

REPENSER LA RÉGLEMENTATION FORESTIÈRE

Surmonter les défis de la réforme réglementaire



MEGAforestais

Avril 2016

Note explicative : Cette synthèse est destinée aux décideurs politiques du secteur forestier public, qui sont chargés de réglementer et de surveiller les forêts naturelles et régénérées. Elle vise à éclairer un domaine restreint mais essentiel de la gouvernance forestière : la réglementation forestière et les processus réglementaires, en tant qu'instruments et vecteurs permettant d'atteindre les objectifs de gestion durable des forêts (GDF).¹ De nombreux facteurs et moteurs qui agissent à contre-courant de la GDF se situent en dehors du secteur forestier, comme par exemple la conversion des terrains boisés pour l'agriculture ; la présente synthèse n'a pas pour intention ni pour objectif de traiter ces aspects.² Il s'agit de traiter ici des questions relevant du domaine juridique des institutions publiques en charge des forêts et, donc, de la capacité de leurs dirigeants à fomentier le changement.

La situation du secteur forestier dans le monde est décourageante. L'extraction non durable, l'abatage illégal et le commerce de produits forestiers, la corruption et la poursuite d'intérêts inavouables ne sont que quelques-uns des maux qui déjouent les efforts réglementaires et conduisent, bien trop souvent, à la déforestation et à la dégradation des forêts. Nombreux sont ceux qui considèrent approprié d'en appeler à une « application renforcée » et à « davantage de régulation »³, mais la présente synthèse, qui est le résultat de discussions⁴ qui ont eu lieu lors d'une série d'ateliers intitulée « Repenser la réglementation forestière », signale plutôt le besoin de « réglementations plus intelligentes et participatives. »

Les forêts couvrent près d'un tiers de la surface terrestre totale. Elles n'ont pas simplement un potentiel unique pour offrir de multiples services écosystémiques, tels que la conservation de la biodiversité, la capture de carbone et la répartition des eaux ; elles sont également essentielles à la survie de 1,6 milliards de personnes.⁵ En 1992, le Sommet de la Terre de Rio a mis en lumière les principes de la gestion durable des forêts (GDF) et souligné l'importance des objectifs sociaux,

* Les auteurs souhaitent exprimer leur profonde gratitude à Paolo Cerutti, Alain Fréchette, Pablo Pacheco et Bob Harrington pour leurs apports inestimables à cette synthèse.

Jim Smyle, ancien Spécialiste en chef de la gestion des ressources naturelles, Banque mondiale

Sally Collins, ancienne Directrice adjointe du Service des forêts des États-Unis, et Co-Présidente de MegaFlorestais

Claire Biason, Coordinatrice de MegaFlorestais, Initiative des droits et ressources*

Initiative des droits et ressources
Engagés dans des réformes de régimes fonciers, de politique et de marchés

rightsandresources.org

PARTENAIRES DE RRI



économiques et environnementaux. Cependant, encore aujourd'hui, la GDF est loin d'être la norme.

Une analyse récente des progrès accomplis dans le sens de la gestion durable des forêts⁶ –conduite de concert avec l'Évaluation mondiale 2015 des ressources forestières (FRA)⁷– a conclu que l'ensemble des « conditions propices » à la GDF (à savoir : cadre juridique, disponibilité des données et établissement de rapports, planification de la gestion des forêts, participation des parties prenantes) ne sont réunies que dans moins de la moitié (41%) des quelques 2,2 milliards d'hectares de la surface boisée mondiale que les gouvernements prévoient de maintenir affectées à un usage forestier permanent. La FRA et les analyses connexes montrent clairement l'ampleur des défis à relever pour transformer ces avancées des cadres au niveau macro en gestion durable des forêts sur le terrain. Si à l'échelle globale les rapports FRA signalent une décélération de la déforestation et une augmentation du reboisement entre 1990 et 2015, ces évolutions positives se sont essentiellement produites dans des latitudes septentrionales et dans les pays les plus riches. On observe également des signes positifs, caractérisés par des réformes de la gestion forestière et des améliorations des pratiques agricoles, dans certains pays tropicaux à revenu intermédiaire, où la tendance semble être à la transition vers une évolution forestière. La perte des forêts se poursuit cependant dans les pays les plus pauvres et sous les tropiques, ce qui réduit considérablement la valeur des marchandises et services qu'elles produisent.⁸

Comment expliquer cette situation ? Ce n'est pas un *manque* de réglementation de la part des instances forestières publiques qui serait la cause de la perte actuelle des forêts ou de leur gestion non durable, mais plutôt la forme et la fonction des réglementations existantes. Le secteur forestier a généralement fait l'objet d'une sur-régulation, et non le contraire ; et pourtant, les approches réglementaires actuelles « ratent leur cible. » La réglementation forestière est l'un des principaux outils dont disposent ces instances chargées des forêts et dont elles se servent pour atteindre les objectifs de GDF. Mais, du point de vue des résultats, la façon dont ces outils ont été utilisés ne s'est avérée ni effective ni suffisamment efficace. Des discussions et des efforts systématiques pour repenser et réformer nos façons de réguler les forêts s'imposent de toute urgence. La *façon* dont les réglementations sont conçues est tout aussi importante : le *processus* est au moins aussi important que le *contenu* des réglementations elles-mêmes. En créant des processus plus positifs et collaboratifs, les gouvernements et les parties prenantes pourront développer conjointement des cadres réglementaires plus résilients, fondés sur une vision commune de ce qui est important et de la façon de garantir une jouissance et une protection à long terme des forêts.

