



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DES FORÊTS

VINGTIÈME SESSION

Rome (Italie), 4-8 octobre 2010

POSSIBILITÉS NOUVELLES ET DÉFIS ÉMERGENTS DANS LES DOMAINES DE LA FINANCE ET DE LA GOUVERNANCE FORESTIÈRE

GOUVERNANCE DES FORÊTS

UN REGARD NOUVEAU SUR LES ÉLÉMENTS DE LA GOUVERNANCE DES FORÊTS

1. Depuis dix ans, la gouvernance du secteur forestier figure en bonne place des priorités de la communauté forestière internationale. La nécessité d'améliorer la gestion des forêts s'inscrivait surtout à l'origine dans le cadre des efforts internationaux visant à enrayer les coupes illégales et le commerce associé. Le plan d'action « Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux » (FLEGT) adopté en 2003 par l'Union européenne avait notamment pour objectif d'aider les pays à améliorer la gouvernance du secteur forestier. La Banque mondiale soutient les initiatives ministérielles menées à l'échelon régional pour favoriser la bonne gouvernance et l'application des lois forestières, instaurer ainsi le climat politique nécessaire à la résolution des problèmes complexes et politiquement sensibles posés par l'abattage illégal et la gouvernance du secteur forestier, et susciter l'engagement des politiques à l'égard de ces questions.

2. À l'heure actuelle, la bonne gestion des forêts est jugée importante pour les efforts engagés dans le but de réduire le déboisement et la dégradation des forêts ainsi que le recul de la biodiversité et les émissions de gaz à effet de serre qui en résultent. Dans le contexte de l'atténuation du risque climatique, on constate une prise de conscience croissante du fait que la réussite des vastes programmes axés sur la réduction des émissions dues au déboisement et à la

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

dégradation des forêts (REDD-plus)¹ dépend de l'existence de régimes fonciers clairs et applicables et de structures de gouvernance fondées sur les principes de transparence, de participation, de reddition de compte et de respect des lois. Un large consensus s'est dégagé entre les négociateurs à la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique tenue à Copenhague (Danemark) du 16 au 19 décembre 2009 quant aux sept sauvegardes que les parties doivent promouvoir et appuyer dans les activités REDD-plus qu'elles conduisent dans le secteur forestier pour contribuer à l'atténuation des changements climatiques. L'une de ces sauvegardes renvoie explicitement à l'instauration de structures de gouvernance nationales transparentes et efficaces dans le secteur forestier tandis que les autres résultent directement ou non de l'efficacité de la gouvernance.

3. Suite à la mise en place de ces initiatives, il est désormais largement admis que la bonne gouvernance du secteur forestier est essentielle à la gestion durable des forêts. En outre, les forêts ne pourront pleinement contribuer au recul de la pauvreté que si le secteur forestier est administré de façon à ce que les pauvres conservent un accès garanti aux ressources forestières et aux bénéfices qui en découlent. Or, la gouvernance des forêts ne signifie pas la même chose pour tous et il n'en existe aucune définition internationalement convenue. À l'origine, le terme de gouvernance était quasiment synonyme de gouvernement ou de la manière dont celui-ci s'acquittait de sa mission. Avec l'évolution de la conception du rôle et des responsabilités des gouvernements, cette interprétation s'est élargie et englobe aujourd'hui les nouveaux rôles dévolus à la société civile et au secteur privé. Le terme renvoie désormais à une multiplicité d'acteurs et de niveaux (local, national et international) et l'on admet la diversité des points de vue, des valeurs et des intérêts des différents intervenants. Il s'ensuit qu'améliorer la gouvernance des forêts pour s'acheminer vers leur gestion durable est une entreprise complexe nécessitant la participation active d'un large éventail d'intervenants, outre les administrations forestières.

LES PROBLÉMATIQUES

4. Une gouvernance défailante dans le secteur forestier² peut se traduire par une prolifération d'activités illicites et de graves conséquences sociales, économiques et environnementales:

- i) *Au plan social:* Les forêts ont un important rôle culturel et social dans de nombreux pays: selon les estimations, elles abritent 50 millions d'autochtones et quelque 1,5 milliard de personnes en sont tributaires à des degrés divers pour leur subsistance. Le manque de clarté et de garantie de la propriété foncière, la non application des lois et l'excès de pouvoir discrétionnaire constituent une menace pour les moyens d'existence des populations dépendantes des forêts, les privant d'un important potentiel rémunérateur et

¹ Depuis 2005, la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) envisage l'établissement d'un instrument permettant de fournir des incitations financières aux pays en développement en contrepartie de la réduction des émissions de gaz à effet de serre dues au déboisement et à la dégradation des forêts (REDD). Il est aujourd'hui proposé d'axer ce mécanisme sur ces questions ainsi que sur la gestion durable des forêts et la préservation des stocks de carbone forestier, autant d'activités qui sont maintenant regroupées sous l'appellation « REDD-plus ».

² Selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International, près de la moitié des zones boisées de la planète se situent dans des pays caractérisés par une forte corruption. S'y ajoutent souvent un manque de transparence et de responsabilité financière dans le secteur public comme dans le secteur privé, la faiblesse des institutions forestières qui manquent de motivation ou de moyens d'application, l'imprécision de la réglementation et la contradiction des textes de loi, notamment en ce qui concerne la propriété des terres et des ressources forestières. Dans la plupart des cas, la mauvaise gouvernance n'est d'ailleurs pas limitée au secteur forestier, mais constitue un problème national qu'il est donc difficile de résoudre à l'échelon sectoriel. Il faut compter sur la collaboration intersectorielle qui, dans bien des cas, est tout aussi peu développée.

de la sécurité assurée par les forêts dans les périodes difficiles. Dans le contexte des activités REDD-plus, d'aucuns craignent en outre que cette situation se traduise par un retour à une administration centralisée des forêts, ce qui signifierait l'annulation des progrès engrangés durant les dernières années pour promouvoir la participation active de la société civile et du secteur privé aux processus d'établissement des politiques forestières et la délégation des droits de gestion forestière aux communautés et autres intervenants locaux, si les gouvernements venaient à saisir cette occasion pour assurer leur mainmise sur les ressources forestières et les financements alloués en vue des activités REDD-plus.

- ii) *Au plan économique:* Les allégations d'abattage illégal généralisé et de piètre gouvernance ont donné au secteur forestier une mauvaise image qui pèse sur le climat d'investissement et décourage les investissements à long terme. Les activités illicites ont un effet de distorsion sur l'économie forestière et le commerce des produits forestiers en raison de la concurrence déloyale exercée par les produits forestiers illicites qui sont souvent bradés à moindre prix³. Les producteurs forestiers qui restent dans la légalité s'en trouvent injustement désavantagés.
- iii) *Au plan environnemental:* La Convention sur la diversité biologique (CDB) a établi que les forêts abritent l'immense majorité de la biodiversité terrestre. La mauvaise gouvernance peut favoriser le déboisement, la dégradation des forêts et la perte des services écosystémiques assurés par les forêts tels que la protection de la diversité biologique et des ressources en eau et le piégeage du carbone.

LES AVANTAGES DE LA BONNE GOUVERNANCE

5. Du fait de la capacité des forêts à atténuer les effets du changement climatique (notamment par les activités REDD-plus), la lutte contre le déboisement et l'amélioration de la gestion des arbres et du carbone végétal dans le milieu naturel jouissent d'un regain d'intérêt. La possibilité d'accéder à des financements en vue des activités REDD-plus pourrait avoir un fort effet incitatif sur les pays et les motiver à mieux gérer leur secteur forestier. Plusieurs pays exportateurs de bois d'œuvre ont également été encouragés par la possibilité d'intervenir sur les marchés internationaux des produits forestiers ou d'y conforter leur position, et d'améliorer la gouvernance des forêts au moyen des processus FLEGT, notamment par la conclusion d'accords de partenariat volontaires avec l'Union européenne. La FAO appuie ces processus directement dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP) grâce aux financements mis à sa disposition par l'UE. Enfin, avec l'approche du Sommet de la Terre Rio+20⁴, on assiste au niveau international à un regain d'intérêt pour l'amélioration de la gouvernance forestière afin que les forêts puissent pleinement réaliser leur potentiel de développement durable au plan environnemental, social et économique.

³ Selon la Banque mondiale, les coupes illicites se chiffrent à environ 10 milliards de dollars par an. Par ailleurs, les gouvernements perdent chaque année une somme d'environ 5 milliards de dollars en redevances et impôts non perçus.

