un processus de consentement, qui comprend l'expression des droits (à l'autodétermination, aux terres, aux territoires, aux ressources naturelles, à la culture). Un certain nombre de lignes directrices reconnaissent explicitement que le consentement peut être un processus itératif et que toute décision peut, par la suite, être réexaminée.

« **Libre** » signifie l'absence de toute forme de manipulation ou de coercition, ce qui pourrait aller de la présentation d'informations biaisées à l'utilisation de la force. Les directives du FSC ajoutent que « libre » signifie que les titulaires de droits approuvent le processus de consentement et la structure du processus décisionnel, et com-

prennent leur droit de dire « non » et à négocier les conditions.

« **Préalable** » veut dire avant le projet, c'est-à-dire suffisamment à l'avance pour permettre aux communautés de se forger leurs propres opinions et de prendre des décisions, avant que leurs droits ne soient affectés.

« **Éclairé** » signifie que l'information est complète, claire et accessible. Les lignes directrices du GNUM énumèrent également des types d'information, notamment, « l'évolution, la réversibilité et la portée », les évaluations des impacts sociaux, culturels et environnementaux (y compris les risques), et les considérations liées au partage des avantages.

Ce découpage par terme constituant les sigles du CLPE aide à comprendre ce que le consentement signifie dans le contexte du CLPE. Toutefois, il est également utile d'examiner les mesures par lesquelles le consentement est recherché et obtenu. Bien que celui-ci soit un résultat potentiel important, d'autres éléments du processus décisionnel global sont également essentiels : un processus de consultations solides qui respectent les délibérations des communautés tout au long du dialogue sur le développement fondé sur la coopération, la bonne foi, le respect des institutions traditionnelles et des processus décisionnels.

Dans des cas récents, des législations nationales, des politiques d'institutions financières et des normes de certification ont soutenu l'adoption de politiques de CLPE dans l'entreprise. En outre, des pays comme les Philippines se sont dotés d'une loi nationale sur le CLPE, bien que leur efficacité ait été contestée.<sup>20</sup> Tous les environnements propices ne sont pas aussi clairs.

La DDPA exige le consentement par la consultation des peuples autochtones concernés et la coopération avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources.<sup>21</sup> De cette manière, le CLPE peut aller au-delà des pratiques d'évaluation environnementale habituelles afin d'impliquer les communautés dans les consultations, étant donné que le promoteur du projet n'est pas le seul décideur.<sup>22</sup> Bien que les consultations puissent revêtir de nombreuses formes, dans le cas du CLPE, les consultations se rapportent à un sous-ensemble spécifique de parties prenantes, à savoir, les titulaires de droits. Dans le cadre du CLPE, les consultations ne sont pas menées uniquement dans le but de recueillir des commentaires sur une proposition, mais également pour rechercher le consentement autour d'un projet, en bonne foi, grâce à un dialogue mutuellement respectueux. Cela souligne l'importance de repérer les bons interlocuteurs et les processus dans la phase de consultation préalable.<sup>23</sup> Dans le cas des peuples autochtones, il est particulièrement important d'impliquer les titulaires de droits par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives et de respecter les canaux

**CADRE A****Composantes du CLIP (ou CLPE) telles que définies par le Forest Stewardship Council**Le **consentement** :

- ➔ est différent d'une concertation ou d'une consultation. Ces dernières ne sont que les moyens nécessaires pour aboutir à une décision en matière de consentement ;
- ➔ est l'expression de droits (à l'autodétermination, aux terres, ressources et territoires, à la culture) ;
- ➔ est accordé ou refusé par étapes, sur des périodes déterminées pour des étapes ou des stades distincts de l'opération de gestion forestière ;
- ➔ n'est pas une décision immuable attribuant une légitimité sociale illimitée à l'opération forestière. Il fait plutôt partie d'un processus itératif, décrit par diverses populations autochtones comme un « consentement évolutif ». Il nécessite un suivi continu, un entretien et une réaffirmation tout au long des divers stades d'une opération forestière.
- ➔ De même, un refus de consentement n'est pas forcément immuable ; il peut également être réétudié par les titulaires de droits si la situation évolue ou devient plus favorable.
- ➔ Cependant, une fois le consentement accordé, la communauté ne peut pas le retirer de façon arbitraire. L'accord CLIP est un accord contraignant pour les deux parties. Si les conditions sur lesquelles était basé le consentement initial sont remplies, le maintien du consentement est tacite.

« **Libre** » fait référence à un processus mené de façon autonome par la communauté dont le consentement est sollicité, sans contrainte, manipulation ou échéance imposées de l'extérieur.

- ➔ Les titulaires de droits acceptent le processus et la structure décisionnelle.
- ➔ Les titulaires de droits ont été informés de leur droit de dire « Non » et de négocier des conditions, et l'Organisation s'engage clairement à ne rien entreprendre sans consentement à toutes les étapes où le CLIP est requis.
- ➔ Il est de la responsabilité de l'Organisation de mettre à disposition les informations en toute transparence et en toute impartialité, à la demande des titulaires de droits.
- ➔ Les décisions se prennent et les réunions se tiennent aux dates et aux lieux convenus avec les titulaires de droits, dans les langues et les formats qui leur conviennent.
- ➔ Tous les membres de la communauté sont encouragés à participer, sans distinction de sexe, d'âge ou de rang ; il convient d'en tenir compte lors de l'organisation de réunions.
- ➔ En cas de rupture des négociations, il est possible de recourir à une tierce partie – juridique ou autre – afin d'apporter d'autres sources d'information, de résoudre le problème de façon informelle ou de renforcer la position des titulaires de droits.

- ➔ Lorsque le consentement n'est pas accordé, la période au terme de laquelle il pourra être de nouveau sollicité ou donné est déterminée d'un commun accord, de même que les conditions selon lesquelles un renversement de consensus peut avoir lieu.

« **Informé** » fait référence au type d'informations qui devraient être fournies avant la prise de décision pour garantir qu'il est bien compris et confirmé que les titulaires de droits sont informés sur la question spécifique sur laquelle porte la demande de consentement. Ces informations devraient être :

- ➔ objectives, couvrant à la fois les impacts positifs et négatifs que peuvent engendrer les activités forestières et le fait d'accorder ou de refuser son consentement, y compris les points de vue des populations concernées exprimés par le biais d'évaluations participatives des impacts ;
- ➔ complètes, couvrant tout le spectre des impacts potentiels sociaux, socioéconomiques, culturels, environnementaux, et en matière de droits de l'homme ;
- ➔ accessibles, claires, cohérentes, précises et transparentes ;
- ➔ transmises dans la langue et le format qui conviennent (radio, vidéo, théâtre, graphiques, documentaires) ;
- ➔ transmises par des personnes ayant un profil culturel approprié, idéalement indépendantes de l'Organisation, dans des lieux culturellement appropriés, et s'accompagnant du renforcement des capacités des formateurs autochtones ou locaux. La communication directe (réunions en face à face et autres méthodes interactives et innovantes) devrait être la méthode d'information par défaut à moins que le degré d'alphabetisation semble élevé au sein de la communauté ;
- ➔ présentées à un échantillon représentatif des communautés, y compris à des hommes et des femmes appartenant à des communautés rurales et éloignées, et à des membres marginalisés de ces communautés concernées ;
- ➔ fournies de façon continue tout au long du processus CLIP, mais également une fois que le consentement a été accordé, et transmises aux communautés concernées dès qu'un nouvel élément survient.

« **Préalable** » signifie « avant ». La communauté doit avoir l'opportunité de se forger sa propre opinion et de prendre une décision avant que le projet ou l'activité proposée ne débute, mais également avant qu'une décision finale ne soit prise quant à la mise en œuvre de cette activité ou du projet. Dans l'idéal, la communauté doit être interrogée sur l'idée initiale avant que le projet ou l'activité ne soient développés en détail. Le calendrier de prise de décision établi par les populations autochtones et/ou les communautés locales doit être respecté, et celles-ci doivent disposer de temps pour avoir accès à toutes les informations pertinentes sur l'activité proposée (y compris ses impacts potentiels sur les droits de la communauté), les comprendre et les analyser.

formels et informels pour s'assurer de la représentation politique et du pouvoir d'action politique.

### Règlement des conflits

Lorsqu'un conflit survient, au cours de négociations ou dans le cadre d'allégations selon lesquelles les terres ont été accaparées sans le consentement de la communauté, il est possible d'avoir recours à différents outils pour accroître les considérations relatives à l'équité et à l'efficacité, dans le but de contribuer à résoudre les différends. La cartographie participative est à la fois un outil préventif et adapté pour clarifier les revendications territoriales. En outre, la plupart du temps, les entreprises nommeront un médiateur pour les aider à traiter les plaintes éventuelles, ce qui peut être particulièrement utile en cas de conflit de plus faible intensité ou pour des requêtes simples pouvant être traitées par l'entreprise. Dans d'autres cas, des mécanismes de règlement des différends plus formels peuvent être nécessaires. Cela sera examiné de manière plus détaillée à travers les études de cas dans la section suivante.

## Optique du secteur privé

### Optique générale

Les entreprises désireuses de commencer une activité sur un nouveau site sont souvent confrontées à une large palette de normes culturelles et juridiques. La plupart des personnes seraient d'accord sur le fait que les titulaires de droits de propriété sur les terres et les ressources naturelles devraient être en mesure d'exclure toute utilisation incompatible avec leurs droits aux terres et aux ressources naturelles. Toutefois, les négociations entre parties prenantes peuvent aller plus loin en évaluant et en reconnaissant les intérêts collectifs enracinés dans des droits qui vont au-delà des droits de propriété formels, comme les droits culturels et le droit à l'autodétermination. En outre, les directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers mettent en évidence l'importance des consultations de bonne foi pour toutes les communautés et, plus précisément pour les peuples autochtones. Elles soulignent également le fait que les consultations doivent se dérouler par l'intermédiaire des institutions représentatives des communautés et permettre l'obtention de leur consentement libre, préalable et éclairé.<sup>24</sup>

La politique d'un certain nombre d'institutions internationales et régionales prévoit l'application d'une norme de consentement.<sup>25</sup> Pour le secteur privé, le fait que la Société Financière Internationale adopte une approche intégrée du consentement et de la consultation, revêt une importance particulière. Elle applique une norme de consultation et de participation éclairées de façon générale à des projets qui peuvent générer des impacts non négligeables. En outre, elle ajoute une exigence de consentement explicite dans certaines circonstances, plus exactement lorsque le projet a des impacts sur les peuples autochtones et sur leurs systèmes de propriété traditionnelle ou d'utilisation coutumière, ainsi que sur les sites majeurs du patrimoine culturel.<sup>26</sup> Les normes de performance de la SFI recommandent également un processus de consentement dans les cas impliquant la réinstallation, même si les entreprises ont les moyens légaux pour acquérir des terres sans le consentement du vendeur.<sup>27</sup> Ces normes ne sont pas seulement importantes pour les propres investissements de la SFI, mais aussi pour les banques privées adoptant les Principes de l'Équateur, ainsi que certaines agences de crédit à l'exportation,<sup>28</sup> qui appliquent toutes les normes de performance de la SFI ou les prennent comme référence.

Plusieurs secteurs ont commencé à adopter et à mettre en œuvre des normes exigeant le consentement communautaire comme le CLPE, en particulier à l'échelle du projet. À titre d'exemple, dès 2000, la Commission Internationale sur les Barrages (*World Commission on Dams*) a recommandé la mise en place d'accords contraignants négociés directement avec les groupes concernés comme les peuples autochtones et tribaux ; elle a également inclus les femmes en tant que catégorie de groupes affectés.<sup>29</sup> Le secteur minier est probablement le secteur qui possède la plus grande expérience de négociation d'accords de consentement. Dans ce contexte, les promoteurs de projet s'appuyant sur les meilleures pratiques considèrent qu'il est crucial pour les entreprises:<sup>30</sup>

- ➔ d'élaborer des politiques et des procédures claires et juridiquement contraignantes pour la communication d'informations et l'obtention du consentement ;
- ➔ de veiller à ce qu'un consentement soit accordé avant le début du projet et qu'il soit maintenu à chaque étape du processus décisionnel du projet ;
- ➔ d'adopter des procédures aboutissant à des accords négociés qui soient appropriés d'un point de vue culturel, qui soient juridiquement contraignants, qui traitent l'ensemble des questions d'intérêt pour les communautés d'accueil et qui peuvent être renégociés si nécessaire au fur et à mesure de l'évolution du projet ;
- ➔ d'adapter les échéances et les procédures de planification, d'évaluation et de décision pour permettre une pleine participation locale et donner aux communautés la possibilité d'apporter leurs contributions ;
- ➔ de divulguer intégralement aux investisseurs actuels et potentiels les risques financiers qui préoccupent la communauté, que celle-ci soit favorable ou non au projet.

## Systèmes de certification des produits de base

Le *Forest Stewardship Council* a publié des lignes directrices pour la mise en œuvre du droit au CLPE dans le cadre de son système de certification.<sup>31</sup> Celles-ci comprennent cinq critères de consentement et deux principes qui s'appliquent à des cas qui ont des répercussions sur les droits ordinaires ou coutumiers, sur les terres ou les ressources, ou sur l'appropriation des savoirs traditionnels. Des normes légèrement différentes s'appliquent pour les peuples autochtones et les communautés locales (voir cadre B).<sup>32</sup> Le CLPE fait également partie des critères de certification du Programme de Reconnaissance des Certifications Forestières (PEFC), qui exige qu'une norme de consentement soit appliquée dans le cas d'activités de gestion forestière portant atteinte aux « droits définis par la loi, aux droits coutumiers et traditionnels tels que décrits dans la Convention 169 de l'OIT et la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones », et prévoit une indemnisation appropriée « le cas échéant ».<sup>33</sup> L'un des éléments complémentaires de ce critère prévoit des processus de règlement des différends « justes et équitables » des cas dans lesquels les droits ne sont pas clairement définis ou sont contestés. Il prévoit des dispositions provisoires pour un engagement réel dans les décisions de gestion forestière « tout en respectant les processus, les rôles et les responsabilités énoncés dans les politiques et les lois des pays où la certification est mise en place ».<sup>34</sup>

La Table Ronde pour une Huile de Palme Durable exige également le consentement des peuples autochtones, des communautés locales et des utilisateurs dans ces principes et critères.<sup>35</sup> Elle exige également que la propriété foncière ne soit pas contestée par les communautés (ce qui montre que tout différend a été résolu par un dédommagement sur la base du CLPE), que les droits sur les terres des utilisateurs (ceux reconnus par la loi, ainsi que les droits coutumiers) ne soient pas réduits sans le consentement, qu'aucune nouvelle plantation sur les terres de la population ne soit effectuée sans leur consentement (avec les droits coutumiers et des utilisateurs reflétés dans la cartographie participative réalisée par les utilisateurs), et que le CLPE soit appliqué aux négociations en matière de dédommagements liés aux droits locaux et aux intérêts sur les terres.<sup>36</sup> Pour montrer que les conflits fonciers ont été résolus, les normes de la RSPO prévoient également l'inclusion des copies des accords négociés avec des preuves qu'un plan a été élaboré en consultation avec les groupes affectés, les informations sur les étapes du processus décisionnel et des « preuves que les répercussions juridiques, économiques, environnementales et sociales d'autoriser les opérations sur les terres sont bien comprises et acceptées ».<sup>37</sup>

## Standards de la REDD+

Depuis plusieurs années, les activités forestières impliquant des accords négociés avec les communautés ont fait l'objet d'une attention accrue, en raison notamment de nouvelles activités relatives à la REDD+. Ces activités REDD+ dessinent de nouvelles frontières pour l'engagement des parties prenantes, étant donné qu'elles tendent

### CADRE B

#### Critères de consentement du FSC (Version 1, 2012)

- 3.2 L'Organisation doit reconnaître et soutenir les droits définis par la loi et les droits coutumiers des populations autochtones à garder le contrôle sur les activités de gestion qui ont lieu au sein l'Unité de gestion ou qui sont relatives à l'Unité de gestion, dans la mesure nécessaire à la protection de leurs droits, de leurs ressources, de leurs terres et territoires. La délégation, par les populations autochtones, du contrôle des activités de gestion à des tierces parties exige un consentement libre, informé et préalable. [Le terme « tierces parties » devrait être compris comme désignant toute partie à l'exception des populations autochtones ou des communautés locales.]
- 3.3 En cas de délégation du contrôle des activités de gestion, un accord contraignant doit être conclu entre l'Organisation et les populations autochtones, à travers un consentement libre, informé et préalable. L'accord doit définir la durée de cette délégation, prévoir une renégociation, un renouvellement, une fin, en préciser les conditions économiques et les autres conditions. L'accord doit comprendre des dispositions pour que les populations autochtones puissent contrôler que l'Organisation respecte ces conditions.
- 3.6 L'Organisation doit soutenir le droit des populations autochtones à protéger et utiliser leur savoir traditionnel et doit offrir une compensation aux populations autochtones pour l'usage ce savoir et de leur propriété intellectuelle. Conformément au critère 3.3, un accord contraignant doit être conclu entre l'Organisation et les populations autochtones pour cet usage, avant qu'il n'ait lieu, à travers un consentement libre, informé et préalable. Cet accord doit être conforme à la protection des droits de propriété intellectuelle.
- 4.2 L'Organisation doit reconnaître et soutenir les droits définis par la loi et les droits coutumiers des communautés locales à garder le contrôle sur les activités de gestion qui ont lieu au sein de l'Unité de gestion ou qui sont relatives à l'Unité de gestion, dans la mesure nécessaire à la protection de leurs droits, de leurs ressources, de leurs terres et territoires. La délégation, par les communautés locales, du contrôle des activités de gestion à des tierces parties exige un consentement libre, informé et préalable.
- 4.8 L'Organisation doit soutenir le droit des communautés locales à protéger et utiliser leur savoir traditionnel et doit offrir une compensation aux communautés locales pour l'usage ce savoir et de leur propriété intellectuelle. Conformément au critère 3.3, un accord contraignant doit être conclu entre l'Organisation et les communautés locales pour cet usage, avant qu'il n'ait lieu, à travers un consentement libre, informé et préalable. Cet accord doit être conforme à la protection des droits de propriété intellectuelle.