Pourquoi réglementer les forêts ?

Au cours du XX^e siècle, la régulation des forêts relevait presque exclusivement d'institutions forestières relativement autonomes. La pratique de la foresterie était tenue pour une « science moderne et professionnelle, » et les praticiens de la foresterie étaient les principaux détenteurs du savoir et de l'expertise technique. Les institutions forestières publiques définissaient les objectifs de production et de protection, et proposaient des réglementations censées assurer la gestion et la conservation scientifique des forêts. Des partis-pris inavoués sous-tendaient souvent cette façon de voir le monde : seuls les techniciens forestiers avaient les compétences, le savoir et les ressources pour gérer et

préservent efficacement les forêts, tout en optimisant les retombées économiques indispensables au financement de la gestion forestière. Ainsi la réglementation était-elle en général si complexe et si jalonnée de jargons et de technicisms qu'elle en devenait incompréhensible aux tiers.

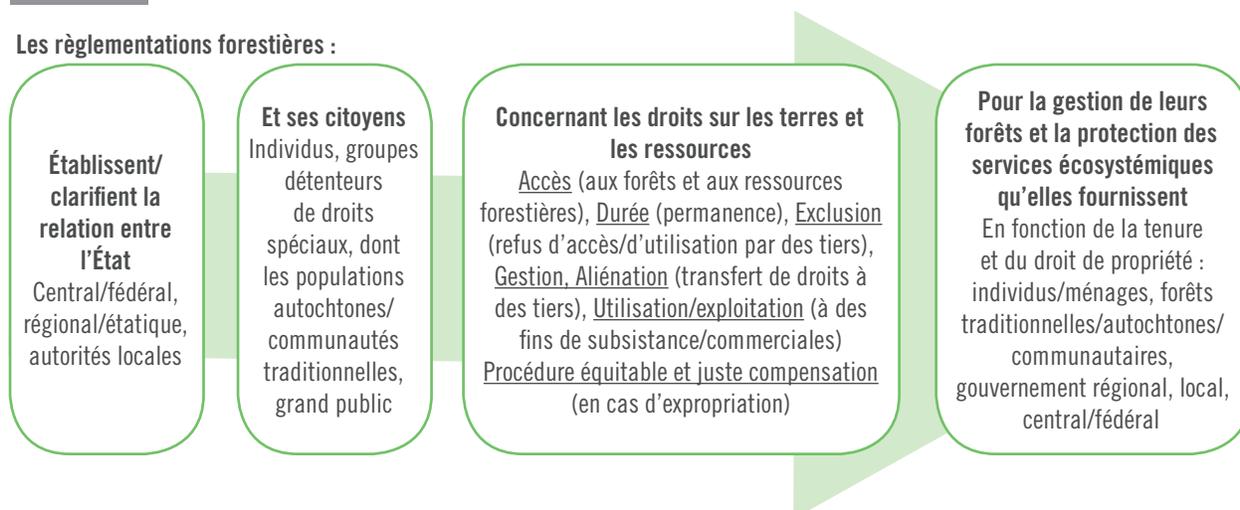
Pendant ce temps, sur les cinq dernières décennies, les préoccupations sociétales se sont intensifiées et ont généré une demande hors des secteurs forestiers traditionnels en termes de conservation et de protection renforcée des nombreux services écologiques et sociaux fournis par les forêts. Ceci a alors entraîné une prolifération d'instances et de directions publiques chargées de réguler l'utilisation et la gestion des zones boisées, qui combinaient plusieurs sciences et se trouvaient souvent hors du domaine classique de la foresterie. Un grand éventail de réglementations environnementales a donc fait irruption, visant à protéger l'air, l'eau et la biodiversité, à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à éviter ou atténuer les impacts environnementaux du développement sur les forêts. Ces réglementations n'étaient pas nécessairement axées sur la foresterie en elle-même, mais sur un ensemble d'activités qui étaient et qui continuent à être perçues comme des facteurs de dégradation environnementale.

Cependant, les réglementations forestières et environnementales conduisent bien trop souvent à des résultats négatifs. Les coûts et la complexité de leur mise en application, associés à un manque généralisé de contrôle, largement dû à des carences budgétaires et au jeu d'intérêts particuliers, ont non seulement découragé les initiatives de GDF mais aussi incité à l'abatage illégal. À défaut de porter une attention réglementaire similaire à d'autres secteurs, notamment l'agriculture, on a vu s'aggraver la dégradation des forêts et la déforestation, puis, en fin de compte, les changements d'affectation des terres forestières.

