

## 8. Questions émergentes

Plusieurs enjeux émergents sur la scène internationale ont le pouvoir d'influencer la politique forestière en général et les processus de réforme de la tenure en particulier. Ce chapitre passe en revue les plus importants de ces enjeux.

### DEMANDE CROISSANTE DE GESTION DURABLE ET DE RÉCOLTE LÉGALE DU BOIS

Au cours des vingt dernières années, la gestion durable des forêts et la récolte légale du bois d'œuvre ont suscité un intérêt croissant, donnant naissance à diverses initiatives à l'échelle internationale et nationale en faveur de ces objectifs. La discussion suivante aborde certaines de ces initiatives du point de vue de la tenure et de sa réforme.

Certains pays ont pris des mesures unilatérales visant à empêcher les importations de bois récolté de façon illégale. Par exemple, en 2008, les États-Unis ont amendé la loi Lacey vieille d'un siècle pour interdire le commerce de bois d'œuvre et de produits du bois de source illicite. Ainsi, l'importation de bois d'un pays où le bois a été récolté en contrevenant aux lois de ce pays devient illégale. Cette politique établit un précédent pour le commerce mondial de produits végétaux, qui pourrait soutenir les efforts d'autres pays de gérer leurs ressources naturelles plus efficacement. Elle renforce également les initiatives visant à encourager la GDF et à décourager la récolte illicite de bois.

Une des principales approches pour garantir la durabilité des pratiques de gestion forestière est la certification officielle. La plupart des mécanismes de certification ont fixé une série de principes et critères à cet effet. Ceux-ci soulignent, entre autres, l'importance d'assurer une définition claire des droits de tenure et d'usage. Par exemple, un des principes clés du Forest Stewardship Council exige "des droits de tenure et d'utilisation à long terme, démontrés et incontestés, clairement définis", tandis qu'un autre précise "la reconnaissance et le respect des droits des peuples autochtones" (FSC).

Une approche relativement récente de réduction de la coupe illégale est le processus relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT), qui est né des préoccupations internationales sur l'impact de la coupe illégale et du commerce du bois. L'Union européenne a adopté un Plan d'action FLEGT en 2003, axé sur les Accords de partenariat volontaire (APV) entre l'Union et les pays qui produisent ou exportent du bois d'œuvre. Ces accords visent à garantir que toute exportation de bois d'un pays partenaire est accompagnée d'une licence prouvant que le bois a fait l'objet d'une récolte légale (Brazill & Broekhoven, 2009). Dans le cadre de ce processus, il est largement admis que l'insécurité de la tenure est souvent une cause d'activités de

coupe illégale. De ce fait, la clarification des problèmes de tenure, la consultation d'un vaste éventail de parties prenantes, une gouvernance améliorée et des cadres réglementaires de soutien sont des aspects essentiels de la mise au point d'un APV. Toutefois, si un processus d'APV de définition de la légalité pourrait affronter la réforme de la tenure, il ne le fait pas nécessairement (Matthew Markopoulos, communication personnelle).

Il est par conséquent clair que les questions de tenure sont au cœur des approches actuelles visant à garantir la gestion durable des forêts et l'origine légale des échanges de bois.

### **Paiements pour services environnementaux (PSE) et REDD+<sup>5</sup>**

Un secteur important et sensible est le lien entre les paiements pour services environnementaux (ou écosystémiques) et la réforme de la tenure. Le concept de PSE a suscité un intérêt croissant ces dernières années «comme mécanisme visant à traduire les valeurs externes, non commerciales de l'environnement, en véritables incitations financières pour la fourniture de services environnementaux par les acteurs locaux» (Engel, Pagiola & Wunder, 2008). L'idée à la base d'une approche PSE est que les bénéficiaires externes d'un service environnemental offrent une rétribution directe, contractuelle et conditionnelle aux propriétaires et utilisateurs locaux des terres en échange de pratiques sécurisant la conservation et la restauration des écosystèmes (Wunder, 2005). Wunder donne des exemples de quatre types d'arrangements en faveur des PSE :

- piégeage et stockage du carbone, par ex. une compagnie d'électricité du Nord qui rémunère les agriculteurs des tropiques pour la plantation et l'entretien des arbres;
- protection de la biodiversité, par ex. les bailleurs de fonds pour la conservation rémunèrent les populations locales pour la mise hors production ou la restauration naturelle de zones destinées à créer un corridor biologique;
- protection des bassins versants, par ex. les usagers de l'eau en aval rémunèrent les agriculteurs en amont pour l'adoption d'affectations des terres limitant la déforestation, l'érosion du sol, les risques d'inondations, etc.;
- beauté du paysage, par ex. un opérateur touristique paie une communauté locale pour ne pas chasser dans une forêt utilisée pour les safaris touristiques.