Source : *Forest Stewardship Council, Lignes directrices FSC pour la mise en œuvre du droit au Consentement Libre, Informé et Préalable.*

à impliquer davantage d'actions du secteur public à l'échelon stratégique et national. Dans le secteur privé, la plupart des travaux impliquant les communautés et les forêts sont menés à l'échelon du projet. Une attention considérable a été prêtée à la mise en œuvre des activités REDD+ afin que les droits des peuples autochtones et des communautés locales soient respectés. Elle a permis de donner aux innovateurs dans le domaine de la REDD+ de nouveaux éclairages sur l'engagement des parties prenantes dans le secteur forestier. Un certain nombre d'institutions ont élaboré des normes et des directives en matière d'engagement des parties prenantes et de négociation d'accords dans le cadre de REDD+.<sup>38</sup>

L'Alliance Climat, Communauté et Biodiversité conserve un solide ensemble de normes volontaires, notamment des exigences relatives au consentement et à la participation dans le processus décisionnel pour les programmes stratégiques et nationaux de la REDD+ (normes sociales et environnementales de la REDD+ ou « REDD+ SES ») et pour les activités des projets (« Standards CCB »). Dans le cadre des REDD+ SES, un ensemble de critères fournissent des indicateurs permettant de démontrer et de documenter le respect des normes.<sup>39</sup> Les normes sociales et environnementales de la REDD+ sont adaptées à l'échelon du pays et de la juridiction. Pour répondre aux REDD+ SES, les programmes doivent inclure des exigences précises prouvant que le programme REDD+ maintient une norme de CLPE. Ils doivent également appliquer cinq catégories d'indicateurs pour une mise en œuvre efficace : (1) les politiques relatives au CLPE s'appliquent à toute activité et mesure légale et administrative qui affectent les droits aux terres, aux territoires et aux ressources ; (2) les détenteurs collectifs de droits définissent une procédure permettant d'obtenir leur consentement ; (3) le consentement est obtenu auprès des peuples autochtones selon leurs coutumes, normes et traditions ; (4) le consentement est obtenu auprès des communautés locales lorsque les activités affectent leurs droits coutumiers, il utilise des procédures mutuellement convenues et ; (5) le consentement est exigé dans le cas de négociations impliquant la relocalisation ou le déplacement. Le CLPE est également exigé pour toute utilisation des connaissances traditionnelles. En ce qui concerne la capacité des communautés, les REDD+ SES incluent des indicateurs pour promouvoir les exigences en matière de CLPE et renforcer les capacités permettant de s'impliquer dans les négociations et d'évaluer les résultats. Dans le cas des Standards CCB, on retrouve une norme de consentement dans trois des six indicateurs, visant à ce que le promoteur du projet démontre que tous les conflits fonciers ont été résolus : la preuve qu'un projet n'empiètera pas sur la propriété privée ou communautaire, l'absence de relocalisation sans le CLPE (notamment un dédommagement juste) et le plein consentement des propriétaires du carbone (dans le cas où le projet est mené par un tiers).<sup>40</sup>

Parmi les fonds multilatéraux de la REDD+, le Programme ONU-REDD et le FCPF ont élaboré conjointement des lignes directrices pour l'engagement des parties prenantes.<sup>41</sup> Dans le cadre du Programme ONU-REDD, « les pays sont censés adhérer aux normes prescrites par les principaux instruments internationaux ainsi qu'au principe du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, énoncé dans la Déclara-

tion des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones ». <sup>42</sup> Dans ce sens, le Programme ONU-REDD a publié une note d'orientation détaillée et un guide juridique relatifs à l'application du CLPE aux activités REDD+. Les directives sont avant tout destinées à aider les gouvernements à mettre en œuvre leurs programmes nationaux REDD+, mais contiennent également des orientations pertinentes pour le secteur privé. Selon les directives, le CLPE s'applique à des cas dans lesquels « les changements potentiels dans l'utilisation des ressources [...] pourraient influencer considérablement sur les droits fondamentaux des peuples autochtones et, le cas échéant, les autres communautés tributaires des forêts ». <sup>43</sup>

## Résumé

Lorsque les accords négociés entre les entreprises multinationales et les petits exploitants ou les communautés sont correctement structurés, ils peuvent offrir un potentiel important de développement. Le contexte national est important, notamment le niveau de reconnaissance des droits coutumiers dans les lois nationales et la perception du rôle des pouvoirs publics dans la facilitation des résultats convenus. Les éléments de négociation comprennent : les processus d'évaluation permettant de repérer les impacts potentiels et d'identifier les titulaires des droits sur les ressources et d'autres bénéficiaires potentiels ; une phase de consultation préalable pour déterminer le processus de négociation ; le partage des informations ; les consultations et les dialogues ; l'examen formel et les décisions concernant tout accord ; et les mesures de suivi de la mise en œuvre et du règlement des conflits éventuels. Les institutions, les pouvoirs publics et les entreprises exigent de manière croissante le consentement libre, préalable et éclairé comme base de ces accords négociés. Les systèmes de certification des produits de base et les normes REDD+ servent d'orientation pour les entreprises sur les nouvelles normes visant à engager les parties prenantes dans le secteur forestier.

Bien que les défis soient importants, la réussite des accords peut générer des avantages substantiels : des partenariats fructueux et durables qui génèrent des avantages et des bénéfices à long terme pour le développement. La prochaine section propose des études de cas qui apportent des éclairages sur le processus de développement et de structuration de ces accords collaboratifs.

## Études de cas

### Négociier dans un contexte d'incertitude juridique : l'entreprise Stora Enso et les communautés du Laos<sup>44</sup>

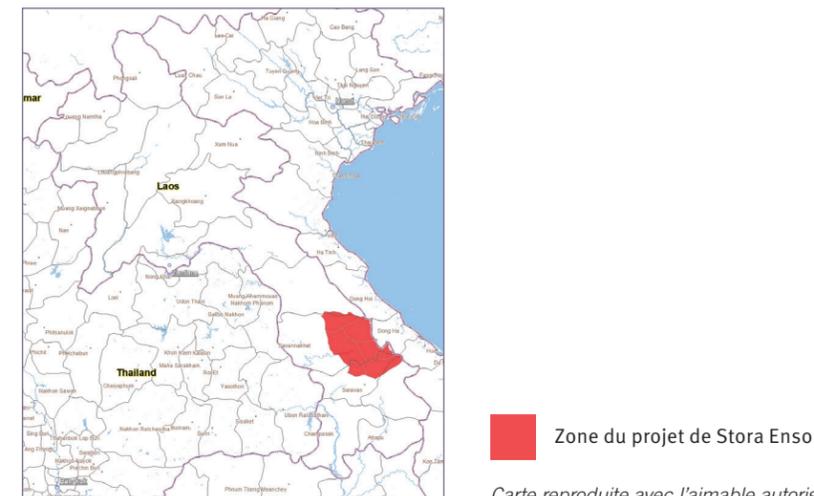
**Résumé :** Le projet pilote d'agroforesterie et de plantations d'eucalyptus de l'entreprise Stora Enso en RDP Lao impliquait de procéder à des consultations, afin que l'entreprise soit autorisée à planter dans des zones utilisées par différentes communautés composées de multiples groupes ethniques, présents dans deux provinces et cinq districts. La compagnie a mobilisé les communautés à travers leurs propres institutions représentatives, et a divulgué les informations en utilisant différents supports, tels que des vidéos, des images et d'autres outils. L'absence de lois nationales et de modèles de gouvernance locale clairs respectant les droits de tenure coutumiers des communautés a compliqué les négociations. Celles-ci se sont conclues par un « accord conditionnel ». Considérant l'ambiguïté des lois nationales et l'importance d'obtenir l'accord des communautés, la décision prise par l'entreprise d'appliquer les principes CLPE était particulièrement remarquable.

#### Généralités

Stora Enso est une entreprise intégrée qui fabrique du papier, des biomatériaux, du carton d'emballage et des produits dérivés du bois pour le marché mondial. Elle emploie environ 28 000 personnes dans 35 pays. Elle mène un projet pilote d'agroforesterie et de plantations d'eucalyptus dans le sud de la RDP Lao. Le projet couvre cinq districts dans les provinces de Savannakhet et Salavan, une région lourdement bombardée et défoliée pendant la guerre du Vietnam. La superficie totale du projet est d'environ 2 400 hectares, et pourrait s'agrandir dans le futur. Chaque plantation, au sein des districts, sera gérée comme une entité économique indépendante, et alimentera en bois les marchés locaux, régionaux et internationaux, afin de satisfaire la demande commerciale de fibres ligneuses. Le projet est autofinancé par l'entreprise, dont les ventes annuelles s'élèvent à environ 14 milliards de dollars américains.

Il est difficile pour une entreprise étrangère de mobiliser les communautés locales en raison de l'omniprésence de la pauvreté dans la zone du projet et de la diversité ethnique de la population locale. La majorité des villageois sont des cultivateurs de riz de montagne pratiquant l'agriculture itinérante, et seules quelques familles possèdent des rizières. Les groupes ethniques comprennent les Mangkongs, les Ta Oys, les Katangs et les Phouthais. Les deux principaux groupes linguistiques de la région sont le Lao-Thaï et le Mon-Khmer. D'après l'évaluation de l'impact social<sup>45</sup> réalisée par le PNUD, ces villages comptent parmi les plus défavorisés de la RDP Lao et sont confrontés à des défis majeurs en matière de développement, notamment un niveau d'instruction minime, un faible

FIGURE 1 PROJET DE STORA ENSO AU LAOS



Carte reproduite avec l'aimable autorisation de Stora Enso

taux d'alphabétisation, un accès limité aux infrastructures de santé, un déficit chronique majeur en matière de sécurité alimentaire, des revenus monétaires minimaux et peu de possibilités de générer des revenus durables. De plus, ces villages doivent composer avec des problèmes d'approvisionnement en eau, l'absence d'électricité et des infrastructures en mauvais état. Tous ces défis de la pauvreté bien connus sont exacerbés par le risque quotidien de munitions non explosées qui contaminent les zones rurales, un legs durable de la guerre du Vietnam.

Le projet est situé dans une zone naturelle de grande importance pour les écosystèmes continentaux de l'Asie du Sud-Est, à savoir la partie basse du bassin du Mékong. Il couvre des zones riches en biodiversité, auxquelles sont associés des écosystèmes aquatiques qui constituent « des relais importants dans le réseau naturel qui garantit l'intégrité écologique de l'environnement régional » et abritent plusieurs espèces animales et végétales menacées. Le projet est situé à proximité de trois aires protégées nationales, même si une grande partie de la forêt comprise dans la zone de couverture du projet est fortement dégradée. Dans cette région, les forêts revêtent une dimension culturelle importante : en effet, les communautés ont identifié de nombreuses « forêts réservées à des pratiques spirituelles » abritant une myriade d'esprits locaux, ainsi que des grands arbres, des forêts et des montagnes sacrés qui sont protégés par les communautés et qui sont souvent situés dans des zones riches en biodiversité. Dans certains villages, ces croyances animistes se fondent sur le bouddhisme lao traditionnel, en raison de l'influence de la culture lao dominante. S'agissant de la parité entre hommes et femmes au sein des communautés concernées par le projet, les femmes sont traditionnellement tenues à l'écart des processus décisionnels tant internes (au sein de la communauté) qu'externes (entre la communauté et les pouvoirs publics, par exemple),

alors qu'elles génèrent une part importante des revenus grâce au tissage et à la vente de légumes, de produits forestiers non ligneux et de volailles.

Selon la loi en vigueur, toutes les terres appartiennent à l'État ; les régions montagneuses sont réglementées grâce à des accords fonciers collectifs reposant sur la loi coutumière, sans que celle-ci soit reconnue à l'heure actuelle par la législation nationale. En juin 2014, conformément à l'accord de concession, l'entreprise Stora Enso a payé une redevance de concession foncière au gouvernement provincial et à l'échelle du district. Les villageois ne possèdent pas de titres de propriété reconnus par la loi. Le gouvernement laotien a élaboré une nouvelle politique foncière qui a été débattue en décembre 2013 à l'Assemblée Nationale, sans être approuvée. Elle devrait être débattue de nouveau avant la fin de l'année 2014. Si elle est adoptée et soutenue par une législation appropriée, elle reconnaîtra pleinement les droits de tous les groupes ethniques, les droits fonciers collectifs ainsi que le concept d'utilisation coutumière de la terre.

Stora Enso a proclamé son engagement en faveur d'un processus de participation communautaire basé sur le partenariat et le consentement. Toutefois, d'après les responsables de l'entreprise, cette dernière s'est engagée en ce sens dans un environnement juridique stratégique incertain. Puisque les paiements au titre des terres sont perçus par l'administration publique, et non par les communautés, l'entreprise a créé un fonds pour le développement du village. Il s'agit d'un mécanisme de partage des avantages visant à indemniser les villageois et à améliorer leurs moyens d'existence. Il ne s'agit pas là d'une exigence de l'État dans le cadre de la concession foncière octroyée à Stora Enso, mais, au contraire, d'une initiative propre de l'entreprise.

Stora Enso se perçoit comme une entreprise respectueuse des droits de l'homme et du développement durable. Ses principes de responsabilité sociale soutiennent la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme des Nations Unies et les conventions fondamentales de l'OIBT. De plus, dans le cadre des principes réglementant l'acquisition du bois et des fibres de bois, Stora Enso s'est engagée à ne pas se procurer de bois en violation des droits civils et traditionnels et à reconnaître les besoins économiques et culturels propres des populations autochtones, afin de promouvoir des pratiques respectant leurs utilisations traditionnelles des forêts. L'entreprise n'a pas de politique officielle rendant obligatoire le recours aux principes CLPE, mais considère son projet en RDP Lao comme un exemple de meilleures pratiques, et espère obtenir une certification forestière pour ces efforts.

D'après l'étude d'impact environnemental et social (ESIA) commandée par Stora Enso et réalisée par des tiers, notamment l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) et le Programme des Nations Unies

pour le Développement (PNUD), les standards de ce projet sont « élevés et cohérents avec ceux exprimés par le Fonds Mondial pour la Nature, la FAO, l'OIBT, l'UICN et le Conseil Mondial des Entreprises pour le Développement Durable (WBCSD) ». L'ESIA précise qu'« aucune forêt naturelle ne sera détruite lors de la mise en œuvre de la plantation ». Faire coexister les préoccupations en matière de conservation et des enjeux sociaux sensibles constitue un défi important pour le projet en RDP Lao.

## Processus

Tout au long du processus de consultation, on s'est appuyé sur les processus décisionnels propres aux communautés, ce qui est en accord avec les principes CLPE. Dans les premiers temps du processus de consultation, le Bureau du District pour l'Agriculture et les Forêts (DAFO) a communiqué avec les communautés afin que l'information soit diffusée à l'échelon du district et qu'un « tiers » soit présent aux réunions. Plus particulièrement, le DAFO a participé aux réunions en tant qu'observateur. Au départ, les réunions ont permis de présenter le projet, et de demander aux villages s'ils souhaitent poursuivre les discussions à ce sujet. Les discussions se sont poursuivies, grâce en partie aux échanges avec d'autres communautés qui ont partagé leurs expériences, ainsi qu'aux villageois qui ont manifesté leur désir de collaborer avec l'entreprise et de réaliser le levé de terrain. Les représentants de Stora Enso et du DAFO ont collaboré lors du processus de consultation, le DAFO remplissant le rôle d'observateur lors des discussions. Il s'agissait pour les représentants du district de faciliter les négociations entre l'entreprise et les communautés, de garantir l'équité du processus et de s'assurer que toutes les parties prenantes étaient pleinement informées. Le processus de consultation s'est conclu par la conduite de négociations entre les villageois et l'entreprise au sujet de la terre.

Des « conseils villageois » composés de neuf membres, dont au moins un appartenant au groupe local de femmes,<sup>46</sup> sont chargés de représenter les communautés pendant le processus de participation. D'après l'entreprise, le représentant du village est en définitive responsable de prendre les décisions finales, après avoir écouté les délibérations du conseil fondées sur le consensus. D'après les membres de la communauté, leurs processus décisionnels s'appuient sur des consultations internes au cours desquelles les villageois se rencontrent et discutent. Selon certains, les femmes et les jeunes assistent généralement aux réunions, sans toutefois s'exprimer (bien que les femmes ont été encouragées à parler), dans la mesure où seuls les hommes participent traditionnellement aux processus décisionnels. Outre les représentants de Stora Enso, des fonctionnaires du district étaient présents en tant qu'observateurs lors des consultations, réunions et négociations avec les communautés.

L'apprentissage de la culture locale a marqué le point de départ des initiatives de l'entreprise en faveur de la participation communautaire, suivi d'une enquête sur la pauvreté et les défis en matière de développement dans la région. Stora Enso a commandé une étude d'impact environnemental et social réalisée par l'UICN (biodiversité), l'Université Suédoise des Sciences Agricoles (sols, eau et carbone) et le PNUD (impacts sociaux).<sup>47</sup> Le processus d'évaluation a débuté en mai 2007 et les études de terrain ont commencé en janvier 2008. Aucun obstacle majeur au projet n'a été identifié, et l'étude d'impact a été approuvée en janvier 2009, après avoir été présentée au gouvernement laotien et aux autres parties prenantes lors de deux audiences publiques. D'autres communautés ont été incorporées au projet à la suite du processus d'évaluation.

Les enquêtes sociales et le travail de terrain ont permis d'identifier les principales caractéristiques des communautés et les problématiques majeures auxquelles elles sont confrontées. Les enquêtes ont permis d'identifier les principaux enjeux suivants : la sécurité alimentaire, la génération de revenus, le bétail, l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement. De plus, les munitions non explosées, legs de la guerre du Vietnam, représentent une menace persistante pour les communautés.

Après avoir identifié ces problématiques, l'entreprise s'est intéressée à ces questions locales dans l'optique de la gestion forestière durable, en mettant l'accent sur les plantations productives et rentables, la responsabilité sociale et environnementale et la bonne gouvernance. Concernant les besoins et la participation des communautés locales, le plan de consultation du projet cherchait à répondre aux défis en matière de développement en améliorant les moyens d'existence de la population. Il s'agit d'un élément clé du modèle de plantation adopté dans le projet.

Le « modèle de plantation » de Stora Enso vise un partenariat entre l'entreprise et les communautés qui permette aux villageois de cultiver des denrées agricoles et d'accroître au fil du temps la production rizicole et d'autres cultures de rente sur les terres qui ont été déminées. Stora Enso finance des opérations d'enlèvement des munitions non explosées afin que les villageois puissent pratiquer l'agriculture et travailler sur les plantations dans des conditions plus sûres. En outre, à l'issue des consultations, il a été décidé qu'un espacement suffisant serait laissé entre les arbres lors des plantations. Ainsi, ces différentes initiatives garantissent l'existence de zones plus sûres pour cultiver le riz et un système de rotation favorable aux cultures additionnelles et au pâturage du bétail, encouragent l'augmentation des revenus grâce à la création de nouveaux emplois, accroissent la productivité et favorisent la sécurité alimentaire.