Aujourd'hui, l'impératif d'une gestion et d'une conservation durables des forêts n'a jamais été aussi fort. En même temps, nos paradigmes de gestion scientifique des forêts à travers des structures régulatrices appliquant le principe de « commandement-et-contrôle » ont perdu de leur pertinence pour avoir échoué à prouver leur efficacité. Le fait que des alternatives acceptables ne soient pas encore opérationnelles, ni même conçues, devrait être un sujet d'inquiétude et un point d'attention pour les institutions publiques chargées des forêts.

GRAPHIQUE 1 La nature des réglementations forestières : un cadre axé sur les droits

Les réglementations forestières :



En résumé, la réponse à la question « pourquoi règlementer les forêts ? » a considérablement évolué : elle était « centrée sur les forêts et le bois » pendant une bonne partie du XX^e siècle, avant de s'élargir pour dépasser la production de bois et se mettre à considérer la valeur des forêts du point de vue de leur importance pour les sociétés, les cultures et les écosystèmes. Aujourd'hui, la réponse concerne les personnes, la société et des valeurs partagées, et elle serait sans doute mieux formulée dans une perspective *centrée sur les droits*. La réglementation forestière est, en fait, une façon de définir les relations entre l'État et ses administrés, et d'établir quels sont les droits garantis à ces derniers sur les terres et les ressources naturelles pour leur permettre de gérer leurs forêts. « Leurs forêts » est une expression qui doit inclure toutes les forêts qu'elles soient publiques, privées ou communautaires (voir Graphique 1). Dans un cadre « axé sur les droits », la collaboration entre « l'État » et ses « citoyens » est fondamentale dans l'élaboration et l'exécution des réglementations.

Les raisons de l'échec – qu'avons-nous appris ?

Comparés au secteur forestier, les autres secteurs sont généralement moins régulés et plus rentables (par exemple, l'agriculture, l'industrie minière, le tourisme, l'immobilier), et le changement d'affectation est souvent une option moins complexe et avec un meilleur retour sur investissement que la gestion durable des forêts. Les plans de gestion forestière (PGF), qui sont les principaux instruments d'application des réglementations, en sont un exemple. Les PGF ont été (et demeurent) complexes, coûteux et difficiles à élaborer, à mettre en œuvre, à surveiller et à faire appliquer⁹. Par ailleurs, comme ils tiennent rarement compte des connaissances traditionnelles ou locales pour promouvoir la durabilité, il est encore plus difficile pour les communautés forestières de se les approprier et de participer à leur exécution.

Les approches réglementaires traditionnelles, descendantes et régies par une logique de « commandement-et-contrôle », sont de plus en plus perçues comme structurellement défaillantes, et leurs défaillances se sont amplifiées et aggravées en ces temps d'austérité gouvernementale. Du point de vue des instances publiques, leur mise en œuvre effective, leur suivi et leur exécution supposent des capacités institutionnelles et des ressources budgétaires tout simplement irréalistes, même dans les pays développés. Du point de vue de ceux à qui la réglementation est destinée, les coûts de transaction et de conformité sont lourds. De plus, lorsque les réglementations ne respectent pas les droits fonciers, civils et/ou politiques coutumiers ou légaux, elles sont perçues comme injustes et illégitimes, ce qui conduit souvent à des conflits.

Le caractère exécutoire limité de structures réglementaires complexes, prescriptives et descendantes conduit à des résultats négatifs inattendus, notamment :

- un moindre respect pour la loi, les systèmes judiciaires et les institutions du secteur forestier ;
- un terreau favorable à des intérêts politiques et économiques enracinés qui sont capables de contourner ou d'ignorer la réglementation forestière en toute impunité ;
- des obstacles insurmontables pour les populations locales qui dépendent des forêts pour subsister et cherchent à s'en servir de façon légale et durable ;

- des niveaux inacceptables de dégradation environnementale générés par la pratique commune de contourner ou d'ignorer des règles lourdes, dont il est par ailleurs très difficile de forcer l'application ;
- et, dans certains cas, des flots de charges et de redevances forestières levées par les institutions forestières publiques pour s'acquitter de leurs mandats sous-financés, ce qui fait augmenter les coûts imposés à tous les acteurs (publics, privés, communautaires) et affaiblit davantage la compétitivité potentielle de la gestion durable des forêts.