Wunder définit les PSE comme une transaction volontaire entre au moins un acquéreur et au moins un pourvoyeur de services, axée sur un service environnemental bien défini (ou une utilisation des terres susceptible de garantir ce service), et subordonnée à des dispositions contractuelles.

Wunder, Engel & Pagiola (2008) analysent les études de cas de PSE tirées des pays développés et en développement, la plupart en Amérique latine, mais également en Chine, France et Australie. Les auteurs font la distinction entre programmes financés par les gouvernements et par les usagers, ces derniers étant à bien plus petite échelle. Les programmes financés par les gouvernements tendent

<sup>5</sup> Cette section est adaptée de Gilmour, 2009b avec ajouts.

également à des objectifs non environnementaux tels que la réduction de la pauvreté et le développement régional, outre les principaux objectifs écologiques. Ils sont normalement administrés par des organismes nationaux créés *ad hoc* ou opérant déjà dans le secteur. Dans presque tous les cas, il faut un intermédiaire entre ceux qui paient le service et ceux qui le fournissent:

Le travail avec les fournisseurs est particulièrement complexe du point de vue logistique (et représente l'essentiel des coûts de transaction) car ils sont généralement disséminés sur le territoire. Quelqu'un doit se charger de négocier avec eux et/ou de communiquer les propositions de rémunération, contracter des accords avec les intéressés, s'assurer de la suite donnée et effectuer les paiements. (Wunder, Engel & Pagiola, 2008)

Dans la quasi-totalité des cas, les paiements sont octroyés directement aux propriétaires (particuliers, groupes communautaires, coopératives et communautés autochtones).

Le rôle des forêts dans le piégeage et le stockage du carbone offre une opportunité pour les PSE, et a fait des forêts un élément important durant les récentes délibérations internationales sur le changement climatique. Un nouveau concept est en cours d'élaboration pour la réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD+), qui sera appliquée après le Protocole de Kyoto. Si l'idée à l'origine des transferts de carbone est de rémunérer les populations ou les gouvernements pour la plantation d'arbres en vue de piéger le carbone, l'idée à la base de REDD est de rétribuer les populations pour éviter la déforestation et la dégradation des forêts. Ce système devrait permettre aux nations exposées à de vastes réductions des superficies boisées ou de graves déclin de la qualité des forêts d'engendrer des revenus (Vickers, 2008). Le Fonds de partenariat pour le carbone forestier de la Banque mondiale et le Programme UN-REDD piloté par la FAO, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) envisagent de préparer les pays en développement afin qu'ils soient en mesure de prendre part à un marché de crédits carbone pour les projets de foresterie.

La mise en œuvre d'un système de PSE comporte maintes difficultés pratiques liées aux PSE. Le lien entre le service à fournir et le changement de végétation/utilisation des terres est souvent ténu, et comporte d'importantes questions d'audit. Dans la plupart des cas, des mesures de substitution (zone de terres marginales reboisées, ou accroissement de la densité d'arbres/végétation) pour déterminer la conformité devront être convenues.

Wunder, Engel & Pagiola (2008) s'interrogent également si les programmes encouragent réellement les bonnes utilisations des terres, car les liens biophysiques sous-jacents n'ont pas été pleinement mesurés et sont sujets à controverse. Toutefois, les auteurs soutiennent que "dans de nombreux cas où les paysages sont encore à l'état quasi naturel et les services sont satisfaisants, il y a matière à plaider