La mise à disposition d'informations complètes et accessibles est déterminante pour permettre un consentement « éclairé ». Stora Enso a partagé des informations oralement, sous la forme de documents écrits, de photos et de vidéos, et en organisant des échanges avec d'autres communautés participant à des processus de consultations et de partage d'informations similaires avec l'entreprise. Alors que les Etudes d'Impact Environnemental (EIE) sont censées permettre la diffusion des informations, les membres des communautés interrogés méconnaissaient généralement le processus complet et prétendaient n'avoir été informés que des avantages du projet. En dépit des efforts de l'entreprise, de l'UICN et du PNUD, il était difficile d'évaluer dans quelle mesure les communautés comprenaient les impacts potentiels du projet. La façon dont l'EIE a été réalisée pourrait en être la cause, dans la mesure où l'étude reposait sur un échantillonnage dans tous les districts, et parce que de nouveaux villages ont été incorporés à la zone du projet après que l'étude d'impact environnemental et social a été conclue. Le fait que les communautés ne se soient pas approprié les décisions et le processus est aussi perceptible de façon anecdotique dans les entretiens. En effet, ces derniers révèlent que les villageois, tout comme les autorités villageoises, avaient de la difficulté à décrire le projet de plantations ainsi que ses objectifs.

Stora Enso a encouragé des exercices de cartographie de l'utilisation des sols avec la participation active des communautés et des responsables de districts. Cette « cartographie des villages » est digne d'intérêt dans la mesure où elle permet d'identifier les différents types d'utilisation des sols importants pour les communautés, ainsi que les zones clés pour la conservation, qui devraient être respectées et préservées. Les villageois participent à toutes les étapes de la cartographie et de la planification de l'utilisation des sols, qu'il s'agisse de la démarcation des limites du village ou de la planification des zones de plantation annuelle et des zones « interdites » aux activités du projet.

Pour réaliser ces exercices de cartographie participative, l'entreprise s'appuie au départ sur des données satellites. Celles-ci permettent de définir des zones prioritaires potentiellement appropriées à la création de plantations. À cette première étape succède un processus d'évaluation, caractérisé notamment par la délimitation du périmètre extérieur de chaque village, grâce à l'utilisation d'un GPS et à la participation des cultivateurs de chaque village et des représentants des villages voisins. Dès que les limites d'un village sont claires, il faut examiner les autres types d'utilisation des sols, tels que les forêts des esprits, les forêts de conservation, les logements, les forêts de production, les routes, etc. L'entreprise identifie ensuite des zones potentiellement adaptées aux plantations. Une fois finalisée la version préliminaire de la carte, l'entreprise retourne au village pour vérifier et valider les résultats.

La carte, qui constitue l'objectif final de l'exercice, est appelée « rapport d'évaluation de l'utilisation des sols ». Elle contient une mosaïque des différents types de sols au sein des communautés et des zones de projet. Ce rapport sert de support aux discussions avec les communautés et les autorités publiques sur les questions foncières.

## Résultats

Les consultations et négociations ont conduit à la préparation d'un rapport d'évaluation de l'utilisation des sols, basé sur la carte préparée avec la participation des villages. Le rapport définit différents types d'utilisation des sols, y compris les logements, les forêts des esprits, les forêts protégées, la conservation de la biodiversité nationale, l'agriculture permanente et les plantations. Les cartes et les informations contenues dans le rapport d'évaluation de l'utilisation des sols permettent à l'entreprise d'identifier les terres potentiellement adaptées à la création de plantations. Ce document est signé par le comité villageois et le district. L'entreprise participe séparément en tant qu'observateur.

Les informations contenues dans le rapport d'évaluation de l'utilisation des sols peuvent servir de point de départ à d'autres discussions avec les communautés, les pouvoirs publics et l'entreprise concernant l'utilisation des sols et l'aménagement du territoire. L'entreprise est capable d'identifier les zones ne se prêtant pas à la création de plantations, que cela soit en raison des conditions environnementales et des forêts à haute valeur de conservation, ou parce qu'il s'agit de sites possédant une dimension spirituelle ou d'autres sites importants pour les villageois. L'entreprise peut ensuite discuter toute proposition visant la création de nouvelles plantations potentiellement compatibles avec l'utilisation actuelle des sols. Dans le cadre des accords conclus, les villageois conservent le droit de cultiver (de manière durable) entre les rangées d'arbres que Stora Enso plantera et récoltera dans le cadre de son projet.

Au vu des besoins communautaires, l'entreprise a créé un Fonds pour le Développement du Village (VDF) qui offre un paiement par hectare d'une valeur de 350 dollars américains.<sup>48</sup> Son but est d'améliorer la sécurité alimentaire, la génération de revenus monétaires, l'éducation, l'assainissement, la santé et l'accès à l'eau. Le fonds est cogéré par le village et l'entreprise. Une fois que le village reçoit une attestation de versement sur le VDF, la communauté décide de l'utilisation du fonds. Cette décision doit être approuvée par le village et par les autorités du district, lesquelles attestent que l'utilisation est cohérente avec le plan national de développement socioéconomique. Les projets sélectionnés se concentrent typiquement sur les pompes à eau, l'électricité, la santé et les besoins éducatifs. L'utilisation des fonds par le village est vérifiée par l'intermédiaire des bilans financiers.

Les avantages proposés par Stora Enso dans le cadre de ce projet comprennent non seulement les projets VDF (éducation, eau, santé, assainissement, sécurité alimentaire), mais aussi l'agroforesterie (soutien à la riziculture et aux cultures de rente), le défrichage, l'élimination des munitions non explosées, le développement des infrastructures ainsi que la formation professionnelle et des opportunités en matière d'éducation.

Le rapport d'évaluation de l'utilisation des sols constitue un « accord conditionnel ». Cela signifie que les avantages communautaires négociés seront accordés à condition que les communautés permettent à l'entreprise d'utiliser une partie de leurs terres. De plus, de même que Stora Enso est autorisée à planter des arbres, les cultivateurs peuvent de leur côté poursuivre leurs activités agricoles et avoir accès à leurs terres. Ce mécanisme de partage des avantages (y compris le VDF) permet aux communautés d'en percevoir certains, avant de bénéficier d'une reconnaissance juridique formelle de leurs droits de propriété.

Bien que les avantages aient été clairement identifiés et que Stora Enso contribue de façon substantielle aux priorités de développement identifiées par les communautés, il n'existe aucun accord formel de partage des avantages entre l'entreprise et les communautés locales. Toutefois, il existe des clauses prévoyant des compensations en cas d'expropriation foncière et de dommages affectant les sols. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un accord formel, Stora Enso met l'accent sur sa contribution à la création d'emplois (qui sont autant de perspectives pour la génération de revenus monétaires), l'élimination des munitions non explosées (ce qui garantit la sûreté des terres), l'assistance pour la préparation des sols dans les zones agricoles, la fourniture de plants de riz au cours de la première année du projet et le soutien technique fourni par les employés de l'entreprise.

L'inquiétude que manifestent les communautés est généralement liée à l'incertitude relative à la propriété foncière. En effet, les avantages négociés par les communautés et que l'entreprise doit fournir (tels que l'électricité et l'eau) sont en partie tributaires de l'acquisition de terres contrôlées par la communauté et figurant dans les documents officiels de concession. Cela implique de coordonner les actions avec les gouvernements central, provincial et du district. Au début du projet, la superposition des concessions et les différends relatifs à la propriété foncière ont compliqué les négociations à l'échelon des communautés, mais les autorités du district ont réussi à régler les plaintes, facilitant ainsi la gestion du projet. Cela fait planer le doute sur la durabilité à long terme des avantages fournis par le projet. Certains membres des communautés ont le sentiment qu'il n'existe aucune initiative pour le développement à long terme des communautés, en dehors du versement de 350 dollars américains par hectare en provenance du Fonds pour le Développement du Village. L'échelonnement des versements dans le temps (au lieu de verser un montant forfaitaire unique à l'avance) devrait permettre de résoudre ce problème et de faire face

aux besoins opérationnels ; pourtant, certains villageois continuent de s'interroger sur la façon dont ils pourront par exemple réparer une pompe à eau cassée dans le futur. Pour Stora Enso, le développement à long terme est possible, en dehors du Fonds, grâce au meilleur accès à la terre rendu possible par l'élimination des munitions non explosées (l'un des principaux obstacles identifiés par le PNUD pour réduire la pauvreté), aux nouvelles opportunités en matière d'emplois, à l'augmentation des revenus monétaires disponibles pour les besoins alimentaires et de santé et à l'amélioration de la productivité rizicole. Cette dernière accroît les rendements et réduit le temps consacré à la recherche de nourriture dans les zones forestières environnantes.

Si l'on part du principe que chaque partie remplit ses obligations, l'accord devrait être juridiquement contraignant. L'entreprise a nommé un « médiateur des agriculteurs » pour résoudre les griefs. Les plaintes au sujet de l'accord global peuvent être traitées dans le cadre de la loi laotienne, qui dispensera un arbitrage formel. L'entreprise envisage de surveiller l'évolution du droit laotien, notamment les questions relatives aux droits fonciers des villageois. De plus, il semble que le poids juridique du rapport d'évaluation de l'utilisation des sols pèse sur la gouvernance à l'échelon du district et sur sa capacité à la faire appliquer, dans l'éventualité où un problème de conformité venait à se poser. Par exemple, l'entreprise finance le Fonds VDF moyennant un certificat de reconnaissance de dette, qui est signé par l'entreprise, avec pour témoins le district et le village. Les autorités communautaires s'attèlent à mesurer et à contrôler la terre en concession, mais doivent également faire part des besoins en matière de renforcement des capacités afin de mener à bien ces activités de façon efficace.

Tous les villageois interrogés ont déclaré qu'ils seraient généralement satisfaits du projet, si l'entreprise délivre ses promesses, un point qui est source d'inquiétude. Pour certains villageois, le projet de plantation a déjà démontré sa valeur, dans la mesure où il génère des avantages pour les communautés grâce à la création d'emplois. Ils sont toutefois inquiets quant à la durabilité de ces avantages. D'autres villageois s'inquiètent de voir décliner le soutien initial apporté à la riziculture et à l'agriculture intégrée au sein des plantations. Cela pourrait constituer un point de désaccord avec l'intention affichée par Stora Enso de soutenir le démarrage d'activités rizicoles, avec l'espoir que ces activités deviennent autonomes sur le long terme.

Les villageois rapportent que Stora Enso a commencé à distribuer des semences et à dispenser un soutien technique pour cultiver au sein des plantations. Certains villageois peuvent également se former à la gestion des cultures et des plantations d'eucalyptus. Les emplois créés par l'entreprise, tels que la plantation d'arbres, sont principalement disponibles dans les premières années du projet. Les autres opportunités générées par l'entreprise (telles que la riziculture et le pâturage) ne sont, elles, disponibles que plus tard. L'entreprise a également

soutenu des étudiants de l'école laotienne de droit et de relations internationales de l'université nationale, dans le but d'instruire les communautés au sujet de leurs droits fonciers et de leur participation à ce projet.<sup>49</sup>

D'après certains rapports, les femmes ont pu s'exprimer grâce au groupe de femmes mentionné ci-dessus. Toutefois, les membres des communautés interrogés n'avaient pas connaissance d'un tel groupe. Quoi qu'il en soit, le projet répond aux objectifs du groupe grâce à un programme de bourses pour les enfants scolarisés (notamment les filles) afin qu'ils fréquentent l'école secondaire, des investissements ciblés dans la santé et l'assainissement, l'égalité des chances en matière d'accès à l'emploi, des programmes d'échange dans le domaine agricole et du matériel de communication rédigé dans les langues locales.

Selon Stora Enso, les principes CLPE devraient être utilisés dans le cadre de toute participation communautaire, qu'il soit question de populations autochtones ou pas. De plus, l'expérience de l'entreprise démontre que même lorsque la communication est difficile d'un point de vue technique, les avantages dépassent largement les coûts en réduisant grandement les risques de conflit avec les communautés locales.

### Autres précisions

La présente étude de cas est un bon exemple d'un processus collaboratif pouvant réduire notablement la pauvreté. Les besoins en matière de développement sont importants et l'implication de l'entreprise dans cette optique ouvre la voie à une gestion partagée de la terre. L'entreprise peut avoir un impact positif sur les communautés, notamment en formant les villageois à la gestion des plantations, en fournissant des semences et en offrant un appui technique pour une gestion intégrée des cultures. De la même façon, le projet est bénéfique pour Stora Enso, qui jouit d'un meilleur accès à la terre pour planter des arbres.

Le projet de plantations de Stora Enso en RDP Lao est un scénario classique de ce qui attend de nombreuses entreprises multinationales dans les secteurs à haut risque. Le fait qu'une entreprise investisse dans des secteurs sensibles (du point de vue social et environnemental) et dans des pays en voie de développement dont les structures de gouvernance sont floues et qui affichent une pluralité d'attentes et de cultures n'est pas un fait nouveau en soi. Toutefois, la façon dont une multinationale est amenée à gérer ces difficultés et ces risques varie énormément. La présente étude de cas illustre la façon dont une entreprise a essayé de mener à bien ses activités dans un contexte social où les droits coutumiers sont en pleine mutation.

Stora Enso possède des politiques de haut niveau qui traitent spécifiquement des secteurs et des risques auxquels l'entreprise sera confrontée, et offrent une orientation générale concernant les objectifs et attentes opérationnels. Toutefois, ces politiques d'entreprise ne sont pas suffisantes. Dans les régions difficiles, la mise en œuvre est toujours déterminante pour obtenir l'accord des communautés ainsi que des résultats plus larges en matière de développement. Cependant, les politiques d'entreprise qui sont ciblées (c'est-à-dire qui, comme dans le cas présent, ciblent directement les droits, les populations autochtones et la biodiversité comme appartenant spécifiquement au secteur du bois et des fibres) donnent le ton pour la mise en œuvre du projet par les gestionnaires. Les gestionnaires du projet pourraient envisager ces risques différemment si la politique d'entreprise était, par exemple, succincte et vague et peu cohérente avec la stratégie globale de l'entreprise.

Le travail d'évaluation culturelle et de la biodiversité est un élément clé du processus de participation des parties prenantes en RDP Lao. Avant de s'engager trop rapidement et trop loin dans les activités du projet, l'entreprise a étudié minutieusement les cultures locales, les défis posés par la pauvreté, les objectifs de développement et les risques environnementaux. Ce travail de référence et l'apprentissage sur le tas ont permis à Stora Enso de se positionner comme une organisation plus crédible et réfléchie. De ce travail destiné à rassembler des données de référence, qui constitue le fondement des activités de Stora Enso, ont découlé d'autres consultations, accords juridiques, partenariats et fonds pour le développement, qui ont pu être menés à bien de façon pertinente.

Cette étude de cas illustre quelques-uns des défis auxquels une entreprise internationale pourrait être confrontée lorsqu'elle entame des négociations avec des communautés. Premièrement, les langues parlées par les différentes communautés ethniques (qui ne parlent pas toutes le Lao) constituent une barrière et créent des défis en matière de communication qui compliquent l'instauration d'un dialogue ouvert. Deuxièmement, les dynamiques culturelles et de parité entre hommes et femmes ont compliqué l'évaluation du soutien interne, dans la mesure où, habituellement, les femmes et les jeunes ne s'expriment pas lors des réunions. Troisièmement, l'implication directe des autorités en tant qu'observateur indépendant peut s'avérer utile ou, au contraire, délicate, dépendamment de la perception qu'en ont les communautés. Dans le cas présent, étant donné l'incertitude planant sur les régimes fonciers et le cadre juridique national, la présence du Bureau de district pour l'agriculture et les forêts et d'autres entités gouvernementales locales lors des négociations a conféré une dimension plus officielle au processus et pourrait avoir encouragé l'entreprise à poursuivre son accord collaboratif. Dans le même temps, la présence de fonctionnaires aux réunions pourrait avoir influé sur le degré de liberté ressenti par les communautés quant à la prise de décision.

Les accords spécifiques conclus, la création du fonds et le relatif poids juridique des résultats, même en l'absence d'une législation nationale claire sur la propriété foncière, constituent les résultats les plus intéressants de la présente étude de cas. Bien que certains changements législatifs étaient toujours attendus pour décider de la répartition de certains avantages, plusieurs revendications foncières qui étaient au départ contestées ont trouvé une issue favorable. Les principales parties prenantes ont signé un rapport d'évaluation de l'utilisation des sols qui symbolise l'accord conditionnel des communautés et dans lequel sont inscrits les avantages communautaires qui ont été négociés. Un Fonds pour le Développement du Village a également été créé pour garantir les avantages financiers des communautés. Les objectifs de développement sont déterminés et le consentement est sollicité au cours de la durée du projet. L'entreprise Stora Enso a observé les meilleures pratiques internationales en désignant un médiateur qui répond directement aux problématiques soulevées par les communautés locales.

Les entretiens réalisés avec les villageois révèlent un certain degré de satisfaction concernant l'accord actuel. La langue et les barrières culturelles ont freiné un possible approfondissement du dialogue. Cependant, les membres des communautés semblent apprécier les bénéfices générés par le projet en matière de développement. Il y a toutefois eu quelques plaintes concernant la fourniture de semences et une certaine confusion concernant la nature des paiements et leur lien avec le Fonds pour le Développement du Village. La communauté estime qu'une période de six à douze mois de dialogue offrirait une marge de manœuvre plus grande pour résoudre ces difficultés.

À ce jour, Stora Enso a développé une remarquable stratégie descendante et ascendante pour obtenir le consentement pour son projet en RDP Lao. Cependant, à long terme, le groupe devra s'assurer que les voix minoritaires au sein des communautés concernées par le projet sont canalisées dans le dialogue et jouissent des avantages générés par le Fonds pour le Développement du Village. Parallèlement, le paysage législatif national pouvant évoluer et affecter le projet, Stora Enso doit s'adapter à ces changements pour garantir la cohérence de son approche et tenir ses promesses aux communautés locales.

## Évolution de la reconnaissance légale des droits coutumiers à Kranskop, Afrique du Sud<sup>50</sup>

**Résumé :** Deux communautés zouloues ont obtenu la reconnaissance légale leur permettant de récupérer les terres traditionnelles, utilisées par le groupe Mondi pour la plantation d'arbres, à l'issue d'un processus de réclamation auprès de l'État. L'entreprise Mondi a initialement acquis ces terres en comptant sur le fait que la question des droits était réglée. Lorsque des revendications historiques ont commencé à être formulées au sujet des terres allouées à la production commerciale, le gouvernement a négocié le rachat des terres communautaires à l'entreprise, tout en œuvrant simultanément pour développer les structures de gouvernance et les capacités nécessaires à une gestion communautaire directe. La création de nouvelles structures d'entreprises et de fiducies foncières a permis à l'entreprise de négocier des baux avec les communautés pour poursuivre ses activités de plantation. Dans au moins un cas, des tensions ont émergé entre les structures de gouvernance traditionnelle et celles associées à la nouvelle fiducie et les structures d'entreprises connexes. La transparence, les processus de reddition des comptes et les actions communautaires ont aidé à apaiser ces tensions. Bien que les membres des communautés étaient plutôt satisfaits d'obtenir une reconnaissance juridique et de récupérer leurs terres, certains se sont sentis exclus des négociations ou ont exprimé leur inquiétude quant au fait que les avantages étaient moins importants que ce qui était attendu. En dépit de cela, tant les communautés que l'entreprise ont vanté les résultats du processus de récupération des terres.