Par ailleurs, les échecs réglementaires sont davantage susceptibles de se produire :

- lorsque le véritable objectif de la réglementation est de lever des revenus et/ou d'exercer un contrôle sur les terres forestières au nom des institutions gouvernementales et/ou au profit d'intérêts particuliers ;
- lorsqu'il existe de fortes contradictions et incohérences entre les lois, politiques et réglementations sectorielles (par exemple, entre l'industrie minière, l'agriculture, la foresterie et les aires protégées), qui ont une incidence néfaste sur les forêts ;
- lorsque les réglementations sont contraires aux droits ou pratiques coutumiers ;
- lorsqu'il y a une insuffisance de capacités institutionnelles ou de volonté politique pour effectuer le suivi et la mise en application ;
- lorsque l'approche est prescriptive et met l'accent sur la mise en application et les procédures plutôt que sur les résultats souhaités, tels qu'une amélioration des habitats sauvages et de la qualité de l'eau, ou la réduction des risques d'incendies majeurs ;
- lorsque les règles sont peu adaptées aux lieux et aux conditions, ce qui est souvent le résultat de l'« importation » d'idées étrangères sans un ajustement approprié ;
- et lorsqu'il y a clairement une absence de volonté politique d'appliquer les règles et/ou de combattre la corruption, le favoritisme, la concentration des richesses, la prise illégale d'intérêts, etc., phénomènes bien trop souvent rendus possibles par le statu quo.

Les réponses à l'échec – que pouvons-nous apprendre?

La propriété forestière a fondamentalement changé depuis que des concepts conventionnels relatifs à la réglementation ont été développés. Au niveau mondial, le pourcentage de terres boisées sous propriété gouvernementale s'est réduit de 72% en 2002 à 60% en 2015.¹⁰ Les institutions forestières doivent désormais composer avec des millions de propriétaires qui exercent des droits de propriété considérables sur les terres boisées. De ce fait, il existe maintenant une pression beaucoup plus tangible et immédiate de la part d'acteurs locaux qui défendent la reconnaissance et le respect de leurs droits fonciers, ainsi qu'une demande de participation et de transparence dans tous les aspects de la prise de décisions. Avec cette évolution, il est devenu clair que les questions de gouvernance forestière et de participation locale sont essentielles au succès des réformes. Ces dernières années, cela s'est traduit, entre autres, par une attention

accrue sur les questions de gouvernance forestière et par l'émergence de cadres et d'orientations au niveau international¹¹ visant à promouvoir une participation significative (notamment le consentement libre, éclairé et préalable, tel que défini dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones¹²).

Le vide créé par l'absence de cadres réglementaires effectifs, efficaces et applicables se voit désormais comblé par des initiatives novatrices, comme les efforts déployés pour enrayer la déforestation et la dégradation des forêts (par exemple, les interdictions d'abatage en Asie¹³ et en Afrique,¹⁴ les accords de concessions en Amérique latine¹⁵ et en Afrique subsaharienne¹⁶), et au niveau mondial, le Plan d'action FLEGT de l'UE avec ses Accords de partenariat volontaires (APV), qui sont négociés avec plusieurs pays producteurs de bois,¹⁷ ainsi que le programme REDD.¹⁸ Par ailleurs, des efforts sont faits pour utiliser le commerce comme outil d'amélioration de la gouvernance forestière, comme avec la Loi Lacey (États-Unis),¹⁹ la Loi d'interdiction de l'abatage illégal (Australie),²⁰ la réglementation européenne sur le bois²¹ et, au niveau mondial, le FLEGT.²² Aussi bien intentionnées et largement soutenues soient-elles, ces initiatives s'appuient sur des cadres réglementaires qui ont montré leur inefficacité et viennent ajouter de couches supplémentaires de complexité qui apportent, à leur tour, leur lot de conséquences inattendues.

Nouvelles approches et principes pour repenser la réglementation gouvernementale

Les récentes expériences de pays engagés dans des processus de réforme de la réglementation forestière offrent d'importantes leçons dont il est possible d'extraire quelques principes initiaux.

1. Les réglementations forestières établies grâce à une participation significative et effective des citoyens et des parties prenantes sont plus solides.

Un ensemble grandissant d'expériences et d'indices positifs (tels que l'Expérience du Montana, détaillée dans l'encadré ci-contre) montrent sans doute possible que l'engagement citoyen et la gestion par les parties prenantes sont indispensables à la mise en place de réglementations appropriées, ce qui suppose (i) de comprendre qui sont les principales parties prenantes et quels sont leurs droits, leurs intérêts, leur vision et leurs valeurs ; et (ii) d'établir un processus permettant d'engager efficacement toutes les parties prenantes et les collectivités clés d'une façon que la majorité puisse considérer comme légitime, équitable et transparente. De cette façon, les réglementations risquent moins d'être entravées par d'autres forces et sont plus à même de supporter l'épreuve du temps. L'engagement des citoyens et des parties prenantes offre la transparence requise pour mettre toutes les parties, y compris le gouvernement, face à leurs responsabilités.

2. Le gouvernement doit se limiter à faire ce que nulle autre partie ne peut faire : créer des conditions favorables pour tous les titulaires de droits et faciliter les processus qui garantissent la prise de responsabilité de chacun.