⁴ Conférence des Nations Unies sur le développement durable, Brésil, 2012

SURMONTER LES DOUTES QUE SUSCITE LA GOUVERNANCE DU SECTEUR FORESTIER

6. Les pays désireux de réformer la gouvernance de leur secteur forestier devront se doter d'un cadre analytique pour évaluer la situation actuelle, mettre en évidence les défaillances et établir les priorités d'amélioration de la gouvernance. Pour assurer le suivi des progrès dans ce domaine, il leur serait utile d'avoir un ensemble d'indicateurs de la bonne gouvernance correspondant à leurs besoins. Ce sera particulièrement important pour les pays qui se lancent dans un plan de préparation REDD et doivent appliquer les sauvegardes en matière de gouvernance définies pour les activités REDD-plus par les parties à Copenhague. Plusieurs organisations, dont la FAO, ont uni leurs forces, en collaboration avec les pays partenaires, pour mettre au point ce cadre d'analyse et l'ensemble d'indicateurs. Elles ont identifié trois éléments capitaux pour la bonne gouvernance des forêts:

- la clarté et la cohérence des cadres politiques, législatifs, institutionnels et réglementaires;
- l'efficacité de leur mise en œuvre, de leur application et de leur respect; et,
- la transparence et la responsabilité financière des dispositifs de prise de décisions et des institutions.

7. Dans chacun de ces domaines, il est possible de définir des indicateurs clés, adaptés à la situation et aux besoins des pays, que ceux-ci devront évaluer. En concertation avec les partenaires et les pays, la FAO travaille à la mise au point d'un mécanisme de suivi de la gouvernance forestière qui s'intégrerait aux systèmes nationaux de suivi des forêts déjà en place. Il permettrait d'aider les pays intéressés, au moyen de projets pilotes, à mettre en place de mesures pratiques de suivi de la gouvernance forestière conformes aux besoins et aux priorités des pays. Il est également proposé de créer un mécanisme mondial permettant à la communauté internationale de suivre la situation, de faire connaître les avancées dans ce domaine et de susciter la confiance dans la contribution des forêts au développement durable et à l'atténuation du changement climatique.

8. Même si de nombreux pays ont adopté ou actualisé leurs politiques et lois forestières dans les dix dernières années, il faut encore aligner ces textes sur ceux des autres secteurs concernés afin d'éviter les conflits d'utilisation des terres que peuvent engendrer le déboisement et la dégradation des forêts. L'instauration de régimes clairs et garantis de propriété des terres et des ressources forestières est un aspect important de cette entreprise. La FAO a publié un guide pratique sur la réforme des régimes fonciers forestiers et offrira son assistance aux pays désireux d'élaborer leurs propres dispositifs pour l'amélioration du régime foncier des forêts en se fondant sur les principes et processus proposés dans ce guide. Elle a également engagé un processus de consultations avec les pays en vue de la préparation de directives volontaires sur la gouvernance foncière, y compris celle des terres boisées.

9. Améliorer la gouvernance dans le sens des trois éléments précités impose de renforcer les institutions forestières, notamment dans le secteur public, pour en faire des organes plus efficaces, plus transparents et plus responsables. Cela implique aussi d'encourager la participation des parties prenantes et d'établir des mécanismes de suivi, de communication, de vérification et de résolution des conflits. Les programmes forestiers nationaux qui sont chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques forestières dans nombre de pays sont le véhicule idéal de la réforme de la gouvernance du secteur forestier. Ils sont intrinsèquement participatifs et l'un de leurs principes de base est la coordination intersectorielle qui revêt la plus haute importance pour

l'amélioration durable de la gouvernance. La FAO continue d'aider les pays à renforcer leurs programmes forestiers nationaux en mettant l'accent sur la formulation de processus politiques avisés, la participation accrue des parties concernées et le développement des liens avec les autres secteurs.

QUESTIONS À EXAMINER

10. Le Comité souhaitera peut-être inviter les pays à renforcer leurs efforts afin de relever les défis posés par la gouvernance des forêts, réduire ainsi le déboisement et la dégradation des forêts, enrayer les activités illégales dans le secteur forestier et garantir la propriété foncière et celle des ressources.

11. Le Comité souhaitera peut-être recommander à la FAO d'aider les pays à atteindre leurs objectifs de renforcement de la gouvernance dans le secteur forestier, notamment au regard des aspects suivants:

- Évaluation et suivi de la situation de la gouvernance dans le secteur forestier.
- Amélioration de la transparence et de la reddition de compte dans les systèmes de prise de décisions sur les forêts.
- Renforcement des capacités institutionnelles en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques forestières, notamment l'application des lois forestières.
- Renforcement des programmes forestiers nationaux en tant que plateformes-cadres pour l'amélioration de la gouvernance forestière.

12. Le Comité souhaitera peut-être également recommander à la réunion préparatoire de la prochaine Évaluation des ressources forestières mondiales de se pencher sur les paramètres du suivi de la gouvernance des forêts.