### Généralités

Mondi est une entreprise internationale d'emballage et de papier. La présente étude de cas s'intéresse à ses plantations d'eucalyptus, d'acacias et de pins en Afrique du Sud. Celles-ci représentent près de 4 000 hectares, répartis sur 17 exploitations situées au sein des communautés AmaHlongwa et AmaBomvu, dans la région Kranskop du KwaZulu-Natal. L'étude s'intéresse au processus par l'intermédiaire duquel l'État a transféré la propriété de la terre, de Mondi aux communautés, tandis que l'entreprise poursuivait ses activités forestières grâce à un bail négocié.

En Afrique du Sud, une loi nationale de 1994, promulguée après l'Apartheid, autorise les communautés spoliées de leurs terres à présenter des réclamations à l'État.<sup>51</sup> En 1998, la Commission sud-africaine pour la restitution des droits fonciers (ci-après « la Commission ») a reçu des réclamations des communautés AmaHlongwa et AmaBomvu au sujet de terres appartenant à l'époque à Mondi. La Commission a traité une réclamation de 1 668

FIGURE 2 MONDI, AFRIQUE DU SUD



Image reproduite avec l'aimable autorisation de National Geographic

hectares pour la communauté AmaHlongwa et de 2 266 hectares pour la communauté AmaBomvu. Ces réclamations correspondaient à des terres dont Mondi était alors propriétaire et qu'elle gérait. En 2005, la Commission a déclaré que les revendications foncières des deux communautés dans la région de Kranskop étaient légitimes. Le gouvernement a convenu que si Mondi n'était pas personnellement responsable du déplacement des communautés, elle avait acheté la terre à un précédent propriétaire qui, lui, était responsable. Il a donc accepté les revendications des communautés comme étant légitimes.

Après avoir validé les revendications des communautés (appelées bénéficiaires<sup>52</sup>), le gouvernement a contacté Mondi pour négocier le rachat des terres. Puisque c'était la première fois qu'une réclamation au sujet de terres forestières était négociée, Mondi a contribué à développer et à proposer un modèle de règlement acceptable pour le secteur forestier. Celui-ci comprenait la création d'une fiducie foncière administrée par la communauté et de nouvelles structures pour gérer les activités foncières, telles que l'agriculture et la foresterie. Dans la mesure où cette situation constituait un précédent, et qu'il était nécessaire d'élaborer et de s'accorder sur un processus de règlement, il a fallu deux ans à Mondi et à la Commission pour régler ces revendications foncières.

Mondi a négocié simultanément le rachat des terres avec l'État et une cession-bail de 20 ans avec les communautés, permettant ainsi à l'entreprise de poursuivre les opérations forestières planifiées dans la région. La Commission a participé aux négociations en tant qu'observateur. Le bail que détient désormais Mondi concerne la location et les droits de coupe sur une superficie qui correspond plus ou moins aux terres que l'entreprise avait plantées précédemment dans le cadre de ses opérations forestières.

Les niveaux de pauvreté sont élevés dans les communautés. Parmi les besoins en matière de développement figurent notamment l'eau potable, l'électricité, les infrastructures, les pâturages, la technologie informatique et les possibilités d'études supérieures. Les communautés jouissent de certains droits de propriété collective et d'associations de propriété collective incorporées dans les fiducies foncières. Certains membres des communautés jouissent d'une expérience antérieure aux côtés d'ONG et d'institutions gouvernementales dans les domaines de la construction, la sécurité, l'agriculture de subsistance, la foresterie et la canne à sucre. Il est également nécessaire d'acquérir des compétences en matière de gestion forestière et financière (la comptabilité, par exemple), marketing, mobilisation de fonds, gouvernance communautaire et gestion de conflit. La communauté Siyathokoza envisage un développement qui repose sur des moyens d'existence obtenus de la canne à sucre, l'agriculture, le bétail, le charbon de bois et la production forestière.

Mondi est fière des relations qu'elle entretient avec les communautés dans la région de Kranskop, et affirme avoir mobilisé un soutien financier important de l'Agence nationale des forêts. Celui-ci permettra de renforcer les capacités des deux fidéicomis requérants afin qu'ils exploitent les ressources forestières de leurs terres. Les deux communautés participent désormais activement à la sylviculture et aux services d'entretien et de lutte contre les incendies forestiers. D'après Mondi, l'objectif à long terme est toujours de faire en sorte que les communautés soient capables de mettre en œuvre des programmes plus larges visant à créer des emplois et à réduire la pauvreté. Des plans d'activités ont été élaborés, mais le gouvernement ne leur a alloué aucune subvention.

### Participation communautaire et processus de négociation

Une fois enregistrées les revendications des communautés, la Commission des droits fonciers a examiné leur fondement. Après avoir confirmé leur validité, le gouvernement a entamé les négociations avec Mondi pour racheter les terres ancestrales des communautés. De son côté, Mondi a négocié avec les communautés les termes de la location foncière, afin de poursuivre ses activités forestières. Le processus a été difficile, dans la mesure où l'action des pouvoirs publics s'est concentrée sur le rachat des terres, et non des plantations existantes. Par conséquent, les communautés étaient propriétaires de la terre, mais Mondi demeurait propriétaire des arbres.

Aussi, les négociations ont duré plus de deux ans. Mondi a dirigé et financé la rédaction du bail et les accords concernant le rachat des terres.

Des fiducies foncières ont été rapidement mises en place pour gérer la propriété des communautés. Il s'agit d'entités juridiques possédant un conseil des fiduciaires ainsi qu'une division économique gérée par un conseil d'administration. Concernant la parité entre hommes et femmes, ces dernières sont censées former environ un tiers des membres des fiducies. De plus, les documents traitant des questions de gouvernance soulignent l'importance d'une composition équitable et diversifiée concernant la parité entre hommes et femmes et l'âge. Cependant, les entretiens avec les membres des communautés ont révélé que cette attente était méconnue et rien n'indique qu'elle soit respectée dans la pratique. Les fiducies constituent un nouveau type de structures de gestion pour la communauté et opèrent indépendamment des systèmes traditionnels de prise de décision (bien qu'elles rendent compte aux conseils communautaires).

Après le transfert des terres, Mondi a nommé un consultant payé par l'État pour renforcer les capacités de la communauté à gérer l'exploitation des plantations. Dans au moins un cas, les membres des communautés ont exprimé leur inquiétude lors des entretiens concernant leur manque d'expérience dans le domaine et la disparité des formations. Les investissements visant à renforcer les capacités n'ont pas eu les résultats escomptés.

Dans la mesure où le système de gestion par fiducie constitue un nouveau modèle décisionnel, les processus de consultation, de participation et de consentement communautaires ont été difficiles à gérer, particulièrement au sein de la communauté. Dans une des communautés, les différences entre la gouvernance traditionnelle et le nouveau modèle de gouvernance lié à la fiducie ont causé des problèmes. Dans ce cas précis, le chef de la communauté (iNkosi) a été désigné président de la fiducie. Parallèlement, sa femme et lui ont également été nommés directeurs, afin d'administrer les activités des plantations, et certaines sources affirment qu'ils étaient les seuls signataires des comptes bancaires. Ce style particulier de gestion a soulevé des inquiétudes importantes lors de la phase initiale d'activités de la fiducie concernant la répartition équitable des avantages. La coutume veut que l'on s'abstienne de défier ou d'exercer des pressions sur le chef. Aussi, bien que les défis présentés par le système de gouvernance étaient manifestes pour plusieurs membres de la communauté, il n'était pas possible d'y remédier facilement. Le leadership a changé depuis, et ces pratiques initiales de gestion font actuellement l'objet d'un audit et d'une enquête. Mais il aura fallu plusieurs années avant que cette question ne puisse être abordée.

La Commission a soutenu les communautés lors des négociations, et les a également représentées auprès de l'entreprise Mondi. Toutefois, l'une des communautés a eu l'impression de ne pas avoir bénéficié d'un soutien

adéquat ; elle souligne notamment le fait que la loi sur l'eau soumet les propriétaires fonciers à certaines obligations juridiques. Les villageois ont également exprimé leurs inquiétudes concernant les pressions exercées sur la communauté afin de finaliser les accords de restitution, particulièrement la signature d'un bail séparé concernant les terres destinées à la production de canne à sucre (celles-ci n'étant pas gérées par Mondi, mais relevant quand même du processus global de transfert foncier). Bien que les représentants communautaires aient participé directement aux négociations, certains membres de la communauté pensent que les termes de certaines dispositions clés ont été négociés à l'avance entre la Commission et Mondi, et font remarquer que certains villageois continuent de désigner les accords sous le nom d'« accord entre Mondi et la commission ».

## Résultats

Mondi a préparé un titre foncier et un bail reflétant les termes négociés de l'accord. Les documents du bail sont longs et fournissent des détails sur la façon dont les activités foncières de Mondi seront administrées. Les titres fonciers ont été formellement transférés à chacune des fiducies foncières des communautés en mai 2009 et Mondi a réalisé son premier paiement pour la location des terres dans les jours qui ont suivi le transfert des titres fonciers. En plus des paiements pour la location des terres, chaque communauté reçoit de l'aide au développement sous la forme de projets communautaires et de soutien éducatif, y compris des récompenses annuelles sous la forme de deux bourses universitaires pour chaque communauté.

Certains membres des communautés décrivent un sentiment d'urgence et de précipitation lors de la signature des accords. Les villageois étaient impatients de « récupérer leurs terres », ce qui les a encouragés à croire que les clauses du bail et de l'accord de rachat des terres seraient positives. Mais avec le recul, certains regrettent d'avoir cru que les choses se dérouleraient comme promis. Certains villageois n'ont pas été inclus dans les négociations initiales du processus de revendication foncière. On cherche actuellement à identifier des bénéficiaires additionnels au sein des communautés, ce qui offre une nouvelle chance à ceux qui ont eu l'impression d'être injustement exclus lors des négociations initiales. Mais le fait que Mondi plante en même temps des arbres dans de nouvelles zones a été interprété par certains membres des communautés comme un témoignage de son intention de poursuivre ses activités. Ceci pourrait créer des conflits d'intérêts avec les villageois désireux de gérer directement les parcelles forestières.<sup>53</sup>

À la suite des négociations, Mondi a engagé un consultant payé par l'Agence Nationale des Forêts pour aider les fiducies foncières à rédiger des plans stratégiques de gestion foncière, renforcer la gouvernance et encourager

le développement des activités. Cette initiative comprenait un atelier d'évaluation rurale participative pour les communautés, le renforcement des capacités et une évaluation des besoins. Cette dernière contenait une analyse socioéconomique et a aidé les participants à mieux identifier leurs attentes et définir des priorités concernant leurs besoins. Pendant trois mois, le consultant a réalisé des ateliers et des modules pour élaborer des plans, et a passé le même temps à soutenir leur mise en œuvre. Les informations fournies aux communautés concernaient la législation, la formation entrepreneuriale et le renforcement des capacités en matière de bonne gouvernance. Les fiducies ont développé des lignes directrices pour la gouvernance et les ont incorporées dans les documents officiels de gestion de la fiducie.

Bien que les villageois pensent que le gouvernement ait négocié en leur nom de bonne foi, certains estiment qu'il aurait pu faire plus pour les aider à jouer un rôle plus actif et informé lors des négociations. Plusieurs années après la conclusion des accords, les entretiens révèlent une méconnaissance généralisée du détail de ces derniers. Bien que des programmes de formation aient été mis en œuvre dans le but de développer les capacités au sein des fiducies, les entretiens avec les membres des communautés montrent une faible connaissance des droits et responsabilités des communautés relatifs à l'accord de fiducie et aux activités connexes. Généralement, les fiduciaires sont des professionnels possédant des connaissances et un statut social différent de nombreux autres bénéficiaires, ce qui peut exacerber les inégalités existantes au sein de la communauté. Dans quelques cas, les employés de la fiducie ou des activités connexes possédaient un niveau scolaire moins élevé et, dans de nombreux cas, les fiduciaires et les directeurs ne possédaient pas de véritable expérience entrepreneuriale. Dans ce contexte, certains membres de la communauté pensent qu'en dépit de l'accès aux « informations de qualité » fournies par Mondi, une grande partie de celles-ci n'étaient pas comprises correctement.

Les entretiens avec les villageois révèlent également leur inquiétude quant à l'accès à des conseillers externes impartiaux au cours du processus de négociation ; en effet, le soutien dont ils ont bénéficié provenait soit de l'État ou d'une source payée par Mondi, toutes deux parties prenantes dans la transaction. D'après un membre de la communauté, « lors du processus de négociation, les fonctionnaires du gouvernement et le personnel de Mondi ont informé la communauté des avantages qui leur reviendraient en acceptant l'accord. Avec le recul, cela n'était pas approprié, car autant le gouvernement que Mondi étaient parties prenantes dans le processus. Ils avaient déjà décidé que c'était cela qui marcherait pour nous ».

Des représentants des fiducies foncières, de Mondi et de l'État sont censés se réunir chaque trimestre pour discuter de la mise en œuvre des plans de gestion foncière et des termes du bail. Bien que les pouvoirs publics ne

participent plus aux réunions, Mondi et les représentants des fiduciaires des communautés continuent de se rencontrer périodiquement. D'après les membres des communautés, lors de ces réunions, Mondi fournit des informations actualisées au sujet de la location, explique comment son coût est calculé et précise la somme d'argent qui a été déposée en fonction des ventes. Parfois, l'entreprise rend également compte de son soutien financier en faveur de l'éducation et des bourses scolaires fournies. Certains membres de la communauté affirment qu'il est difficile de rencontrer Mondi en dehors de ces réunions trimestrielles.

Les communautés continuent de se frayer un chemin à travers ces nouvelles dispositions. Dans au moins un cas, la répartition des avantages générés par les activités de la fiducie a rencontré quelques difficultés. Cela pourrait être en partie dû au fait que les activités de la fiducie n'ont réalisé aucun profit. Les défis présentés par la gestion interne, la transparence et le partage des informations lors des débuts de la fiducie font à l'heure actuelle l'objet d'un audit et d'une enquête. Cela étant dit, chaque bénéficiaire a bien reçu un paiement unique en 2011. Bien qu'il existait peu de rapports faisant état des retombées du processus pour la communauté au sens large lors des entretiens, au moins un villageois a identifié ce dernier comme ayant permis à une famille très pauvre d'obtenir une maison de trois pièces. Les membres de la communauté déclarent ne pas avoir reçu de formation sur la gestion des plantations forestières, mais ils ont été formés par une autre entreprise à la gestion de la plantation de canne à sucre.

Les entretiens avec les membres de la communauté font état d'une expérience mitigée. En effet, si certains rapports indiquent que les villageois sont heureux de la restitution de leurs terres, de nombreux villageois ont le sentiment que le rachat des terres et les contrats de location relevaient plus d'un accord donnant-donnant entre le gouvernement et l'entreprise Mondi et que la communauté n'a été intégrée au processus qu'une fois négociées les dispositions clés. De plus, de nombreux villageois ont le sentiment que les avantages dérivés de la location ont été inférieurs à ce qui avait été anticipé, ce qui a présenté des difficultés à la fois internes et externes. Plusieurs rapports révèlent que les avantages ont été accaparés par les élites et par ceux qui étaient le plus directement impliqués dans la gestion de la fiducie et des activités commerciales. De plus, les membres de la communauté espéraient plus de soutien en matière de développement de la part de Mondi, notamment dans les domaines des infrastructures et du logement. De nombreux villageois interrogés reconnaissent le soutien apporté par Mondi en matière d'éducation. Toutefois, il n'est pas clair s'ils perçoivent celui-ci comme une des conditions souscrites dans le contrat de location communautaire avec l'entreprise.

Pour Mondi, l'expérience est positive. L'entreprise espère responsabiliser les communautés afin qu'elles deviennent des partenaires directs dans le cadre des activités forestières. Mondi espère que le fait de transférer des

terres dans le cadre d'un contrat de location permettra aux communautés d'acquérir une expérience technique et entrepreneuriale, de sorte que l'entente avec les communautés puisse évoluer vers des contrats d'achat directs.

En dépit des inquiétudes liées à l'accord, les communautés continuent d'émettre des opinions positives de la restitution des terres. Le fait que leur revendication foncière ait été considérée comme légitime a été vécu comme un processus de guérison. En effet, la saisie de leurs terres pendant l'Apartheid représentait une menace à leur survie et un affront à leur dignité en tant que communautés noires. Les entretiens montrent que la légitimation de leur réclamation par la commission a été « comme une renaissance de leur dignité en tant que peuple » et le transfert du titre foncier a été un bonus.

### Autres précisions

Les défis auxquels est confrontée Mondi en Afrique du Sud sont immenses. L'entreprise a participé à des négociations de grande envergure avec les pouvoirs publics et les communautés locales, au sujet des droits fonciers qui ont été définis après le début de ses activités. Au départ, Mondi avait acquis ces terres dans l'idée que la question des droits fonciers était résolue. Lorsque les revendications foncières ont été inscrites dans la loi, la majeure partie des terres de Mondi destinées à la production commerciale faisait l'objet de revendications historiques. Mondi a reconnu ce risque et a travaillé de façon dynamique pour développer un processus garantissant sa production de bois, quand bien même la terre changeait de propriétaire. Cela s'est traduit par la mise en place d'un vaste processus par l'intermédiaire duquel l'État a racheté les terres qui seraient ensuite louées de nouveau aux communautés par le biais de fiduciaires foncières, et seraient gérées par des entreprises communautaires créées dans ce but. Bien que réfléchi, l'imposition de ce processus aux communautés a créé des difficultés sur le plan culturel.

Ce type de scénario de risque est un défi pour n'importe quelle entreprise. Trouver le juste milieu entre le respect des objectifs et des droits des communautés propriétaires de la terre et la stratégie commerciale de Mondi est une épreuve permanente. La principale stratégie de gestion du risque (afin de garantir la rentabilité des activités forestières) consistera à conserver le consentement de la communauté. La principale difficulté relève de la superposition de droits fonciers et des intentions de chacun. La Commission sud-africaine a clairement cédé la propriété foncière aux communautés AmaHiongwa et Amabomvu. Parallèlement, Mondi a obtenu un certain degré de consentement grâce aux négociations et aux accords, notamment un dispositif de cession-bail concernant les droits de location et de coupe. Les paiements de la location et l'aide additionnelle au développement apportée par

Mondi devraient permettre d'atteindre plusieurs objectifs de développement des communautés. Cela permettra à Mondi de poursuivre ses activités forestières futures avec un minimum de risques.

