

3. Tenure forestière, gouvernance et cadres réglementaires

Comme on le verra plus loin, la réforme de la tenure n'est pas un processus isolé et indépendant, mais fait partie d'une approche plus holistique qui doit être incorporée dans l'agenda de développement du pays. Les réformes de politique nationale ont lieu dans le contexte d'obligations découlant d'instruments internationaux et régionaux signés par les pays et qui servent de référence pour orienter les aspects pertinents des réformes, en particulier ceux qui traitent de la question de l'accès à la terre et aux forêts. Les réformes de la tenure forestière devront se conformer à ces instruments.

Les réformes devraient aussi être liées à la gestion d'autres ressources naturelles telles que la terre et l'eau. Dans une analyse de la réforme de la tenure forestière au Viet Nam, Nguyen *et al.* (2008) font remarquer que "ces réformes englobent des aspects culturels, économiques et politiques". Ce chapitre recense les principaux domaines à prendre en considération dans une approche holistique.

La plupart des pays adoptent, à différents degrés, des buts et objectifs liés à la gestion de leurs forêts, même s'ils sont souvent plus implicites que clairement établis. L'adoption d'une politique forestière officielle est un moyen d'explicitier ces objectifs, en en facilitant l'examen. Les objectifs de gestion forestière mettent souvent l'accent sur la GDF et la création de revenus, en particulier de revenus pour l'Etat-nation, mais de plus en plus aussi pour les ruraux vivant dans ou à proximité des forêts, surtout dans les pays en développement. Dans la majorité des pays, les objectifs sociaux de gestion forestière évoluent considérablement avec le temps et devraient être révisés périodiquement pour veiller à ce que la gestion forestière continue à refléter les demandes de la société (Encadré 2). Pour l'Europe, Schmithüsen & Hirsch (2009) font remarquer que:

Les buts des politiques concernant les forêts publiques sont devenus plus ambitieux, complexes et étroitement liés, car ils portent sur le potentiel économique des forêts pour la production et la transformation de bois industriel, ainsi que leur disponibilité en tant que ressources sociales multifonctionnelles dans les zones urbaines et rurales, leur importance en tant qu'écosystèmes complexes et variés, et leur rôle essentiel dans la conservation de la biodiversité de la flore et de la faune.

Le degré de réalisation des objectifs de gestion forestière dépend d'une multitude de facteurs regroupés en trois grands domaines: gouvernance, tenure et cadres réglementaires (Figure 1). Ce mode conceptuel mentionné tout au long

ENCADRÉ 2

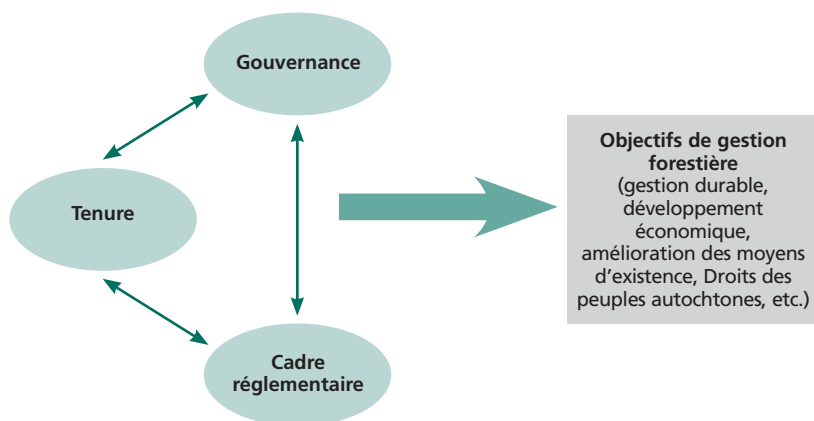
Modification des objectifs de gestion forestière en Asie de l'Ouest et en Asie Centrale, dans le Caucase et en Fédération de Russie

Dans le cadre de transformations sociales, politiques et économiques en vigueur dans la plupart des pays d'Asie Centrale, les secteurs forestiers sont en train de réformer leurs arrangements de tenure en commençant par une révision des objectifs de gestion forestière. L'accent, mis auparavant sur la production de bois d'œuvre ou la conservation intégrale, laisse la place à une vision multifonctionnelle de la gestion, qui englobe la conservation de la biodiversité et de multiples utilisations des forêts.

Source: Adapté de FAO, 2010a.