Les missions les plus essentielles du gouvernement sont (i) de générer l'élan et les conditions nécessaires et d'agir comme élément rassembleur pour un processus de réforme

légitime, équitable et transparent ; (ii) d'assurer le caractère juste du processus d'engagement ; et (iii) d'élaborer les politiques qui découlent de cet engagement. Les réglementations doivent établir le rôle et les responsabilités de tous les acteurs légitimes et pertinents, et non pas seulement ceux de quelques collectivités spécifiques. Les gouvernements ne doivent s'occuper des aspects dont aucun autre acteur ne peut se charger. Pour cela, comme pour les autres principes, il est nécessaire de procéder à une décentralisation et une déconcentration au sens large de la gestion et de la gouvernance des forêts.

3. Il est crucial de reconnaître et de faire respecter les droits fonciers locaux et coutumiers.

Là où les droits sur la terre et les forêts ne sont pas établis, la reconnaissance des droits par l'État sera une étape essentielle pour atteindre les buts fixés par les réglementations. De fait, la gestion efficace des ressources naturelles n'est pas possible sans clarifier au préalable la propriété, les droits et les responsabilités, ainsi que la mise en application qui en découle.

S'il n'est pas réaliste d'attendre d'un processus de réforme de la réglementation forestière qu'il soit un vecteur effectif pour résoudre la question des droits forestiers et fonciers, il peut néanmoins contribuer à ce processus. En particulier, les processus de réforme peuvent éviter d'exacerber les conflits liés aux droits en reconnaissant que la fragmentation et la déchéance des droits des individus, des groupes et des communautés

Encadré 1: L'Expérience du Montana

En 1989, la foresterie dans le Montana se trouvait à la croisée des chemins. Les impacts de l'exploitation du bois sur les précieuses ressources en eau de l'État étaient devenus préoccupants, et le gouvernement des États-Unis menaçait, avec le soutien de la société civile, de prendre des mesures dans le cadre de la Loi fédérale sur la qualité de l'eau. Les dirigeants politiques du Montana et l'industrie forestière, craignant une réponse réglementaire traditionnelle, coûteuse et compliquée, ont cherché des alternatives pour satisfaire à la fois aux exigences du gouvernement fédéral et aux demandes des administrés.

Une solution a fait surface au cours d'un processus engageant toutes les parties prenantes : adopter une approche volontaire non réglementaire pour les terrains forestiers privés avec, pour objectif commun, la qualité de l'eau. L'approche n'était pas axée sur des plans coûteux et détaillés de gestion forestière, mais sur l'élaboration de **Meilleures pratiques de gestion (MPG)**, c'est-à-dire un ensemble de directives portant sur les aspects techniques des pratiques d'exploitation forestière et de gestion des sites, tels que la construction de routes, la traversée des cours de d'eau, l'élimination des résidus de récolte, les activités autorisées dans les zones humides, etc. Le Programme des pratiques forestières du Montana supervise l'élaboration, la révision et la publication de ces directives, et le **Programme d'intendance des forêts** donne aux propriétaires de terrains forestiers les informations nécessaires pour prendre des décisions éclairées sur la gestion et la conservation de leurs terres boisées. L'État du Montana a fourni une assistance personnalisée aux propriétaires terriens et a lancé une campagne de formation à travers les « Ateliers de planification d'entretien des forêts », où les propriétaires de terrains boisés ont pu élaborer leurs propres plans de gestion. Un programme de formation des exploitants de bois a été mis en place par l'Association des bûcherons du Montana pour former et accréditer les bûcherons dans l'application des MPG. Les « Bûcherons professionnels accrédités » doivent suivre périodiquement des formations pour se maintenir à jour des évolutions des normes techniques et des pratiques. Après quelque temps, les scieries ont commencé à préférer l'achat de bois extrait par des bûcherons accrédités dans des forêts privées. Un programme de suivi à bas coût, novateur et efficace a été élaboré par l'Association des bûcherons du Montana. Tous les deux ans, des équipes multidisciplinaires composées de spécialistes de la pêche, de l'hydrologie, des sols et de la sylviculture, d'exploitants du bois et de représentants d'ONG visitent les sites de récolte pour vérifier leur conformité aux MPG volontaires. Cette approche s'est avérée extrêmement efficace. Les dernières données de suivi datant de 2014 ont montré que la conformité aux MPG atteint 97%.

–notamment les peuples autochtones – contribuent à accentuer l’aliénation et la pauvreté et imposent à terme des processus de conciliation complexes et coûteux pour clarifier les droits sur la terre et sur l’eau, ainsi que d’autres droits liés à la propriété. Par ailleurs, ils peuvent reconnaître les droits des populations locales à proposer, en tant que citoyens, leurs propres règles collectives, et leur permettre de concevoir et de mettre en œuvre leurs propres règles de gestion. Dans la même ligne, les réformes doivent envisager la mise en place ou le renforcement de systèmes de responsabilisation pour rendre les autorités locales responsables devant leurs circonscriptions et au sein du système légal et politique du pays.

4. Une réglementation efficace doit se focaliser sur les résultats publics les plus importants et concevoir les règles en fonction de ces résultats souhaités.