Dans le contexte présent, le rôle de la Commission et des pouvoirs publics sud-africains est extrêmement important et le restera pendant toute la durée des activités du projet. L'État a rendu les droits de propriété foncière de Mondi aux communautés, fixant ainsi le cadre des futures dispositions qui seront prises entre les deux parties prenantes. Il est important de souligner que l'entreprise a été dédommée pour la perte de ses terres, et les négociations qui se sont déroulées simultanément entre l'entreprise et la communauté au sujet du bail ont permis que le transfert de propriété se fasse sans heurt. Bien que les communautés se soient réjouies du transfert des terres, le rôle que doit jouer le gouvernement à l'issue de cette décision initiale s'avère plus difficile. De plus, les communautés sont conscientes que si leurs droits ont été reconnus, il leur faut cependant maintenant maximiser la gestion de leurs terres. En particulier, les parcelles qui, au cours des dernières décennies, avaient été destinées à un usage agricole pourraient être utilisées différemment, notamment pour les habitations et le pâturage.

L'étude de cas décrit un processus conduit hâtivement et rapporte que, du point de vue des communautés, il s'agit d'un accord entre Mondi et la Commission. Il serait intéressant d'être attentif à ces perceptions dans le futur, particulièrement à mesure que les détails du contrat de location sont mis en œuvre. À ce jour, les résultats semblent mitigés : les communautés se réjouissent de la restitution de leurs terres, et les gains économiques générés par la location des terres à Mondi ont été conséquents. Mais, parallèlement, les tensions au niveau de la gestion interne et les écarts de compétences dans les activités ont créé de nouveaux défis, notamment concernant la répartition équitable des avantages.

Lors de la mise en œuvre, Mondi devra travailler directement avec les communautés et la Commission pour identifier les différents risques et, ainsi, garantir l'inclusion de tous au dialogue et au partage des bénéfices et encourager les associations de la fiducie foncière à être transparentes et sensibles aux particularités culturelles. Mondi a engagé des consultants afin qu'ils élaborent des plans de développement stratégiques pour les fiducies foncières. Les pouvoirs publics participeront à la négociation de ces plans. Cependant, pour remplir ces objectifs et bien faire les choses, il est important d'intégrer aux processus les voix des communautés directement concernées. Si les communautés se sentent tenues à l'écart du processus, des problèmes au départ minimes pourraient prendre de l'ampleur au fil du temps.

L'étude de cas sur l'entreprise Mondi montre que les enjeux liés au consentement existent tout au long d'un projet, et non pas uniquement lorsqu'il s'agit d'obtenir le soutien au projet pendant la phase précédant sa mise en œuvre. L'étude démontre aussi que si la participation des pouvoirs publics et la bonne gouvernance sont clés pour obtenir ce consentement, l'État et le secteur privé doivent également trouver le juste équilibre dans leur participation bilatérale, afin que celle-ci ne se fasse pas aux dépens des communautés locales qu'ils cherchent au départ à valoriser. Le renforcement des capacités peut considérablement accroître les perspectives à long terme en faveur de partenariats réellement collaboratifs, et créer de nouvelles opportunités permettant aux communautés de prendre part aux activités commerciales de plantation – une activité auparavant réservée aux grandes entreprises.

## Gestion et résolution des conflits à Pulau Padang, Indonésie<sup>54</sup>

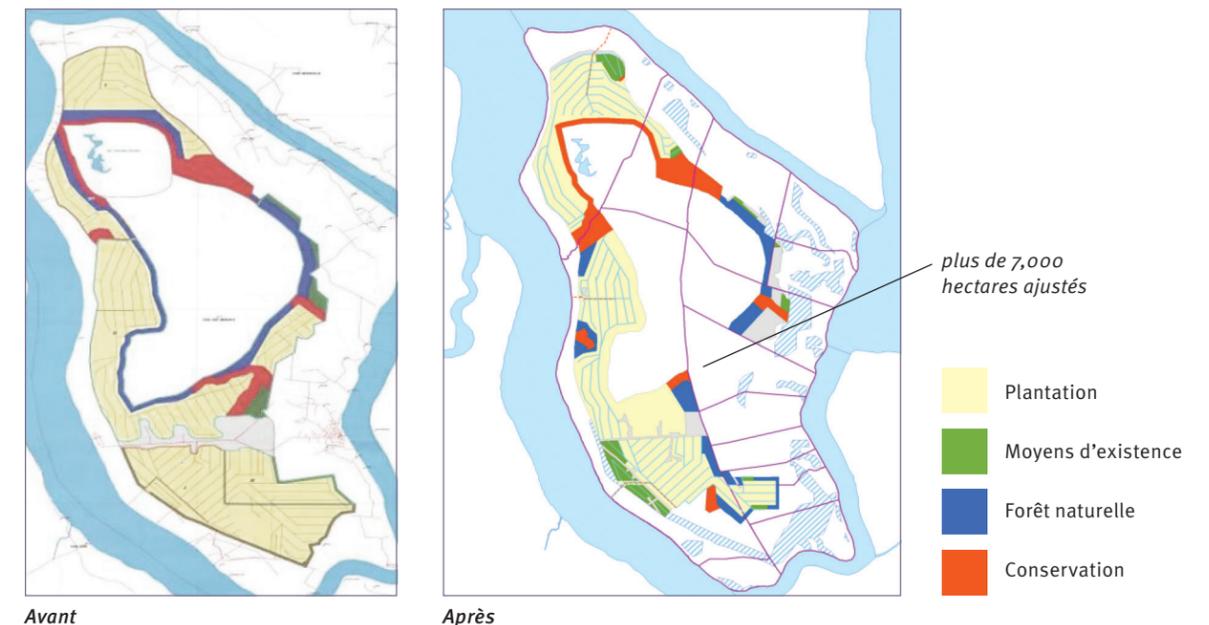
**Résumé :** Les lois indonésiennes en matière de sylviculture communautaire sont en train de changer. Lorsque le projet auquel s'intéresse cette étude de cas a débuté, l'État indonésien a délivré un permis à April, afin que l'entreprise développe ses activités au sein d'une zone où des communautés revendiquaient leurs droits (en partant du principe qu'elles étaient là les premières). Or, le permis forestier ne reconnaissait pas initialement ces droits communautaires. Un conflit a donc éclaté lorsque deux villages (sur quatorze) opposés au projet ont contesté les plans d'April visant à développer la zone en concession. Une équipe de médiation a utilisé la cartographie participative pour aider à résoudre les revendications foncières. Le projet a obtenu l'accord des pouvoirs publics, après que le permis d'April a été révisé et que les zones appartenant aux deux villages ayant refusé de donner leur consentement ont été retirées.

### Généralités

En 2009, le Ministère des Forêts de l'Indonésie a octroyé un permis de concession forestière à April pour le développement de plantations d'acacias dans les tourbières de l'île de Pulau Padang, dans la province de Riau en Indonésie. L'île a une superficie totale de 1 109 kilomètres carrés et compte approximativement 47 000 habitants. Lorsque la concession a été accordée, l'île comptait environ 14 villages administratifs, dont l'économie reposait en grande partie sur des activités de subsistance traditionnelles (agriculture et pêche), qui dépendent fortement de la forêt et de la terre, ainsi que quelques emplois liés aux activités pétrolières et gazières. D'après l'administration publique, la majeure partie de la forêt est dégradée, en partie à cause des activités de coupe sélective réalisées par les précédentes concessions forestières. D'importantes activités de coupe illégales ont également été rapportées.

Les conflits tiennent en partie au fait que, en Indonésie, le Ministère des Forêts contrôle les zones forestières et délivre les permis de concessions forestières qui, par définition, ne sont pas des permis de propriété, mais des autorisations pour gérer les concessions forestières dans un but précis et pour une période de temps définie. Les entreprises qui font une demande de concession forestière sont tenues de réaliser une étude d'impact environnemental (qui doit identifier les impacts sur l'environnement et les communautés) et obtenir le consentement de ces communautés. Le gouvernement doit examiner et approuver l'étude d'impact environnemental avant de poursuivre le processus d'autorisation. Lorsque l'État autorise une concession forestière, le permis spécifie que l'entreprise est responsable de la résolution des problèmes qui surgissent là où des droits communautaires existent.

**FIGURE 3** CONCESSION D'APRIL À PULAU PADANG : AVANT ET APRÈS LES PROCESSUS DE CARTOGRAPHIE PARTICIPATIVE ET DE RÉOLUTION DES CONFLITS (PLUS DE 7 000 HECTARES AJUSTÉS)



Carte: avec l'aimable autorisation d'April

Le Ministère des Forêts a classé Pulau Padang comme « zone de forêt de production » contrôlée par l'État. Or, il s'agit de la même zone au sein de laquelle des communautés revendiquent la propriété de certaines forêts. Lorsque le ministère a délivré un permis de concession à April en 2009, il n'existait aucune « forêt de droits coutumiers » reconnue par l'État au sein de la concession (une classification particulière du Ministère des Forêts reconnaissant les droits coutumiers). En 2013, la Cour Constitutionnelle de l'Indonésie a reconnu les « forêts de droits coutumiers » comme étant distinctes des forêts publiques. Cette décision est actuellement mise en œuvre dans le pays.

Bien que la communauté ait toujours accès aux ressources non ligneuses, April dirige également divers programmes de développement communautaire au sein de la zone de concession forestière. Certains membres de la communauté affirment que la concession foncière octroyée à l'entreprise comprenait les terres et potagers de plusieurs villageois, lesquels leur auraient été retirés sans leur consentement. Il est vrai que les parcelles des villageois sont souvent un peu éloignées du centre du village, mais cela n'empêche pas qu'il s'agisse bien de leurs

potagers et non pas de terres inoccupées, avec pour preuve par exemple les plantations de sagoutier visibles sur ces parcelles. Dans tous les cas, ils ne possèdent pas le permis requis délivré par le ministère des Forêts pour planter.

### Processus de participation et de négociation

Après réception du permis de concession délivré par le gouvernement indonésien en 2009, April a réalisé pendant deux ans plus de 60 consultations au sujet de ses plans de gestion des terres avec 14 villages de l'île, des fonctionnaires, des ONG et des universitaires. Lorsque les tensions se sont intensifiées, le gouvernement local a instauré une commission mixte pour aider à résoudre les conflits. Lorsque les manifestations ont continué, le ministère des Forêts a créé une équipe de médiation pour aider à résoudre les conflits. Une équipe additionnelle de suivi et de vérification a continué à assurer la surveillance.

Le processus de consultation et de consentement comprenait des discussions à l'échelon des communautés avec des représentants désignés par les villages, ainsi que des dialogues plus larges avec les parties prenantes au niveau du sous-district, du district et de la province. Certains affirment que l'entreprise a envoyé des invitations ouvertes afin que tous puissent participer à ces réunions. D'autres villages étaient inquiets que seul un petit groupe assiste aux réunions organisées par l'entreprise ; pourtant, ce groupe affirme représenter toute la communauté.

Toutes les consultations ne se sont pas déroulées sans heurt. Les représentants de 12 villages ont ratifié la concession d'April, mais deux villages s'y sont opposés. De plus, certaines sources révèlent l'existence de désaccords au sein des villages, ainsi que des débats et conflits entre les communautés et avec les autorités locales. Pour les opposants à la concession, le permis d'April devrait être révoqué, car l'entreprise détruit l'écosystème de tourbières de l'île et a accaparé des terres sans consentement. Certains désapprouvent la décision initiale du Ministère des Forêts d'accorder une concession sans reconnaître l'existence des droits coutumiers sur ces terres. Certes, de nombreuses communautés ne se sont pas opposées à la concession ; mais du point de vue de ceux qui ont contesté les activités d'April, il s'agit d'une situation très conflictuelle.

Lorsque les tensions se sont intensifiées, le représentant du gouvernement au niveau du district a formé une commission mixte regroupant des représentants des communautés, des fonctionnaires locaux et des représentants d'April, afin d'identifier et de résoudre la question des revendications communautaires. Cette commission

mixte a réalisé plusieurs consultations auprès du gouvernement local, des communautés locales et des ONG. Les représentants des villages ayant pris part à ce processus ont signé des accords communautaires volontaires avec April (lesquels confirment leur soutien aux activités de plantation d'April) et ont présenté une série "d'initiatives de valeurs partagées". Celles-ci conditionnent la poursuite des activités d'April relatives à l'amélioration des niveaux de vie et à l'atteinte des objectifs de développement des communautés locales.

Un mois plus tard, certains protestataires ont continué à s'opposer à la concession d'April. Les activités de protestation revêtent différentes formes, depuis la simple expression d'inquiétudes, aux manifestations menées par l'Union des fermiers de Riau et, d'après April, un incendie volontaire et le meurtre d'un entrepreneur. Le Ministère des Forêts a créé une nouvelle équipe de médiation multipartite pour apaiser ces tensions et trouver des réponses au conflit suscité par ce projet. April a suspendu ses activités forestières sur l'île pendant que l'équipe de médiation menait à bien son travail.

L'équipe de médiation a recommandé le recours à une équipe de suivi et de contrôle indépendante pour garantir l'intégrité des limites de la concession, la consultation communautaire et la cartographie participative ou démarcation des limites. Ainsi, une nouvelle équipe multipartite a été créée pour mener à bien et suivre le processus. April a commencé à soutenir ce travail en février 2012, et a aidé à constituer une équipe indépendante composée d'ONG, de la Chambre des Communautés (Community Chamber) du Conseil Forestier National et de Représentants du Ministère des Forêts.

Dès que l'équipe de suivi et de vérification a été mise en place, les activités de cartographie ont débuté. Le processus convenu comprenait des activités d'évaluation rurale participative au sein de chaque village, et la nomination d'un représentant pour chacun des villages afin qu'il participe au processus. Chaque représentant a entériné sa nomination moyennant une « lettre de décision ». De plus, de nouveaux dialogues ont été réalisés avec chaque village (pas seulement les représentants désignés) sur une période de trois mois et ont été soigneusement consignés.

Une fois que les limites territoriales ont été identifiées grâce aux exercices de cartographie participative et aux consultations, on a pu débiter le travail visant à répondre aux revendications foncières des communautés se superposant à la concession d'April. Les revendications foncières ont été présentées à l'équipe de médiation. Celle-ci a trouvé des solutions grâce à des négociations qui ont été suivies par des évaluateurs indépendants, et qui ont permis de produire des cartes. La majorité de ces cartes ont été ratifiées et signées par l'ensemble des parties ; toutefois, certains villageois opposés à la concession ne sont pas d'accord avec certaines des limites apparaissant

sur ces nouvelles cartes. Cela pourrait être lié, d'une part, aux différends qui opposent certains villages au sujet de leurs limites territoriales et, d'autre part, à l'absence de consensus sur la carte ayant servi de point de départ au processus de délimitation.

La réalisation de consultations, la création d'une commission mixte, les activités de médiation et la participation de l'équipe chargée de la Surveillance, de la Notification et de la Vérification (MRV) n'ont pas abouti à un consensus général au sein des villages et entre ces derniers. Deux villages ont refusé de participer aux processus de délimitation. Par ailleurs, un troisième village a réalisé un exercice de cartographie participative indépendant avec une ONG, et a refusé de poursuivre sa collaboration avec l'équipe de médiation. Le processus de délimitation a été complété en six mois, suivi peu de temps après par l'élaboration de cartes et la soumission finale des documents au ministère des Forêts.

## Résultats

En s'appuyant sur le processus de résolution des conflits, la cartographie participative des limites et le processus de MRV, le Ministère des Forêts a produit une « lettre de décision » en mars 2013 révisant les limites de la zone de concession d'April sur l'île de Padang, avec de nouvelles conditions. Les changements comprenaient : (1) la réduction de la superficie totale disponible pour les activités de plantation ; (2) la réduction des activités du projet dans la partie de l'île où sont situés les deux villages opposés à la plantation et (3) l'insistance sur la conservation des tourbières, y compris la création de nouvelles zones de conservation.

Quelques zones continuent d'être disputées et certains villages sont en désaccord avec des zones spécifiques apparaissant dans la version révisée du décret de concession émis par le Ministère des Forêts. Parallèlement, les entretiens montrent que les communautés sont relativement satisfaites de l'exclusion de la concession des villages opposés aux activités d'April.

Les activités d'April se limitent désormais à la version révisée du contrat de concession. Les entretiens révèlent que, dans certains villages, les activités se déroulent sans heurt, les paiements au titre des terres ont été réalisés de façon satisfaisante et April a apporté son soutien à certaines priorités en matière de développement local, notamment l'éducation, les infrastructures et la santé.

Il est important de noter qu'au cours des deux années de consultations et de protestations, l'empreinte du projet a changé par rapport à la proposition originelle : la superficie totale du projet a été réduite et les villages opposés

aux processus ont été exclus. Ainsi, la zone de concession est passée de 41 205 hectares à 34 865 hectares, reflétant en partie l'exclusion des villages ayant choisi de ne pas participer à l'équipe de médiation multipartite. Malgré le conflit associé à une partie de la zone de concession, le fait que le droit des communautés à dire « non » ait conduit à modifier le processus illustre de façon significative l'impact des principes CLPE.

Bien que le processus ait permis de répondre à de nombreuses revendications, certains conflits perdurent au sujet des limites, et quelques villageois s'inquiètent qu'April agisse sans leur permission dans le futur. Par ailleurs, bien que certains villageois opposés à la concession affirment avoir pu poursuivre leurs activités foncières, d'autres s'inquiètent d'éventuels nouveaux défrichages ou plantations dans des zones où les revendications foncières n'ont pas été résolues.

## Points de vue de l'entreprise et des communautés

Les villageois qui soutiennent les activités d'April ont le sentiment de pouvoir aisément communiquer leurs inquiétudes à l'entreprise, et s'estiment satisfaits des paiements et des avantages générés en matière d'infrastructures, d'éducation et de santé. Ils soulignent la participation de l'entreprise aux négociations qui ont conduit à la résolution des conflits fonciers, en proposant trois options différentes aux villageois dont les terres étaient situées au sein de la zone de concession. Certains continuent de s'opposer aux activités d'April, en particulier dans les communautés ayant refusé d'autoriser les activités de l'entreprise au sein de leur territoire. D'autres se sentent impuissants à changer les activités de l'entreprise.

D'après les villageois, le principal avantage pour les communautés généré par les activités de l'entreprise est la création d'emplois. Ceux qui sont employés par April sont satisfaits de la régularité de leur travail et de leurs revenus, qu'ils estiment supérieurs aux revenus générés par les activités traditionnelles (comme le travail dans les potagers). Mais les villageois opposés au projet affirment que leurs activités indépendantes génèrent des revenus supérieurs). D'autres ont mentionné les avantages tels que les routes, les infrastructures de santé et éducatives ainsi que les mosquées.

April reconnaît « qu'il ne s'agit pas nécessairement d'un exemple idéal de processus CLPE à part entière », mais l'approche participative est néanmoins novatrice en Indonésie et constitue un progrès notable pour le secteur forestier dans ce pays. Ce processus demande d'être confiant, d'avoir du temps, la participation de plusieurs parties prenantes et le soutien financier fourni par April et l'État indonésien. April fait remarquer que la responsabilisation des communautés et la préservation de l'environnement génèrent leurs propres enjeux ; le retrait d'une zone

tampon de 7 120 hectares de plantations a exposé la zone noyau directement aux terres communautaires. Selon l'entreprise, une zone tampon et une zone communautaire bien gérées peuvent soutenir l'intégrité écologique de la zone noyau.