FIGURE 1

Principaux domaines influant sur la réalisation des objectifs de gestion forestière



de la publication considère la tenure dans le cadre d'un plus vaste système; l'interaction entre tous ces domaines détermine la réalisation ultime des objectifs de gestion forestière. Examinant l'impact des réformes de la tenure en Asie, Dahal & Adhikari (2008) font remarquer que la sécurité de la tenure, à elle seule, ne suffit pas à atteindre les résultats souhaités. Toute tentative de réforme de la tenure doit être accompagnée de réformes parallèles des mécanismes de gouvernance et du cadre réglementaire, si l'on veut espérer atteindre les objectifs de gestion définis. Pour l'Amérique latine, Larson *et al.* (2008) souligne qu'à ce jour, les cadres de politiques:

...ne sont généralement pas parvenus à mettre en place un environnement propice au développement de ces opportunités de gestion... [ils n'ont] pas été accompagnés de réformes institutionnelles reconnaissant les populations, cultures ou moyens d'existence basés sur la forêt; pas plus qu'ils n'ont entraîné une réorientation des priorités sur le modèle de gestion forestière ou une redéfinition des acteurs qui devraient être les premiers bénéficiaires des forêts.

La réforme de la tenure se déroule généralement dans le cadre d'une plus vaste réforme de politique forestière. La tenure a été définie et examinée en détail au Chapitre 2. Les principales caractéristiques des cadres réglementaires et de la gouvernance sont évoquées dans ce chapitre.

CADRES RÉGLEMENTAIRES

Les cadres réglementaires sont des arrangements formels qui définissent comment et dans quel(s) but(s) les forêts sont utilisées et qui est officiellement chargé de quoi. Ils englobent la législation, les politiques, les règles et règlements de leur mise en application, et les directives opérationnelles pour leur mise en œuvre. De nombreux pays ne réunissent pas tous ces éléments. Certains n'ont qu'un décret, sans politique formelle ou instruments subordonnés tels que règles et règlements servant à définir les modalités d'application de ce décret. D'une façon générale, plus le cadre réglementaire est exhaustif, moins il laisse de place à la discrétion bureaucratique et plus le potentiel d'ouverture, de transparence et de certitude est grand.

Sur la base des leçons tirées de la mise au point et de l'application des cadres réglementaires dans divers pays, plusieurs principes généraux ont été dégagés pour assurer une mise en œuvre efficace des politiques (Gilmour *et al.*, 2005):

- Garantir que les cadres réglementaires créent des conditions favorables à leur mise en application effective. Ils devraient permettre aux principaux acteurs d'améliorer leurs moyens d'existence et l'état des forêts en éliminant toute barrière à cet égard.
- Éviter la réglementation excessive (en particulier dans un premier temps) de façon à ce que les partenaires soient capables de mettre en œuvre les politiques.
- Offrir des droits d'accès aux ressources forestières ou de propriété sûrs et à long terme.
- Dans la mise en œuvre d'initiatives, démarrer simplement, puis ajouter des tâches de plus en plus complexes sur la base des capacités des acteurs.
- S'efforcer autant que possible de réduire au minimum les coûts de transaction pour toutes les parties prenantes.
- Le renforcement des partenariats et de la confiance pour se conformer au cadre réglementaire prend du temps et requiert l'appui des institutions et des processus locaux de gouvernance. Toutefois, la présence d'un cadre réglementaire complet et progressif n'offre pas de garantie sur la gestion des forêts conformément aux objectifs énoncés. En règle générale, une bonne gouver-

nance est un des facteurs les plus décisifs pour déterminer la réalisation des objectifs de gestion forestière. Cependant, sans un cadre de politiques favorable, les réformes forestières sont peu susceptibles d'aboutir aux résultats biophysiques et socio-économiques escomptés.

Les cadres réglementaires pour les secteurs non forestiers ne sont pas nécessairement expressément liés à la gestion de la forêt ou aux politiques forestières, mais peuvent avoir des impacts directs. Par exemple, les populations peuvent détenir, en vertu de la loi forestière, des droits formels pour la collecte des produits forestiers non ligneux (PFNL) mais ne pas être en mesure de faire arriver ces produits au marché pour les vendre à cause de règlements de transport ou commerciaux. Leur capacité d'opérer dans le cadre d'une loi est par conséquent entravé par une autre loi (voir exemple dans l'Encadré 3). Les aspects des cadres réglementaires issus de secteurs non forestiers qui empiètent sur la réalisation des objectifs de gestion forestière doivent par conséquent être considérés dans le cadre global du processus de réforme. D'autres exemples de règlements contreproductifs sont présentés au Chapitre 5.

GOVERNANCE

La gouvernance désigne la manière dont les décisions sont prises et appliquées. Elle peut être définie comme "la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques, environnementales et sociales d'un pays pour le développement" (USAID, 2000). La gouvernance est influencée par l'ensemble des règles et pratiques formelles et informelles (y compris culturelles) qui régissent

ENCADRÉ 3

Exemple de conflits d'intérêts entre différentes réglementations et leurs effets sur les moyens d'existence locaux

L'« Uganda Wildlife Authority » (UWA) s'est vue contrainte d'autoriser l'accès des communautés locales aux ressources, après que des tentatives d'empêcher les communautés vivant aux abords des zones protégées de collecter certaines ressources traditionnelles (comme les pousses de bambou sur le Mt Elgon) se sont soldées par des protestations et une résistance. L'UWA a compris qu'elle ne pouvait interdire l'accès car elle ne disposait pas de personnel suffisant pour faire appliquer la loi. D'après ses statuts, l'extraction de ressources des parcs nationaux est illégale, mais une clause a été ajoutée lui permettant d'autoriser "les activités autrement illégales" s'il est prouvé qu'elles servent les intérêts de la conservation. Cette clause permet la gestion participative des ressources dans les aires protégées, sans qu'elle soit explicite ni exigée, et permet à l'UWA de laisser lettre morte sa politique informelle d'accès aux ressources.