Les réglementations intelligentes sont l’aboutissement de processus d’élaboration qui commencent par identifier toutes les parties prenantes légitimes et les questions qui leur sont essentielles. Se focaliser sur les façons d’atteindre les « résultats » souhaités pour ces questions devient alors l’axe central de ces réglementations. Le fait de se centrer sur les résultats oblige les parties prenantes à identifier les résultats spécifiques escomptés et à établir un ordre de priorité. Ensuite, le processus peut se dérouler en partant du résultat et aller vers la réglementation requise pour l’atteindre. En établissant un consensus sur les questions et résultats les plus importants et leur ordre de priorité, et en focalisant ensuite les efforts réglementaires sur ces questions et résultats, le suivi et l’administration seront moins complexes et plus abordables, et probablement plus efficaces. En revanche, de nombreux systèmes réglementaires se sont développés au point de vouloir traiter toutes les éventualités, et finissent par faire peu en voulant en faire trop. Par ailleurs, tous les résultats ne sont pas relatifs à tous les types de propriété : si des objectifs multi-usage peuvent être contemplés pour les forêts publiques, ils doivent être limités de façon à éviter des impacts collatéraux sur les forêts privées, comme par exemple sur la qualité de l’eau. Les exigences réglementaires doivent donc varier selon les différents types de propriété.

5. Reconnaître les besoins et en tenir compte pour adapter les réglementations en permanence.

Il existe une tension naturelle entre la stabilité réglementaire et le besoin constant d’adaptation. La recherche, par exemple, va apporter constamment des informations nécessaires pour actualiser les décisions. Les cadres réglementaires durables seront donc dynamiques et adaptatifs, et devront inclure un système permanent de suivi de la performance et d’encouragement de l’apprentissage. Cependant, il n’est pas forcément simple de reconnaître et de prendre en compte des objectifs concurrents comme ceux de donner aux titulaires de droits un sentiment d’assurance et de sécurité nécessaire à la planification et à l’investissement sur le long terme, et de permettre aux réglementations de s’adapter et d’évoluer en fonction de l’expérience, de l’apprentissage et des dynamiques changeantes des forêts, des marchés et des sociétés. Mais, si cela se fait d’une manière transparente, systématique et constante, cela peut promouvoir la compréhension entre les principaux acteurs, minimiser les conflits et les défis juridiques, et faciliter l’identification et le soutien collectifs aux adaptations.

Conclusions

Les forêts jouent un rôle dynamique dans la société et celui-ci a subi de grands changements au cours des dernières décennies. Du domaine exclusif des techniciens professionnels, concentré aux mains des institutions gouvernementales, et sous l'influence de certains intérêts économiques particuliers, il est passé désormais aux mains d'une large collectivité d'acteurs avec une vaste gamme de demandes et d'attentes concernant les valeurs qui vont être reconnues, rendues prioritaires, exploitées, conservées et protégées au sein des forêts. Si certains défendent une plus grande intervention étatique à travers la réglementation et le contrôle, d'autres défendent de façon tout aussi convaincante la dérégulation et la réduction de la présence et du rôle de l'État. Pour les forêts, comme pour toutes les questions complexes, les réponses se situent quelque part entre les deux.

Trouver le bon équilibre à tout moment et en tous lieux ne sera possible qu'avec un engagement effectif et une participation au processus et au dialogue des parties prenantes forestières et des citoyens intéressés. Les défis du secteur forestier sont trop importants et trop complexes pour n'importe quel acteur isolé. Ils ne peuvent être relevés que lorsque tous les acteurs compétents et intéressés sont engagés et bénéficient des incitations appropriées pour participer activement à la gouvernance et à l'administration des ressources forestières. L'expérience du Montana n'est qu'un exemple dans lequel des acteurs non gouvernementaux ont pu jouer des rôles divers et où la principale responsabilité de l'autorité centrale a été d'assurer la responsabilisation et de garantir les résultats, de faciliter le processus réglementaire et de soutenir les acteurs chargés de leur mise en œuvre.

Chaque société, chaque culture doit trouver sa propre marche à suivre. Mais il existe quelques points et principes communs que l'on peut extraire des expériences vécues dans les pays boisés du monde. En étudiant les échecs, on trouve une histoire riche en réglementations complexes, descendantes et très techniques, focalisées sur les forêts mais ignorantes des personnes et des droits. En étudiant les réussites, on trouve un ensemble grandissant d'expériences signalant qu'il est possible d'atteindre les résultats souhaités si et quand il y a un engagement légitime, transparent et équitable de la collectivité intéressée par les forêts dans son ensemble. Les institutions, en trouvant les points de convergence dans l'éventail de demandes et d'attentes, peuvent voir émerger de possibles « réglementations intelligentes. » Alors que les gouvernements partout dans le monde envisagent des réformes de la réglementation forestière, tenir compte des leçons tirées des échecs et des réussites peut non seulement nous faire gagner du temps et de l'argent, mais aussi nous permettre de mieux protéger les forêts du monde et de créer un cadre au sein duquel les citoyens pourront soutenir la gestion forestière dans les années à venir.