Pour April, le CLPE est un processus continu et, dans la mesure où les communautés ont peu d'opportunités économiques et ont besoin d'innovation, les succès à venir dépendront de la poursuite du dialogue, et des solutions qui seront apportées en termes d'innovation et de développement. D'après l'entreprise, il pourrait être utile d'intégrer les équipes indépendantes de suivi et de vérification aux futures délibérations concernant le CLPE.

### Autres précisions

L'engagement d'April à Pulau Padang a été laborieux pour toutes les parties impliquées, mais permet de tirer des enseignements importants. Ces derniers sont en train d'être examinés et d'être suivis d'effet par April et peuvent également aider à améliorer les échanges à l'échelon international sur les meilleures pratiques pour le consentement et la participation des communautés dans le futur.

Il existe un risque inhérent lorsqu'un permis est délivré pour le développement d'un projet forestier sur des terres faisant l'objet de revendications. En effet, le gouvernement indonésien a délivré un permis de concession forestière à l'entreprise alors que ces terres faisaient l'objet de revendications au sujet des droits coutumiers et d'une utilisation ancestrale non reconnue par le gouvernement national. De plus, les différends concernant les limites ont compliqué la résolution des revendications dans certaines zones. De toute évidence, le secteur privé assume les risques associés au fait d'investir dans des zones où prévalent des revendications relatives aux droits coutumiers et aux droits reconnus par le droit écrit.

Certaines revendications se sont avérées incompatibles avec les activités d'April, en raison de l'opposition de certaines communautés et de certains groupes d'intérêt. L'une des leçons les plus claires que l'on peut retirer de cette étude de cas est que le séquençage a de l'importance : il est difficile pour une entreprise de rechercher le consentement des communautés en même temps que progressent les décisions relatives aux permis et aux activités. Les multiples interruptions et redémarrages du projet ainsi que les nouvelles consultations et différents mécanismes de participation élaborés par les différentes parties impliquées dans le processus au fil du temps démontrent l'importance de la synchronisation des décisions pour une participation efficace des parties prenantes. En effet, le séquençage des activités initiales d'April face aux protestations de certains villageois pourrait avoir

alimenté la méfiance et la controverse avec certaines communautés, amplifié les risques pesant sur le projet et occasionné des retards supplémentaires et de l'incertitude.

Plusieurs autres défis méritent d'être mentionnés ici. Premièrement, la question de la représentation est une question difficile à gérer pour une entreprise : au départ, April a négocié avec les représentants villageois, mais certaines communautés étaient divisées au niveau interne, ce qui a conduit à un nouveau processus plus inclusif des différentes perspectives. Deuxièmement, il est difficile de savoir comment mesurer au mieux le consentement libre et éclairé ; dans au moins un cas, les membres de la communauté ont affirmé que leur décision avait été prise sous la pression. Parallèlement, les décisions ont été documentées et les cartes signées après de longues discussions. Sachant cela, comment savoir qu'il est approprié de poursuivre et qui détient l'autorité pour prendre une telle décision ? Finalement, l'administration du district et April ont utilisé différents mécanismes de règlement des griefs au cours du processus, avec différents degrés d'assentiment de la part des parties prenantes et de succès : ces mécanismes de règlement des griefs ont fait en sorte qu'il soit possible de poursuivre les activités en permettant que les opinions divergentes soient prises en compte.

En dépit de ces difficultés évidentes, la présente étude de cas propose des mesures positives qui ont permis de construire un processus plus équitable. La mise en place d'une équipe pluripartite plus inclusive et sensible aux différents intérêts et perspectives a permis d'améliorer le traitement des revendications. La cartographie participative et les processus de délimitation ont aidé certaines communautés à être mieux informées lors des négociations. Le processus était donc plus équitable et transparent que lors des expériences précédentes. En effet, la cartographie et les efforts de délimitation ont aidé à clarifier et à réviser les limites forestières et à renforcer les efforts de conservation d'April et des pouvoirs publics dans la région.

Il est également important de noter que le processus a su respecter les communautés qui ont exercé leur droit de refuser les activités d'April au sein de leur territoire. April et l'État ont respecté ces décisions en réduisant l'envergure du projet. Alors que l'Indonésie s'efforce de mieux intégrer les droits coutumiers au sein des décisions réglementaires et juridiques en lien avec l'utilisation des sols et des forêts, le travail d'April avec les communautés de Pulau Padang continuera d'évoluer et d'exiger une stratégie de participation fiable, avec des acteurs faisant preuve de patience.

## Régimes fonciers clairs et stratification sociale : négociations à plusieurs niveaux à Tacuarembó, Uruguay<sup>55</sup>

**Résumé :** L'entreprise UPM a eu recours à diverses approches pour encourager la participation des parties prenantes en fonction des différents types de régimes fonciers. L'entreprise négocie directement l'achat ou la location de terres avec les propriétaires fonciers, qui possèdent généralement de grands domaines dont le régime foncier est garanti. Dans le but de concilier l'utilisation traditionnelle des sols et les activités de plantation forestière en plein essor, UPM négocie des servitudes pour le pâturage et l'apiculture au sein de ses plantations. La plupart des membres des communautés ne possèdent pas de terres suffisantes ou de droits de pâturage ; aussi, UPM subventionne une fondation qui soutient des projets de développement ciblés pouvant profiter à l'ensemble de la communauté.

### Généralités

UPM est une entreprise multinationale de produits forestiers dont les ventes globales ont dépassé les dix milliards de dollars américains en 2013. Ses activités phares sont le « bioraffinage » de la pulpe, le bois et les biocarburants. Elles sont réalisées dans quatre usines situées en Finlande et en Uruguay. Dans ce pays, UPM possède plus de 230 000 hectares de terres pour mener à bien ses activités. La majorité de ces terres sont d'anciens pâturages, en particulier pour les bovins. UPM possède et gère directement la majorité des terres ; toutefois, l'entreprise a également recours à des baux, des contrats de vente et des servitudes qui couvrent près de 20 % de sa superficie foncière totale. Une récente étude commandée par l'entreprise estime qu'UPM a contribué pour plus de 600 millions de dollars américains à l'économie uruguayenne en 2012, ce qui représente 1,28 % de la valeur ajoutée brute nationale.<sup>56</sup> Les produits forestiers ont ainsi dépassé les produits laitiers et les articles en cuir au cours de la dernière décennie, pour devenir le troisième produit d'exportation de l'Uruguay. UPM possède plusieurs certifications répondant à diverses normes internationales pour ses activités forestières, notamment celle du FSC, du PEFC et de l'ISO.

En Uruguay, l'entreprise Forestal Oriental d'UPM<sup>57</sup> réalise ses activités dans cinq régions situées dans les départements de Rio Negro, Paysandú, Soriano (région située sur les côtes du rio de la Plata), Tacuarembó (région du nord) et Durazno, Rocha and Cerro Largo (région du centre-sud). Dans le seul département de Tacuarembó, l'entreprise possède quelque 26 000 hectares de plantations au sein des 44 000 hectares opérationnels. Quatorze communautés sont directement touchées par les activités d'UPM dans ce département, et 83 communautés sont

FIGURE 4 TACUAREMBO, URUGUAY

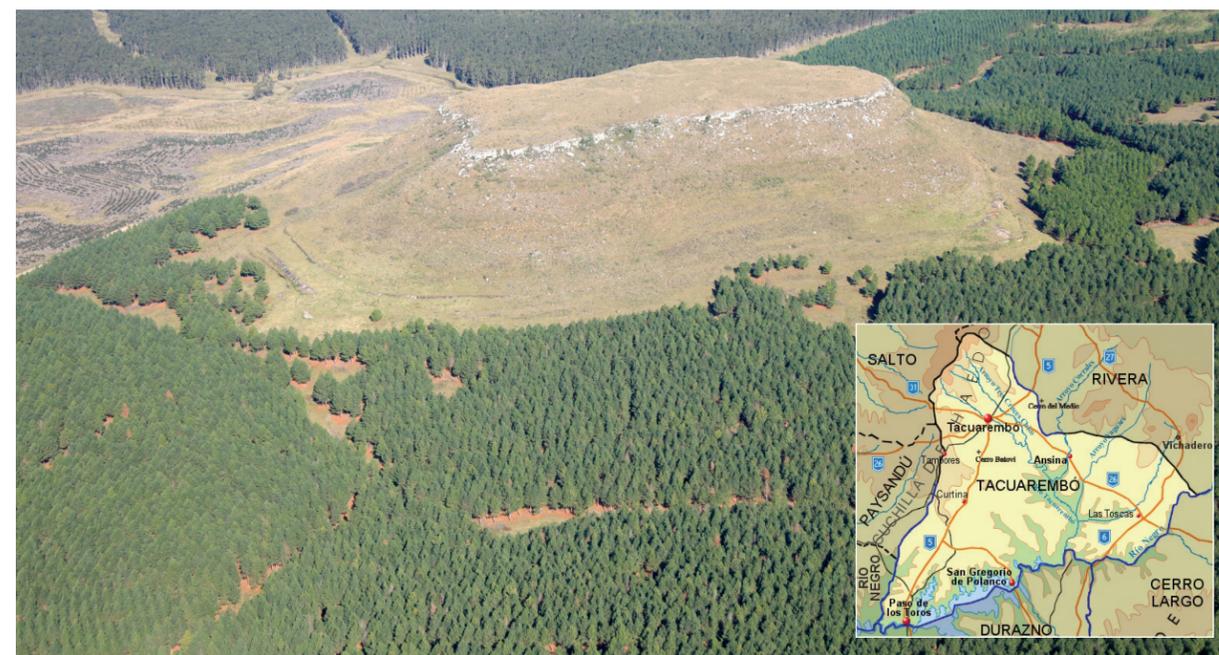


Photo reproduite avec l'aimable autorisation de UPM | Carte reproduite avec l'aimable autorisation de Wikipedia

situées dans leur zone d'influence. Les caractéristiques et les besoins de ces communautés diffèrent. La grande majorité de celles-ci comptent moins de 1 000 habitants, voire moins de 100 habitants pour nombre d'entre elles.

L'entreprise opère en Uruguay depuis plus de 20 ans. À la fin des années 1990, ce pays a ouvert ses frontières aux investissements étrangers et a modifié sa loi forestière pour autoriser les plantations forestières. Les activités d'UPM et de plusieurs filiales se sont considérablement développées. Ces dernières ont donc acheté ou loué des terres pour mener à bien leurs activités et se sont coordonnées avec les fonctionnaires uruguayens pour obtenir les permis autorisant leurs activités forestières, qui se concentrent sur les plantations d'eucalyptus. UPM est fière de s'être doté d'une politique de développement durable et de participer à divers systèmes de certification forestière (tels que le FSC), ce qui lui fournit une motivation supplémentaire pour actualiser les procédures régissant ses relations avec les communautés. La politique de l'entreprise encourage la durabilité grâce à différentes politiques, notamment le fait de ne pas convertir les forêts naturelles en plantation et de laisser à la discrétion du bureau national le soin de définir le contexte et l'approche les plus appropriés.

En Uruguay, les lois régissant l'utilisation des sols accordent des droits relativement forts aux propriétaires fonciers privés. D'après UPM, toutes les terres sur lesquelles ont été établies des plantations ont été achetées ou sont louées à des foyers détenant des titres fonciers reconnus et enregistrés et dont la propriété n'est pas contestée. La propriété foncière repose généralement sur de grands domaines fonciers (appelés « estancias »), à proximité desquels sont situées des communautés de 50 à 150 résidents. Ces derniers sont locataires ou propriétaires de leur maison, mais ne possèdent généralement pas de domaines fonciers conséquents ou de droits de pâturage. Les membres des communautés fournissent la main-d'œuvre aux exploitations foncières, souvent pour effectuer des tâches agricoles et s'occuper du bétail. UPM n'a identifié aucune personne autochtone ou propriétaire coutumier dont les terres sont contestées dans la zone du projet. La plupart des négociations menées à bien par UPM pour obtenir des terres destinées aux plantations ont été réalisées avec des particuliers. Parmi les quelque 300 contrats de location que détient l'entreprise, seuls 11 ont été conclus avec des institutions (tels que des fonds de pension) ou des associations. Quant aux accords de servitude (définis plus en détail ci-dessous), ils ont été négociés aussi bien avec des particuliers que des associations.

L'engagement des parties prenantes comprend les négociations avec les propriétaires fonciers pour l'achat et la location de terres, les négociations avec les voisins pour les servitudes relatives au bétail et à l'apiculture et le développement social grâce aux activités menées par la fondation UPM. UPM emploie également de la main-d'œuvre locale sur ses plantations, indirectement ou par l'intermédiaire d'entrepreneurs. La plupart des activités sont mécanisées, ce qui nécessite moins de main-d'œuvre, mais du personnel hautement qualifié. L'entreprise engage des dialogues *ad hoc* avec des leaders politiques et d'opinion ciblés issus de différents groupes, au sujet des activités de l'entreprise et de la gestion des plantations.

Les zones destinées aux plantations forestières sont sélectionnées par UPM en fonction du potentiel de croissance des cultures et conformément aux critères d'utilisation des sols fixés par les législations nationales et locales. Celles-ci précisent en effet les sols éligibles pour l'installation de plantations forestières. UPM possède environ deux tiers des terres utilisées pour les plantations et loue un autre tiers par l'intermédiaire du « Programme de Développement » (« Programa de Fomento »), qui comprend les contrats de location et de vente.

Afin de concilier le pâturage traditionnel et les plantations forestières en plein essor, UPM a négocié des servitudes pour le pâturage (principalement des bovins) dans les zones non plantées. Cela profite également à UPM en réduisant les risques d'incendie. La planification de l'utilisation des sols doit lui permettre de compenser les impacts opérationnels du projet et de protéger l'environnement. D'après UPM, le cadre réglementaire de l'Uruguay repose sur la notion de gestion responsable. UPM fait remarquer que la loi interdit les plantations ou les

activités forestières dans certaines zones en fonction de certaines caractéristiques sociales et environnementales. Les zones éligibles pour les plantations forestières et qui excèdent 100 hectares doivent faire l'objet d'une évaluation d'impact environnemental, afin d'obtenir un permis. UPM réalise également de son propre gré des évaluations sociales et économiques périodiques.

Les priorités de développement plus larges des communautés comprennent l'électricité, l'eau potable, l'éducation secondaire, les soins de santé et les infrastructures routières.

### Processus de participation et de négociation

UPM décrit plusieurs éléments clés des processus consultatifs s'inscrivant dans le cadre de ses activités. De façon générale, UPM privilégie le consentement direct, sous la forme de contrats juridiques de location et de vente des terres, ainsi que de servitudes, et le consentement communautaire plus large sous la forme d'une « autorisation dotée d'une légitimité sociale » et s'illustrant au travers des activités et dialogues de la fondation UPM. L'entreprise observe diverses procédures pour résoudre les besoins des différentes parties prenantes, notamment :

- ➔ L'évaluation d'impact social et environnemental : UPM a évalué et surveillé les impacts sociaux de la foresterie dans les zones d'influence du projet en recrutant des intermédiaires qui ont travaillé avec les communautés avant le démarrage du projet et pendant l'intégralité du processus. UPM a conduit des enquêtes utilisant différents indicateurs pour identifier les caractéristiques socioéconomiques, culturelles et spirituelles des communautés situées dans la zone d'influence du projet.
- ➔ Les accords négociés : UPM négocie avec les particuliers et les associations pour obtenir des accords formels concernant la vente, la location et la servitude des terres. Les négociations concernant la vente et la location à long terme des terres (plus de 20 ans) peuvent durer près d'un an avant d'être conclues et concernent généralement des superficies de moyenne et grande envergure devant permettre un minimum de deux cycles de plantation de dix ans. La durée des servitudes est plus courte et comprend des droits d'usufruit pour les activités apicoles et le pâturage. Les contrats de location et de servitude proscrivent certaines activités spécifiques de gestion et comprennent des sanctions pour non-conformité. En raison de la structure foncière en Uruguay, ces accords concernent généralement les grands producteurs et propriétaires fonciers. Les relations de l'entreprise avec les communautés voisines des grands domaines fonciers étaient plus axées sur des dialogues périodiques (voir ci-dessous).

- ➔ Les discussions avec les communautés : UPM a préparé des présentations publiques sensibles aux différences culturelles et participé à des discussions avec les communautés locales touchées par ses activités. UPM a réalisé des « visites » avec les parties prenantes concernées afin d'expliquer ses activités, la technologie utilisée et ses pratiques de gestion environnementale. L'entreprise a pris part à des « journées de solidarité » en participant à des événements visant à promouvoir la responsabilité sociale au sein des communautés touchées par le projet, à développer des partenariats et à gagner la confiance des communautés. Toutefois, l'efficacité de ces visites demeure floue; en effet, les connaissances des communautés quant aux activités forestières de l'entreprise s'avèrent limitées et les villageois pensent souvent que les terres sur lesquelles se déroulent les activités forestières d'UPM n'ont pas d'impact immédiat sur eux.
- ➔ Les réunions avec les parties prenantes : en plus des réunions formelles avec les responsables politiques locaux et nationaux, UPM a organisé des réunions informelles périodiques avec 15 à 20 leaders d'opinion d'horizons différents. Ces réunions informelles ont servi de plateforme pour dialoguer au sujet des activités forestières. Les entretiens réalisés ne permettent pas de dire si ces réunions ont permis de modifier de façon significative les activités d'UPM ou les perceptions qu'ont les communautés locales de l'entreprise.
- ➔ La communication et le plaidoyer : UPM a créé une campagne d'émissions radiophoniques pour communiquer aux communautés affectées par le projet des nouvelles et informations pertinentes relatives aux activités de l'entreprise, notamment les itinéraires des camions, des questions de santé, les ateliers de consultation et les enjeux en matière de consultation. UPM possède également une ligne téléphonique gratuite pour les plaintes, dont le numéro apparaît sur les camions. Bien que l'entreprise diffuse ces informations, les membres des communautés qui ont été interrogés n'avaient généralement pas connaissance des modalités pour contacter l'entreprise, et semblaient ignorer l'existence de la ligne téléphonique pour les plaintes. Pour des raisons principalement culturelles, il n'est pas certain que les villageois se serviraient de cette ligne téléphonique pour faire part de leurs inquiétudes, quand bien même ils en connaîtraient l'existence. Cela dit, les entretiens réalisés avec les représentants de l'entreprise, les leaders d'opinion et les représentants des communautés montrent que l'entreprise est généralement consciente des préoccupations locales.
- ➔ La Fondation UPM (particulièrement dans le département de Tacuarembó) : outre les consultations avec les parties prenantes concernant les impacts du projet, la fondation UPM a engagé une ONG locale pour l'aider à déterminer les priorités des communautés en matière éducative au sein de la zone d'influence des activités forestières d'UPM. La fondation UPM est structurée de façon à soutenir les besoins identifiés par les communautés et qui sont également conformes aux priorités stratégiques et de développement d'UPM. L'approbation des projets et la distribution des fonds sont décidées par un comité géré conjointe-

ment, et au sein duquel UPM détient un vote minoritaire. Cette approche, y compris le renforcement des capacités locales et les priorités identifiées par les communautés, est conforme aux bonnes pratiques internationales pour l'élaboration d'accords de partage des avantages axés sur le développement. Ce projet offre des avantages majeurs aux membres des communautés dans leur ensemble, et cette approche semble adaptée, notamment dans un pays socialement stratifié comme l'Uruguay où les accords fonciers avec UPM tendent à profiter aux grands propriétaires fonciers.