pour la conservation basée sur le principe de précaution— notamment parce que la prévention des changements négatifs d'utilisation des terres... serait beaucoup plus économique que des efforts de restauration" (Wunder, Engel & Pagiola, 2008). Le rôle des forêts dans la fixation du carbone est indéniablement un élément important dans le débat mondial sur le changement climatique, et les approches REDD+ pourraient jouer un rôle dans les scénarios futurs de gestion forestière, ce qui se traduira par l'ajout d'importants objectifs à l'échelle internationale ou nationale à l'ensemble existant d'objectifs locaux. Cependant, plusieurs précautions liées à la réforme de la tenure sont à garder à l'esprit, car une mise en œuvre efficace de REDD+ dépendra de la réforme de la tenure dans de nombreux pays. Une autre préoccupation est que les aspects liés au carbone en forêt seraient plus dominants dans les politiques REDD que les droits et intérêts des peuples autochtones et des communautés locales. Il est de plus en plus admis que REDD+ ne peut fonctionner que si la tenure forestière est clairement établi, car les paiements pour les services doivent être ciblés sur les populations détentrices de droits forestiers (Cotula & Mayers, 2009; Fisher, 2009), afin de garantir l'indemnisation des peuples dépendant de la forêt lorsque leur accès aux ressources forestières est limité. Cette considération de simple justice s'accompagne d'une question pragmatique: les populations sont peu susceptibles de conserver la forêt si elles ne reçoivent pas de dédommagements pour éviter de dégrader des ressources. Cotula & Mayers (2009) font également remarquer que des capacités institutionnelles locales et la connaissance et la préparation pour mettre en pratique une bonne foresterie seront essentielles pour REDD+ et nécessitera des droits de propriété locaux efficaces et équitables. La tenure devra par conséquent être le point de départ de la considération et non une réflexion après coup. Si la tenure n'est pas réglée avant la mise en œuvre de REDD+, cela comportera des incidences négatives à la fois pour les moyens d'existence et pour la réussite du plan en termes de conservation. Etant donné que la mise en œuvre d'une réforme efficace de la tenure est généralement lente, le risque est qu'une précipitation excessive résultant de l'exécution de REDD+ se traduise par une allocation de droits à tort à des populations (c'est-à-dire celles dépourvues de droits traditionnels) (Fisher, 2009).

REDD+ est de plus en plus préconisé pour ses avantages en faveur des pauvres. Comme le soulignent Fisher *et al* (2008) pour les PSE d'une façon générale, les avantages de REDD+ n'ont rien d'automatique, et REDD+ devrait être ciblé avec soin sur les pauvres. Parallèlement, si la tenure n'est pas réglée, REDD+ risque de compromettre les moyens d'existence et d'aggraver la pauvreté.

Une volonté d'aménager les paysages dans le but d'optimiser les budgets carbone semble émerger des débats, même si les modalités ne sont pas claires. Si les fonds aux gouvernements nationaux sont acheminés par des sources internationales ou par l'industrie en échange d'accroissements garantis du piégeage et stockage du carbone, la foresterie du carbone aura le potentiel de décentraliser le pouvoir lorsque l'agenda de gestion dépend des gouvernements. Cela serait susceptible de modifier la dynamique des droits transférés de gestion forestière. En particulier, il est fort probable que le processus délibératif, adaptatif et fondé sur la

réflexion pour l'exécution de la tenure et des réformes associées, qui est au cœur de l'approche proposée dans cette publication, pourrait être faussé, voire écarté. Les avantages escomptés de REDD+ pourraient avoir un effet dissuasif sur la dévolution de la tenure par les gouvernements (Fisher, 2009), ce qui compromettrait nombre des effets positifs de la décentralisation et de la délégation de la gestion forestière. Lewis (2009) soutient que le débat sur REDD:

... s'est concentré sur les obstacles techniques et méthodologiques et sur la finance du carbone ... (et que) sans une planification attentive, REDD risque de créer de grands nombres de "réfugiés du carbone" à mesure que les gouvernements réduisent les activités de déboisement non rentables, comme celles des petits agriculteurs et ramasseurs du bois de feu...

Lewis poursuit en citant des études avançant que:

... les plus grandes superficies boisées et un degré élevé d'autonomie communautaire dans les décisions sont toutes associées à une forte activité de piégeage du carbone et à des avantages pour les moyens d'existence. En revanche, les utilisateurs locaux privés d'une sécurité de droits extraient les ressources à des rythmes non viables.

C'est pourquoi il est impératif que les organisations gouvernementales et non gouvernementales compétentes s'engagent dans le débat sur le changement climatique pour infléchir les règles, et en particulier pour protéger les droits des communautés. L'introduction des nouveaux agendas (tels que REDD+ et autres approches liées au piégeage du carbone) pourrait détourner l'attention de l'objectif de la réforme, et surtout rendre les cadres réglementaires et systèmes de gouvernance associés les plus favorables possibles. Une fois que ces systèmes sont fonctionnels et effectifs, des agendas supplémentaires peuvent être ajoutés, à condition que des sauvegardes appropriées soient mises en place pour garantir les moyens d'existence et l'émancipation des populations locales.