Notes de fin

¹ A l'échelle mondiale, la gestion durable des forêts (GDF) ne peut être définie que d'une manière très générale en raison de l'immense diversité des types de forêts, des conditions et des contextes socio-économiques existant dans le monde. Le plus souvent, toutefois, la GDF peut être perçue comme l'utilisation et la conservation durable des forêts dans le but de maintenir et de renforcer les multiples valeurs des forêts à travers les interventions de l'homme. Les personnes sont au centre de la GDF parce que son but est de contribuer à satisfaire les différents besoins de la société dans le temps (FAO, 2014; <http://www.fao.org/forestry/sfm/85084/fr/>).

² La principale raison de ceci est que, pour les personnes et entités concernées, ces défis extra-sectoriels se situent en dehors de leur mandat et requièrent des réponses distinctes qui relèvent du domaine plus large de la coordination et de la mise en œuvre des politiques publiques. Lisez la discussion relative aux questions de gouvernance dans l'éditorial de mai 2014 de *MegaFlorestais*, intitulé *Les agences forestières publiques au XXI^{ème} siècle - Moteurs de changement grâce à la transparence, la réforme foncière, la participation citoyenne et une meilleure gouvernance*. http://rightsandresources.org/wp-content/uploads/MegaFlorestais_Editorial_May-2014_French1.pdf

³ Les réglementations sont ici définies comme des règles spécifiques qui permettent la mise en œuvre et en application d'une loi. Elles ont une portée juridique et sont distinctes des politiques et des lois (qui sont parfois approuvées sans que la réglementation correspondante ne soit jamais élaborée).

⁴ Repenser la réglementation forestière signifie, dans le contexte de la série d'ateliers du même nom et de cette synthèse, d'identifier la façon d'utiliser au mieux les pouvoirs de l'État pour produire des résultats profitant au grand public (par exemple, une foresterie durable, une augmentation ou un entretien des services environnementaux, l'emploi et la croissance économique). Pour plus d'information sur les ateliers, visitez le site www.megaflorestais.org.

⁵ Banque mondiale. 2001. *A Revised Forest Strategy for the World Bank Group*. Projet du 30 juillet 2001, Banque mondiale, Washington DC.

⁶ MacDicken, K.G., Sola, P., Hall, J.E., Sabogal, C., Tadoum, M. et, de Wasseige, C. 2015. Global progress toward sustainable forest management. *Forest Ecology and Management* 352 (2015) 47–56. Elsevier. <http://dx.doi.org/10.1016/j.foreco.2015.02.005>.

⁷ FAO, 2015. *Évaluation des ressources forestières mondiales 2015 – Répertoire de données*. FAO, Rome. <http://www.fao.org/3/a-i4808f.pdf>.

⁸ Sloan, S. et Sayer, J.A. 2015. Forest Resources Assessment of 2015 shows positive global trends but forest loss and degradation persist in poor tropical countries. *Forest Ecology and Management* 352 (2015) 134–145. Elsevier. <http://www.fao.org/3/a-i4895e/i4895e13.pdf>.

⁹ Il est important de garder à l'esprit que les plans de gestion des forêts tels que nous les connaissons aujourd'hui ont été introduits relativement récemment dans les pays en développement tropicaux et subtropicaux. En tant qu'instruments de gestion forestière, ils sont entièrement basés sur la sylviculture occidentale/européenne et non sur les connaissances locales ni les pratiques traditionnelles.

¹⁰ Initiative des droits et ressources. 2016. *Comblant l'écart : Stratégies et actions nécessaires pour sécuriser les droits et les forêts*. Washington, DC : Initiative des droits et ressources. (Les pourcentages pour 2015 proviennent de données préliminaires.)

¹¹ Pour consulter des exemples, voir :

— Davis, C., Williams, L., Lupberger, S., et F. Daviet. 2013. *Assessing Forest Governance – The Governance of Forests Initiative Indicator Framework*. World Resources Institute. Washington, DC. Novembre 2013.

— Kishor, Nalin et Kenneth Rosenbaum (2012). *Assessing and monitoring forest governance: A user's guide to a diagnostic tool*. Washington DC: Program on Forests (Profor).

— Profor et FAO. 2011. *Cadre pour l'évaluation et le suivi de la gouvernance forestière*. The Program On Forests (Profor) et l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation. Rome, 2011.

¹² <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-fr/>

¹³ La RP de Chine, les Philippines, le Sri Lanka, la Thaïlande et le Vietnam ont tous adopté des interdictions d'abatage.

¹⁴ Le Cameroun, le Gabon, le Ghana et d'autres pays africains ont tous adopté des interdictions totales ou partielles d'abatage.