## Résultats

Les propriétaires fonciers (y compris, les particuliers, les groupes collectifs, les sociétés privées et les institutions) qui s'associent à UPM dans le cadre de ses activités forestières commerciales bénéficient de conseils techniques, de contrats de vente et ont la préférence pour les servitudes de pâturage et pour l'apiculture sur les terres gérées directement par UPM. Les avantages monétaires pour le propriétaire découlent de l'utilisation des terres par UPM pour ses plantations (ces avantages étant exprimés en dollars par hectare et par an) ou de l'achat direct des arbres (paiement pour un certain volume d'arbres récoltés). UPM réalise également des partenariats institutionnels avec des associations dans le cadre desquels l'entreprise gère de façon conjointe une zone pour une durée de deux rotations et contribue au renforcement des compétences locales en vue d'accords d'approvisionnement à long terme.

En ce qui concerne les servitudes sur les terres de l'entreprise, UPM a conclu plus de 300 accords s'appliquant à quelque 65 000 bovins (la valeur des servitudes est basée sur le prix local de la viande) ; d'autre part, l'entreprise accorde la préférence en matière de servitude à ceux qui sont déjà affiliés au « Programme de Développement ». De plus, UPM a conclu un partenariat de gestion conjointe avec l'organisation locale et nationale d'apiculture, ce qui a débouché sur la conclusion de 150 accords avec des apiculteurs pour 20 000 ruches situées sur les terres gérées par UPM et qui couvrent environ 35 000 hectares de terres forestières. Les droits de servitude sont payés à UPM en fonction du nombre de colonies et leur valeur est fonction du prix local du miel. L'accord de partenariat comprend des clauses qui établissent une équipe de gestion conjointe et définissent la planification stratégique, les plans de gestion annuels, le Fonds pour l'Apiculture en Forêt, les prérequis pour la documentation et le suivi et les procédures de résolution des conflits.

La communauté dans son ensemble estime que les activités de la fondation UPM ont eu une certaine influence dans la région. Du point de vue social, l'avantage phare a été la construction d'une école, dont plusieurs membres des communautés dans la zone d'influence de l'entreprise parlent en termes positifs, en dépit de la

frustration générale liée aux infrastructures de transport inadéquates, ce qui contraint les étudiants à partir très tôt le matin (5 h du matin), et aux nombreuses pannes du bus scolaire en raison des conditions climatiques et routières. En général, les membres des communautés qui ont été interrogés étaient reconnaissants de la construction de l'école et avaient une bonne opinion d'UPM, bien que leur participation aux activités forestières d'UPM semble minime. Ils avaient également connaissance des activités d'UPM et du fait que l'entreprise loue des terres à des propriétaires fonciers. Toutefois, ils n'étaient pas au courant de projets d'expansion future. UPM a assigné des fonds pour paver l'une des routes principales traversant la communauté de Clara, mais ce projet dépend de l'approbation officielle au niveau de la province, laquelle n'a pas encore été accordée.

Certains villageois se sont plaints de la poussière émise par les camions et ont fait part de leurs préoccupations en matière de développement, notamment l'électricité, la santé et l'eau potable – et semblaient, du moins indirectement, s'attendre à ce qu'UPM fournisse certains de ces services. Les membres des communautés qui ont été interrogés ignoraient l'existence d'une procédure leur permettant d'exprimer leurs préoccupations ; pourtant, l'entreprise garde un point de contact pour recevoir les plaintes et le numéro de téléphone est inscrit sur les camions de l'entreprise.

### Informations complémentaires

UPM est confronté à un défi majeur, celui de conclure des accords collaboratifs pertinents sur un vaste territoire et avec des communautés variées. Les stratégies varient selon les contextes et les parties prenantes en présence. La propriété foncière en Uruguay oppose généralement de grands domaines fonciers et des communautés avoisinantes dont les droits de propriété sont généralement faibles ; aussi, les résidents de ces communautés fournissent la main-d'œuvre et d'autres services aux domaines. L'approche d'UPM est donc calquée sur ce système à plusieurs niveaux et se caractérise par la négociation de contrats formels de location, de vente et de servitude avec les propriétaires fonciers et détenteurs d'intérêts commerciaux.

L'existence de droits solides, combinés à l'absence de revendications coutumières concurrentes, signifie que les propriétaires fonciers privés en Uruguay possèdent des droits fonciers solides. UPM doit respecter ces droits moyennant une politique robuste et une plateforme pour la participation qui se sont traduits par la signature de contrats clairs et juridiquement contraignants avec les propriétaires fonciers, les éleveurs et les apiculteurs. Alors que les activités forestières d'UPM doivent se conformer à une série de réglementations gouvernementales traditionnelles, les négociations et le consentement qu'elle doit solliciter ne concernent pas les communautés locales possédant des droits fonciers coutumiers précaires, mais au contraire les grands propriétaires fonciers et les ac-

teurs privés impliqués dans des activités commerciales, comme l'élevage et l'apiculture. Clairement, dans le cas des contrats de location foncière, un accord juridique négocié s'étalant sur plusieurs décennies est nécessaire. Des contrats de court terme sont conclus dans le cas de servitudes spécifiques au sein d'une parcelle. Ainsi, les négociations sont plus équilibrées avec les propriétaires fonciers et les éleveurs qu'elles ne le sont pour les parties prenantes engagées dans des discussions concernant la fondation UPM.

Parallèlement, UPM a mis sur pied des processus pour mobiliser un éventail plus large d'acteurs au niveau des communautés grâce aux avantages plus larges dispensés par la fondation UPM. Une partie de ce travail a été menée grâce à une ONG locale. Celle-ci a rassemblé les parties prenantes et facilité des discussions concernant les activités de la fondation. Elle s'est également chargée de renforcer les capacités de gestion des membres des communautés. Comme le souligne l'étude de cas, UPM dispose de plusieurs stratégies de communication dans sa boîte à outils pour informer les communautés de ses activités et des programmes de dons de sa fondation. Selon la plupart des témoignages, UPM a su tisser un large soutien communautaire pour ses activités dans la région.

Les entretiens avec les communautés locales attirent cependant l'attention sur certains problèmes qu'il serait intéressant de suivre pour s'assurer que le consentement des communautés perdure pendant la durée des activités d'UPM. Premièrement, les communautés ne semblent pas particulièrement bien informées des projets futurs d'UPM et des impacts cumulatifs associés à ses activités. Or, c'est souvent l'effet cumulatif des activités industrielles qui peut, en s'additionnant, être le plus problématique pour les communautés locales. À mesure que l'activité industrielle se développe, les interactions des communautés locales avec l'entreprise peuvent prendre une tournure positive et négative. Il est important que les entreprises informent les communautés à l'avance des modalités de cette expansion. Deuxièmement, les communautés s'attendent de plus en plus à ce qu'UPM fournisse des services qui, historiquement, relèvent de la compétence de l'État. Les priorités des communautés comprennent l'électricité, l'eau potable, l'éducation secondaire, la santé et les infrastructures routières. Bien qu'UPM ait soutenu certains projets destinés à la fourniture de services, l'entreprise s'est montrée sélective, soutenant en premier lieu les projets qui profitent également à ses activités forestières (comme les infrastructures routières). La fondation UPM a soutenu plus largement des priorités de développement identifiées par les communautés (comme l'éducation). L'État ne s'emploie pas toujours à résoudre les besoins plus larges des communautés. L'amélioration des dialogues périodiques avec les parties prenantes au sujet des activités d'UPM et des attentes existant vis-à-vis de l'entreprise permettrait de maintenir les communautés informées et d'approfondir les accords collaboratifs, à travers la fondation ou à travers des accords officiels de gestion de la terre.

## Conclusion

Au cours des années, les attentes et les normes internationales de pratiques exemplaires en matière d'opérations forestières ont évolué. Il existe aujourd'hui pléthore de normes et de critères qui reconnaissent que les communautés et les autres parties prenantes doivent comprendre, participer pleinement aux termes de tout accord ayant une incidence sur les droits sous-jacents et les négocier – ces droits sous-jacents ne doivent pas être enfreints sans le consentement des titulaires des droits.

Dans le même temps, il est particulièrement difficile pour les entreprises de fonctionner lorsque les régimes fonciers sont flous ou changeants. À titre d'exemple, au Laos, l'absence de lois nationales et de gouvernance locale claires qui respectent les droits fonciers coutumiers des communautés ou qui exigent le CLPE (ainsi que l'absence de toute attente en matière financière ou de la part des parties prenantes sur ces questions) peut compliquer les négociations, même lorsqu'elles sont menées de bonne foi. L'une des réponses pouvant être apportées aux régimes fonciers flous et changeants est un accord de « consentement conditionnel », par lequel les communautés ont convenu d'échanger des terres contre des avantages, mais uniquement si elles étaient en mesure de clarifier et de démontrer leurs droits sur les terres forestières en question. De même, en Indonésie, des permis forestiers ont parfois été émis en faveur d'entreprises pour des zones que les communautés prétendent avoir le droit d'occuper. La Cour Constitutionnelle de l'Indonésie a récemment reconnu des droits coutumiers sur des forêts considérées comme distinctes des terres appartenant à l'État, en particulier du point de vue de l'entreprise.

Trop souvent, de nombreux droits sous-jacents aux ressources forestières ne sont pas reconnus par l'État. Même lorsque les droits coutumiers sur les forêts, les terres et les ressources connexes sont protégés par le droit international, ils peuvent être négligés ou ignorés dès le départ (par exemple à Pulau Padang, au Laos, et même dans le cas de Kranskop), en partie parce que le droit écrit ne reconnaît pas leur existence. Étant donné que les communautés tributaires des forêts sont parmi les plus économiquement marginalisées et pauvres, il n'est peut-être pas tout à fait surprenant de constater que le droit écrit entre en conflit avec les droits coutumiers. Une telle situation crée un contexte d'exploitation difficile pour les entreprises, en particulier pour les grands exploitants forestiers.

Les études de cas suggèrent que les dispositions en matière de partage des avantages tendent à devenir de plus en plus importantes là où les droits sur les ressources forestières des communautés ne sont pas reconnus par l'État. Cela semble être l'un des moyens par lequel les entreprises ont été en mesure d'obtenir une « légitimité sociale » pour fonctionner, même lorsque l'État a délivré un permis officiel d'exploitation sans reconnaître les droits coutumiers. Même lorsqu'elle n'est pas requise en vertu du droit écrit, les entreprises pourraient trouver que cette légitimité sociale réduit de manière significative les conflits et garantit un fonctionnement plus fluide.

**TABLEAU 2 RÉSUMÉ DES PROCESSUS D'ENGAGEMENT, DE NÉGOCIATION ET DE CONSENTEMENT**

Site	Pays	Résultat	Rôle de l'administration publique	Clarté/sécurité d'occupation	Reconnaissance des droits communautaires ?	Contentieux	Niveau de conflit externe	Niveau de conflit interne	Existence d'un mécanisme de règlement des griefs
Savannakhet et Salavan	République Démocratique Populaire Lao	Rapport d'évaluation de l'utilisation des sols	Octroie la concession ; approuve les projets du Fonds et le rapport d'évaluation	Faible	Législation en préparation	Au départ	Faible	Incertain	Médiateur de l'entreprise
Kranskop	Afrique du Sud	Transferts de titres et baux	Évalue les revendications communautaires, dédommage les entreprises	Moyen	Pas au départ	Peu	Faible à moyen	Élevé	Commission formelle parrainée par l'État
Pulau Padang	Indonésie	Cartes signées, permis révisé	Délivre/revoit les autorisations de concession ; équipe ad hoc pour examiner les plaintes	Faible	Pas au départ	Divers	Élevé à certains endroits	Moyen	Multiple : unité parrainée par l'État et équipe multipartite
Tacuarembó	Uruguay	Contrats de vente, de location et de servitude	Accorde des autorisations environnementales ; fait respecter les contrats	Élevé	Oui, pour les grands propriétaires terriens	Minime	Faible	Faible	Numéro de téléphone pour les réclamations

Il est clair que plus l'engagement des parties prenantes se produit en amont du processus décisionnel et du début des opérations, plus les problèmes peuvent être réglés avant que les conflits ne s'enlisent. En effet, l'une des questions les plus pertinentes à se poser avant d'entamer les négociations ciblées sur les parties prenantes est qui est en droit de revendiquer des droits coutumiers ou reconnus par le droit écrit, vu que les droits sous-jacents ne seraient probablement pas transférés sans l'accord du titulaire des droits. Cela commence par le repérage des acteurs concernés au début du projet. Le cas de la RDP Lao démontre l'importance de mener, dès le départ, un processus d'évaluation de l'impact social solide, qui a permis à l'entreprise d'aller de l'avant avant même que la législation nationale ne reconnaisse officiellement les droits coutumiers. D'autre part, le cas de

Pulau Padang illustre les complications qui peuvent survenir lorsque les revendications coutumières des communautés sont ignorées dès le départ, même si leur reconnaissance n'est pas requise par le droit écrit.

Partant de ce constat, les communautés historiquement marginalisées peuvent juger qu'elles détiennent un pouvoir de décision significatif en raison de leurs revendications territoriales sur les forêts. L'étude de Kranskop illustre les changements qui peuvent se produire lorsque l'État reconnaît un nouveau droit des communautés. Dans certains cas, ces droits peuvent évoluer en tendant de plus en plus vers la reconnaissance des droits coutumiers (Pulau Padang). Toutefois, dans de nombreux cas, les pays ont pris du retard dans la reconnaissance des droits de gestion des terres traditionnelles des communautés. Le cas de la RDP Lao est un exemple intéressant de communautés sur le point d'obtenir une reconnaissance, et dont la capacité à conclure un accord est entravée, en partie, par une législation en suspens susceptible de mieux reconnaître leurs droits.

Un engagement efficace dans les négociations implique de veiller à ce que les parties prenantes, notamment les titulaires de droits reconnus par le droit écrit et coutumier, soient informés des activités suffisamment à l'avance pour comprendre les avantages et les impacts potentiels proposés, et prendre une décision éclairée sur la poursuite du projet et la manière de le faire. Chaque étude de cas comprenait des éléments relatifs au renforcement des capacités et au soutien externe : Mondi a financé un consultant sur plusieurs mois afin qu'il travaille avec les communautés dans le but d'améliorer leurs capacités de gestion interne et de gestion d'entreprise ; Stora Enso a soutenu des étudiants en droit afin qu'ils travaillent avec des membres de la communauté ; les communautés de Pulau Padang ont travaillé avec une ONG indépendante pour mener une cartographie participative ; et UPM a financé une ONG pour faciliter les discussions concernant les activités de la fondation UPM, ainsi que pour former certains propriétaires fonciers à la gestion de plantation.

Les accords de collaboration doivent également être basés sur une entente véritable et non forcée. Dans chacune des études de cas présentées, les parties prenantes ont eu des occasions de dialoguer avec les entreprises, au moins de certains des principaux termes de l'accord. Dans le même temps, les limites culturelles peuvent présenter des défis pour établir un dialogue constructif. À titre d'exemple, en RDP Lao, il n'est pas habituel que les femmes prennent la parole dans les réunions publiques, de sorte qu'il était difficile de déterminer si un accord communautaire prenait en compte leur point de vue ou s'il était imposé.

Les études de cas révèlent également que les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle important et constructif dans la facilitation des accords entre entreprises et communautés. Comme illustré par l'étude sur Kranskop, la Commission des réclamations du gouvernement a contribué, dans une large mesure, à obtenir des résultats plus

équitable grâce au transfert du titre de propriété de l'entreprise à la communauté, en dédommageant l'entreprise pour la perte subie. En outre, dans plusieurs études de cas, les fonctionnaires ont participé en tant qu'observateurs aux discussions entre l'entreprise et la communauté. Les comptes rendus des membres de la communauté sur la présence des autorités publiques ont varié : ils allaient du sentiment que leur présence était utile à légèrement intimidante. Enfin, dans de nombreux cas, certains représentants clés des communautés ont ressenti que, même si un accord avait été conclu et globalement accepté, ils n'avaient pas eu le choix de s'opposer à la proposition, car ils avaient le sentiment qu'une décision avait déjà été convenue entre les pouvoirs publics et l'entreprise. Cela étant, dans la plupart des études de cas, les processus de validation, ainsi que la signature formelle des baux et des cartes, ont offert de nombreuses occasions aux membres de la communauté de prendre une décision formelle relative à la documentation formelle de leur consentement. Des comptes rendus de terrain montrent que de nombreux membres des communautés ont été satisfaits de la plupart des accords négociés.

Les mécanismes de règlements des griefs deviennent de plus en plus importants dans les cas où l'État n'a pas reconnu les droits coutumiers ; les opérations ont commencé en dépit des revendications liées au droit coutumier. En effet, les cas de Pulau Padang et de Kranskop présentent des éclairages intéressants sur ce processus : dans les deux cas, l'État avait accordé aux entreprises le droit d'exploiter, mais il s'est ensuite impliqué dans le traitement des revendications communautaires et a renégocié les termes, entraînant des répercussions sur les opérations de l'entreprise. Dans le cas de Kranskop, cet arrangement a débouché sur le paiement des terres à l'entreprise par l'État, ce qui a peut-être permis de régler le problème de propriété et de faciliter les négociations des baux. À Pulau Padang, l'État est également intervenu en révisant l'autorisation d'exploitation de l'entreprise. Il a appliqué le CLPE dans le cas d'une concession forestière de l'entreprise qui affectait plus d'une douzaine de communautés qui n'avaient pas été reconnues dès le départ comme titulaires de droits coutumiers ou qui n'avaient pas été formellement identifiées comme autochtones. Néanmoins, la concession a généré de fortes controverses, étant donné que les moyens d'existence des communautés dépendaient en grande partie de l'agriculture de subsistance. La médiation des négociations par l'État et la cartographie participative ont contribué à apporter une réponse aux réclamations au cas par cas. La concession de l'entreprise a été réduite de milliers d'hectares lorsqu'ont été retranchées les zones réclamées par les communautés qui n'ont pas donné leur consentement. Le projet modifié a par la suite pu être poursuivi. En définitive, ce sont les mécanismes de résolution des griefs qui ont permis de résoudre les conflits.