Source: Barrow et al., 2002.

ENCADRÉ 4

Evolution de la notion de gouvernance

...Le terme "gouvernance" était au départ synonyme de gouvernement (ou de la façon dont le gouvernement exerçait le pouvoir). Une question centrale de la nouvelle interprétation de "gouvernance" est la modification du rôle de l'Etat, compte tenu des nouveaux rôles du secteur privé et des organisations de la société civile. Par gouvernance, on entend la modification de la perception des rôles et responsabilités du gouvernement de "l'ancien" style de gouvernance vers une nouvelle situation faisant intervenir une codirection de divers acteurs. Les aspects importants de cette nouvelle situation sont liés à sa nature multipartenaires, multi-échelons (national, international et local) et à sens multiples: différents acteurs peuvent embrasser des valeurs, des intérêts et des opinions différentes.

Au niveau théorique, il est à noter que la gouvernance vise à conduire— en améliorant les situations sociales. Elle doit par conséquent affronter la complexité et se base sur la pensée systémique impliquant des processus multipartenaires et un apprentissage social destiné à apporter des améliorations au niveau de tous les ordres de gouvernance, y compris les débats sur l'efficacité, les normes et les valeurs.

Source: van Bodegom *et al.*, 2008.

la façon dont une société affronte une question particulière, comme la gestion forestière (Encadré 4). Il s'agit de savoir comment les décisions sont prises concrètement plutôt que comment elles sont définies en tant que procédures officielles, et elle doit prendre en compte les relations de pouvoir. Elle concerne davantage les processus que les procédures. De par sa nature, la gouvernance implique l'utilisation du pouvoir appliqué à la prise des décisions et à leur mise en œuvre. Les décisions portant sur l'accès et l'utilisation des ressources affectent invariablement un grand nombre d'acteurs ayant des intérêts différents, voire contradictoires.

Les réformes de la tenure exigent souvent un déplacement du centre du pouvoir pour les grandes décisions. En effet, elles modifient la dynamique sociale entourant la gestion forestière, en transformant les rôles traditionnels des responsables forestiers et autres acteurs. Des changements sociaux d'une telle ampleur ne peuvent être suscités uniquement par la direction, mais doivent être accompagnés de changements associés de la gouvernance globale en soutenant les nouveaux arrangements.

Le concept de bonne gouvernance a gagné du terrain dans les domaines du développement à la fin des années 1980, lorsqu'une étude détaillée parrainée par la Banque mondiale a identifié des faiblesses de gouvernance dans les Etats concernés comme étant la cause des mauvaises performances de l'aide au développement en Afrique subsaharienne. Depuis lors, la bonne gouvernance est considérée comme une condition essentielle aux progrès économiques. En s'inspirant des approches

de la Banque mondiale, l'USAID et la Banque asiatique de développement (BAsD) ont identifié quatre principes de bonne gouvernance: transparence, justification de l'emploi des fonds, participation et prévisibilité (Sharma & Acharya, 2004), auxquels on pourrait ajouter la responsabilisation, l'inclusivité, l'équité et le partage des avantages. Une bonne gouvernance désigne la qualité du processus qui aborde expressément ces principes.

CONCLUSIONS

Ce schéma conceptuel des interactions entre les cadres réglementaires, la gouvernance et la tenure pour satisfaire les objectifs de gestion forestière est essentiel pour comprendre le processus de réforme de la tenure examiné au fil des chapitres suivants, qui mettent en relief la nécessité d'aborder chacun de ces domaines de manière holistique. Toutefois, la détermination des objectifs de gestion forestière est un point de départ fondamental, et on ne saurait trop insister sur son importance. L'axiome selon lequel "la forme suit la fonction" est particulièrement indiqué, car l'ensemble des structures, arrangements ou formes liés aux cadres réglementaires, à la tenure et à la gouvernance découle de la détermination de cette fonction première de la gestion, à savoir les objectifs.

De nombreux aspects de l'agenda global de réforme, y compris les réformes du cadre réglementaire et du système de gouvernance, requièrent généralement un renforcement substantiel des capacités des principaux acteurs avant de pouvoir opérer les changements. Cet aspect est affronté plus en détail dans les chapitres suivants.