- ¹⁵ Par exemple, les concessions forestières communautaires dans le Petén, au Nord du Guatemala.
- ¹⁶ Par exemple, les concessions forestières communautaires au Cameroun, au Gabon, et plus récemment en RDC, ou encore les concessions d'abatage au Cameroun, au Gabon, au Congo, en RCA et en RDC, entre autres.
- ¹⁷ Les pays ayant déjà signé des APV sont le Ghana, le Congo, le Cameroun, la RCA, l'Indonésie et le Liberia.
- ¹⁸ Le Programme de collaboration des Nations Unies sur la réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD) est un mécanisme –négocié dans le cadre de la Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) depuis 2005– dont l'objectif est d'atténuer le changement climatique en réduisant les émissions de carbone à travers la gestion et la protection effectives des forêts dans les pays en développement.
- ¹⁹ Loi de conservation américaine qui interdit le commerce d'espèces sauvages, de poissons et, depuis 2008, de plantes, illégalement collectées, appropriées, transportées ou vendues.
- ²⁰ La loi de 2002 portant interdiction de l'abatage illégal interdit l'importation en Australie, et la transformation sur place, de bois et des produits ligneux illégalement exploités.
- ²¹ La réglementation de l'UE sur le bois fait partie de la politique européenne de lutte contre l'abatage illégal et le commerce associé, qui a été définie dans le Plan d'action pour l'application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT) de 2003. Depuis 2013, elle interdit la mise sur le marché européen de bois illégalement produit et des produits ligneux qui en découlent.
- ²² Le Plan pour l'application des réglementations forestières et la gouvernance forestière, ou FLEG, est un programme mondial qui soutient les pays pour qu'ils mettent en place des dispositifs améliorés de gouvernance des forêts (par exemple, des réformes des institutions forestières; l'actualisation des cadres politiques, juridiques et institutionnels; l'augmentation des capacités pour la mise en application des lois existantes).

Remerciements

Cette synthèse découle de plus de cinq années de discussions qui se sont tenues lors d'une série d'ateliers organisée par l'Initiative des droits et ressources en partenariat avec le Département des ressources naturelles et de la conservation de l'État du Montana. Les ateliers rassemblent des professionnels de la foresterie de partout dans le monde pour étudier « l'expérience du Montana » avec la réglementation forestière. Les auteurs tiennent à remercier tous ceux qui ont contribué à cet événement annuel en tant qu'organisateur, participant ou expert. Cette analyse doit beaucoup à chacun d'eux. Les auteurs remercient le Département des ressources naturelles et de la conservation de l'État du Montana, le Service des forêts des États-Unis, l'Initiative des droits et ressources, et les nombreuses personnes qui ont participé à l'événement et ont partagé leurs réflexions et leurs points de vue sur cette question cruciale. Nous exprimons également notre gratitude à Clément Doleac de l'Initiative des droits et ressources pour son importante contribution à cette synthèse. Enfin, nous tenons tout particulièrement à remercier Bob Harrington, Chef de la division forestière du Montana, et Angela Mallon, Responsable du Programme d'intendance de la Division forestière d'Etat. Sans leur engagement et leur enthousiasme, rien de tout cela aurait été possible.

MEGAFLORESTAIS

MegaFlorestais est un réseau informel de leaders d'agences forestières des plus grands pays forestiers dévoué à faire progresser les échanges et le dialogue entre les pays sur les défis de la gouvernance forestière, du secteur forestier et le rôle des agences forestières publiques. Créé en 2005, le groupe rassemble les responsables des agences forestières des plus grands pays forestiers dans le monde et offre la possibilité aux leaders de partager leurs expériences et défis d'une manière franche et ouverte. MegaFlorestais vise à favoriser des relations plus étroites entre les agences forestières pour renforcer collectivement leur capacité à jouer un rôle majeur dans la gouvernance forestière et la foresterie durable.

Actuellement, les membres de MegaFlorestais sont le Brésil, le Cameroun, le Canada, la Chine, les États-Unis, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, le Pérou, la République démocratique du Congo, la Russie et la Suède. Pour plus d'informations, visitez www.megaflorestais.org.

L'INITIATIVE DES DROITS ET RESSOURCES

L'Initiative des droits et ressources (RRI) assure les fonctions de Secrétariat du réseau MegaFlorestais.

RRI est une coalition mondiale de 13 partenaires et de plus de 150 organisations collaboratrices internationales, régionales et communautaires engagés dans des réformes de régimes fonciers, de politique et de marchés. RRI s'appuie sur la collaboration stratégique et les investissements de ses partenaires et collaborateurs dans le monde entier en travaillant ensemble pour la recherche, la sensibilisation et le rassemblement d'acteurs stratégiques afin de promouvoir des changements sur le terrain.

RRI est coordonnée par le Groupe pour les droits et ressources, une organisation à but non lucratif dont le siège est établi à Washington, D.C. Pour en savoir plus, visitez www.rightsandresources.org/fr.

BAILLEURS DE FONDS



FORD FOUNDATION



Les opinions exprimées ici sont celles des auteurs et ne sont pas nécessairement partagées par les organisations qui ont généreusement soutenu ce travail ou tous les partenaires de la Coalition.

Ce travail est autorisé en vertu d'un Licence Creative Commons Attribution CC BY 4.0.



1238 Wisconsin Avenue NW
Suite 300
Washington, DC 20007
www.rightsandresources.org