Au final, il est possible que les processus d'engagement des parties prenantes soient sous-évalués, mais les négociations pourraient contribuer à renforcer les résultats en faveur du développement de la communauté. Les conflits à Pulau Padang, par exemple, ont abouti à une plus grande reconnaissance des revendications commu-

nautaires sur les terres et à leur résolution. À Tacuarembó, les réseaux communautaires se sont renforcés grâce à la participation de la communauté aux décisions concernant les programmes d'enseignement secondaire ; dans le cas d'au moins l'un des villages, l'État lui a donné un accès à l'électricité, de manière indirecte, grâce aux efforts d'UPM d'impliquer les parties prenantes.

Bien que le processus soit long et semé d'embûches, les résultats globaux des accords de collaboration peuvent être significatifs lorsqu'en plus d'obtenir l'opinion des communautés, celles-ci deviennent partie intégrante du dialogue sur le développement et prennent part aux décisions sur leur avenir.

## Notes

- <sup>1</sup> Ndt : dans ce rapport le principe du « Free, Prior and Informed Consent » (FPIC) est traduit par « Consentement Libre, Préalable et Éclairé » (CLPE). Toutefois, d'autres traductions apparaissent lorsqu'il s'agit de citations de traductions
- <sup>2</sup> La Société Financière Internationale définit les « partie prenantes » ainsi : « des personnes ou des groupes qui sont directement ou indirectement affectés par un projet ainsi que ceux ayant des intérêts dans un projet et/ou la capacité d'influencer ses résultats, que ce soit positivement ou négativement ». Elles peuvent comprendre les communautés ou les individus, les organisations non gouvernementales, les représentants des pouvoirs publics et le monde de l'enseignement. Voir IFC, Dialogue avec les parties prenantes : Le manuel de bonnes pratiques pour les entreprises réalisant des affaires sur les marchés en développement (2007).
- <sup>3</sup> PROFOR, Poverty and Forests Linkages: A Synthesis and Six Case Studies (2008), disponible à : <http://www.profor.info/Documents/pdf/livelihoods/PovertyForestsLinkagesCaseStudiesSynthesis.pdf> (citation tirée de Banque Mondiale, 2004).
- <sup>4</sup> *Id.* (les produits forestiers peuvent représenter environ vingt pour cent du revenu en sus de la consommation du foyer).
- <sup>5</sup> *Id.* (citation tirée de Sunderlin et al. 2005 ; Sunderlin et al. 2006).
- <sup>6</sup> *Id.*
- <sup>7</sup> IFC, Dialogue avec les parties prenantes : Le manuel de bonnes pratiques pour les entreprises réalisant des affaires sur les marchés en développement (2007).
- <sup>8</sup> « Plus de 200 États ont ratifié nombre de traités et conventions internationaux et régionaux qui prévoient expressément ou sont désormais interprétés comme reconnaissant le devoir et l'obligation, pour les États, d'obtenir le CPLCC lorsque les circonstances le justifient. » ONU-REDD, Guide juridique sur les Directives concernant le Consentement Préalable donné Librement et en Connaissance de Cause du Programme ONU-REDD (2013), p. 4.
- <sup>9</sup> Voir Marcus Colchester, Consentement libre, préalable et éclairé : Pour une bonne application du CLPE en faveur des forêts et des peuples, The Forests Dialogue (2010), p. 4.
- <sup>10</sup> Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (2011), disponible à : [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf). Voir, par exemple, principe 18

- <sup>11</sup> On peut par exemple comparer le ministère de l'Intérieur de la Colombie (qui est chargé, entre autres, de certifier les processus de consultation des entreprises) avec la Commission nationale sur les peuples autochtones des Philippines (qui a parfois été accusée de favoriser les entreprises de l'industrie extractive dans le processus national de CLPE). Voir, par exemple, Cheryl L. Daytec-Yaño, *FPIC: A Shield or Threat to Indigenous Peoples' Rights?*
- <sup>12</sup> Les noms et les informations spécifiques de chaque projet ont été omis à la demande de certaines des entreprises mentionnées dans le présent document.
- <sup>13</sup> Programme ONU-REDD, *Directives concernant le Consentement Préalable donné Librement et en Connaissance de Cause*, pp. 11–12.
- <sup>14</sup> Voir, Gamebey & Surui Carbon, *Free, Prior and Informed Consent: Surui Carbon Project*, ACT Brazil (2010), p.31.
- <sup>15</sup> Voir, par exemple, Gamebey & Surui Carbon, *Free, Prior and Informed Consent: Surui Carbon Project*, ACT Brazil (2010). Il existe également des initiatives naissantes en Guyane. En dehors du secteur forestier, des groupes comme les Mursi, en Éthiopie, ont développé un modèle pour le CLPE destiné aux acteurs extérieurs qui souhaitent entrer en contact avec eux pour leur proposer des projets.
- <sup>16</sup> Voir, par exemple, le Guide juridique sur les Directives concernant le Consentement Préalable donné Librement et en Connaissance de Cause du Programme ONU-REDD (2013). Bien que le consentement puisse s'appliquer à un large éventail de cas impliquant l'identité culturelle, la norme la plus pertinente pour les activités du secteur forestier est peut-être celle énoncée dans la Déclaration des Nations Unies sur les Droits des Peuples Autochtones (DDPA), qui exige le CLPE avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, « notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres ». Voir l'art. 32.2 de la DDPA. Notez que le CLPE est également requis avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives et administratives susceptibles de concerner les droits des peuples autochtones, voir par exemple l'art. 19 de la DDPA.
- <sup>17</sup> Par exemple, le *Forest Stewardship Council* (FSC) et la *Climate, Community and Biodiversity Alliance* (CCBA) prévoient également des dispositions pour les communautés locales, bien que les normes soient différentes de celles appliquées pour les peuples autochtones.
- <sup>18</sup> En Colombie, les « pueblos indígenas » sont généralement définis comme des communautés issues de cultures d'origine pré-coloniale.

- <sup>19</sup> Voir FSC, *Directives pour la mise en œuvre du CPLCC* ; GNUD, *Lignes directrices sur les questions relatives aux peuples autochtones* ; Programme ONU-REDD, *Directives concernant le CPLCC* ; RECOFTC, *Manuel de formation sur le CPLCC et REDD*.
- <sup>20</sup> Voir, Cheryl L. Daytec-Yaño, *FPIC: A Shield or Threat to Indigenous Peoples' Rights?*
- <sup>21</sup> Art. 32.2 de la DDPA (2007).
- <sup>22</sup> Si le processus consistait simplement à réaliser des consultations, les bonnes pratiques internationales voudraient que des informations soient fournies en amont sur l'activité proposée : description des impacts, diffusion de la proposition auprès du public pour qu'il puisse faire des commentaires ; la meilleure pratique serait de répondre aux commentaires reçus et de communiquer sur toute modification apportée. Toutefois, ce modèle de consultation sous-tend que la décision ultime relève du promoteur du projet et des entités chargées de la réglementation, et que les communautés peuvent avoir voix au chapitre, mais n'ont pas un rôle formel dans le processus décisionnel. Le modèle de consentement est différent étant donné que les communautés auraient un rôle formel dans le processus décisionnel concernant les activités qui les touchent directement.
- <sup>23</sup> Nous mentionnons les « interlocuteurs ciblés » comme une option pour la consultation préalable afin de refléter le fait qu'une entreprise pourrait ne pas être en mesure d'identifier immédiatement les institutions représentatives et doivent plutôt identifier un interlocuteur capable de les aider à le faire.
- <sup>24</sup> Comité sur la sécurité alimentaire et FAO, *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* (2012), point 9.9. Veuillez noter que l'élément de consentement s'articule dans le contexte de la DDPA.
- <sup>25</sup> Outre la SFI, le Groupe des Nations unies pour le développement, la Banque asiatique de développement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement appliquent toutes le CLPE à certaines activités et lorsqu'elles traitent avec certains acteurs – et systématiquement lorsqu'il existe des impacts potentiellement importants pour les peuples autochtones.
- <sup>26</sup> Voir la norme de performance 7, IFC, *Normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale* (2012).
- <sup>27</sup> Voir la norme de performance 5, IFC, *Normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale* (2012).
- <sup>28</sup> L'Agence d'Investissement Privé à l'Étranger (*Overseas Private Investment Corporation*) des États-Unis applique également les normes de performance de la SFI.

- <sup>29</sup> World Commission on Dams, *Dams and Development: A New Framework for Decision Making* (2000), p.215.
- <sup>30</sup> Steven Herz, Antonino LaVina, & Jon Sohn (J. Sohn, ed.), « Development Without Conflict: The Business Case for Community Consent ». World Resources Institute (2007).
- <sup>31</sup> *Forest Stewardship Council*, Lignes directrices FSC pour la mise en œuvre du droit au Consentement Libre, Informé et Préalable (CLIP), version 1 (octobre 2012) (ci-après « lignes directrices FSC »).
- <sup>32</sup> Lignes directrices FSC, p.16.
- <sup>33</sup> Voir PEFC Council, « Endorsement and Mutual Recognition of National Systems and their Revision », PEFC Guide Procedure, Document 1007:2012 (2012), point 5.6.4, disponible à [http://www.pefc.org/images/documents/PEFC\\_GD\\_1007-2012\\_Endorsement\\_Process\\_121015.pdf](http://www.pefc.org/images/documents/PEFC_GD_1007-2012_Endorsement_Process_121015.pdf) ; voir également PEFC, « Sustainable Forest Management – Requirements », International Standard Requirements for Certification Schemes PEFC ST 1003:2010, point 5.6.4.
- <sup>34</sup> *Id.*
- <sup>35</sup> RSPO, *Free, Prior and Informed Consent and the Roundtable on Sustainable Palm Oil: A Guide for Companies* (octobre 2008).
- <sup>36</sup> Table ronde pour une huile de palme durable, *Adoption of Principles and Criteria for the Production of Sustainable Palm Oil* (2013).
- <sup>37</sup> *Id.* p. 12 (voir indicateur 2.3.2).
- <sup>38</sup> Outre les sources énoncées ci-après, un autre document utile sur ce sujet est le manuel de formation élaboré par RECOFTC sur la mise en œuvre du CLPE dans le cadre de REDD+. Voir Edwards et al., *Putting Free, Prior, and Informed Consent into Practice in REDD+ Initiatives*. RECOFTC, IGES, & Norad (2012).
- <sup>39</sup> Standards sociaux et environnementaux REDD+, version 2 (octobre 2012), disponible sur le site [REDD-standards.org](http://redd-standards.org).
- <sup>40</sup> CCBA, *Standards Climat, Communauté et Biodiversité pour projets en phase d'élaboration* (seconde édition, 2008).
- <sup>41</sup> Voir *Fonds de Partenariat pour le Carbone Forestier (FCPF) et Programme ONU-REDD, Directives concernant l'engagement des parties prenantes à la préparation de REDD+, avec un accent sur la participation des peuples autochtones et autres collectivités tributaires des forêts* (2012). Le FCPF emploie une norme plus complexe

qui exige l'équivalence substantielle avec les sauvegardes de la Banque mondiale (qui requiert actuellement la consultation libre, préalable et éclairé pour bénéficier d'un large appui de la communauté). Il reconnaît les obligations internationales des États vis-à-vis des communautés et des peuples autochtones. Le FIP applique les politiques de ces maîtres d'œuvre, qui sont tous des banques de développement multilatérales ayant adopté plusieurs normes allant de la consultation au consentement. À noter, une situation considérée comme aberrante qui est que la Banque Africaine de Développement n'a élaboré aucune politique spécifique pour les peuples autochtones.

- <sup>42</sup> *Id.* p. 2.
- <sup>43</sup> Programme ONU-REDD, *Directives concernant le CPLCC*, p. 18.
- <sup>44</sup> M. Khamla Soubandith a été consultant indépendant pour ce projet et a aidé à incorporer la perspective des communautés. Il est diplômé du programme d'études de l'Asie du Sud-Est de l'Université Chulalongkorn en Thaïlande (maîtrise), et travaille sur des traductions, des études de projet, des évaluations d'impact social, des études de cas, le changement climatique et les problématiques forestières. Les représentants de Stora Enso, Helena Axelsson, Antti Marjokorpi et Heikk Rissanen, ont fourni une aide et des informations utiles concernant les activités de l'entreprise.
- <sup>45</sup> Cela s'inscrivait dans le processus général d'évaluation environnementale.
- <sup>46</sup> Le groupe des femmes est une initiative nationale présente aux niveaux central et provincial, ainsi qu'à l'échelon des districts et des villages.
- <sup>47</sup> Stora Enso est la première entreprise de plantations en RDP Lao à recevoir un certificat social et environnemental pour la création d'une plantation.
- <sup>48</sup> Le montant par hectare proposé par le Fonds pour le Développement du Village (*Village Development Fund*) est ajusté en fonction du taux d'inflation.
- <sup>49</sup> Il n'est pas clair dans quelle mesure les entretiens ont été réalisés avec les communautés directement mobilisées par les étudiants en droit. Seule une des personnes interrogées avait connaissance de cette formation et il n'était pas clair pour elle à qui s'adressait cette dernière.
- <sup>50</sup> Cette étude de cas a été préparée avec la contribution substantielle du consultant M. Blessing Karumbidza et des représentants de Mondi. M. Karumbidza est un boursier postdoctoral en administration publique à l'Université de Technologie de Durban. Il est historien économique et sociologue du développement de par sa formation académique et est spécialisé dans les systèmes agraires, le développement rural et le changement climatique.

Les représentants de Mondi (Melanie Dass, Maurice Makhathini, Khethiwe Mlotshwa et Peter Gardiner) ont fourni des informations, un soutien logistique et une révision en temps utile des versions préliminaires.

- <sup>51</sup> La Loi sur les Droits Fonciers Communautaires a été déclarée anticonstitutionnelle par la Cour Constitutionnelle en 2013. On n'ignore si cette décision aura un impact quelconque sur les revendications en suspens associées à ces communautés.
- <sup>52</sup> Tous les villageois ne sont pas des bénéficiaires disposant du droit de faire une réclamation. Les membres de la communauté comprennent aussi les personnes résidant dans la région, sans faire partie de la revendication et sans disposer de droits historiques et reconnus par la loi.
- <sup>53</sup> Il faut noter qu'il est aussi possible que Mondi soit disposée à conclure un tel arrangement. Cela illustre l'importance d'une participation continue et de négociations de bonne foi.
- <sup>54</sup> Cette étude de cas a été préparée dans le cadre de l'activité d'apprentissage de TFD intitulée « Les principes CLPE au sein du secteur forestier privé », organisée par la Banque Mondiale à Washington, aux États-Unis, les 22 et 23 octobre 2013. Bien que la situation ait quelque peu évolué entre l'activité d'apprentissage et l'atelier, ces faits nouveaux n'ont pas été inclus dans la présente étude de cas. Les représentants d'April, Jemmy Chayadi et Dian Novarina, ont fourni des informations utiles et ont relu les versions préliminaires. De plus, plusieurs consultants ayant préféré rester anonymes ont apporté un soutien décisif lors des entretiens avec les membres des communautés.
- <sup>55</sup> Les représentants d'UPM cités ci-dessous ont fourni des informations utiles, apporté un soutien logistique et révisé les versions préliminaires de cette étude : Magdalena Ibanez, Alberto Brause, Alexander Burwood et Marcelo Ginella. De plus, plusieurs personnes représentant les perspectives des communautés, de l'État et du secteur à but non lucratif ont fait des contributions utiles.
- <sup>56</sup> Cette étude a été commandée par UPM et réalisée par le consultant externe CPA Ferrere.
- <sup>57</sup> Dans cette étude de cas, les termes UPM et Forestry Oriental d'UPM sont utilisés de façon interchangeable. Le siège social d'UPM est situé en Finlande et ses activités sont menées dans de nombreux autres pays.

**The Forests Dialogue (TFD)**, a été fondé en 1999 à la suite d'une série de dialogues et activités qui ont commencé séparément sous les auspices du Conseil Mondial des Entreprises pour le Développement Durable, la Banque Mondiale, l'Institut International pour l'Environnement et le Développement, et l'Institut Mondial des Ressources. Ces initiatives ont convergé pour aboutir à la création de TFD lorsque les dirigeants de ces institutions ont convenu qu'il était nécessaire d'avoir entre les différents acteurs, un espace international de dialogue unique, permanent, et axé sur la société civile pour traiter des grands enjeux forestiers mondiaux. TFD a pour mission et but de réunir les principaux dirigeants pour développer des relations fondées sur la confiance, l'engagement et la compréhension, et à travers eux, générer des débats significatifs sur les questions clés liées à la gestion durable des forêts dans le monde entier. Les dialogues de TFD servent de plateforme pour le partage des aspirations et l'apprentissage et pour la recherche de nouvelles façons d'établir des actions de collaboration en ce qui concerne les questions prioritaires de conservation et de gestion des forêts.

TFD est en développement et mène des dialogues internationaux multipartites sur les sujets suivants:

- ➔ Certification Forestière
- ➔ Déforestation Illégale et Gouvernance Forestière
- ➔ Gestion Intensive des Forêts Plantées
- ➔ Conservation des Forêts et de la Biodiversité
- ➔ Forêts et Changement Climatique
- ➔ Forêts et Réduction de la Pauvreté
- ➔ Investissement dans les Forêts Localement Contrôlées
- ➔ Consentement Libre, Préalable et Informé
- ➔ Aliments, Combustibles, Fibres et Forêts
- ➔ Compréhension du Taux de Déforestation
- ➔ Arbres Génétiquement Modifiés

Le Comité de Pilotage de la TFD compte à ce jour 24 membres. Le Comité est responsable de la gouvernance et de la supervision des activités de la TFD. Le Comité comprend des représentants de propriétaires de terre privés, de l'industrie des produits forestiers, des Organisations Non Gouvernementales de protection de l'environnement, des négociants et distributeurs, des organisations d'aide humanitaire, des syndicats et universités.

Le TFD est financé par différentes sources de financement de base, et par le financement fondé sur le dialogue. Le TFD est également soutenu par le Secrétariat qui est basé à l'École de Foresterie et des Études Environnementales de l'Université de Yale aux États-Unis.



The Forests Dialogue  
Yale School of Forestry and  
Environmental Studies  
360 Prospect Street  
New Haven, Connecticut 06511  
USA

+1 203 432 5966  
[www.theforestsdialogue.org](http://www.theforestsdialogue.org)  
[info@theforestsdialogue.org](mailto:info@theforestsdialogue.org)



**PROFOR**

Program on Forests  
1818 H Street NW  
Washington, D.C. 20433  
USA

+1 202 458 1692  
[www.profor.info](http://www.profor.info)  
[profor@worldbank.org](mailto:profor@worldbank.org)