



Conseil économique et social

Distr. générale
14 décembre 2010
Français
Original : anglais

Forum des Nations Unies sur les forêts

Neuvième session

New York, 24 janvier-4 février 2011

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

Les forêts au service des populations qui en dépendent pour vivre et de l'élimination de la pauvreté

Lettre datée du 3 novembre 2010, adressée au Secrétaire général par les Représentants permanents de la Suisse, de l'Indonésie, de l'Afrique du Sud et du Mexique auprès de l'Organisation des Nations Unies

Les Missions permanentes de la Suisse, de l'Indonésie, de l'Afrique du Sud et du Mexique auprès de l'Organisation des Nations Unies ont l'honneur de faire tenir ci-joint un rapport sur la série d'ateliers coorganisée par les gouvernements des pays susmentionnés sur le thème de la gouvernance forestière et de la décentralisation.

Compte tenu de l'importance du rapport et de sa pertinence pour l'action menée par l'Organisation des Nations Unies, en particulier dans le domaine de l'environnement, nous vous serions obligés de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre ainsi que le rapport (voir annexe) qui l'accompagne comme document du Forum des Nations Unies sur les forêts à sa neuvième session. Nos quatre pays sont disposés à faire ultérieurement part de leur expérience individuelle en matière de gouvernance forestière, au titre de l'un des points de l'ordre du jour de cette session.

Le Représentant permanent de la Suisse
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) Paul **Seger**

Le Représentant permanent de l'Indonésie
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) Hasan **Kleib**

Le Représentant permanent de l'Afrique du Sud
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) Baso **Sangqu**

Le Représentant permanent du Mexique
auprès de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) Claude **Heller**

* E/CN.18/2011/1.



Annexe**Gouvernance forestière et décentralisation : rapport sur la série d'ateliers coorganisée par les Gouvernements de la Suisse, de l'Indonésie, de l'Afrique du Sud et du Mexique***Résumé*

Depuis 2004, une série d'ateliers internationaux biennaux, organisée à l'initiative des pays, et à l'appui du Forum des Nations Unies sur les forêts, a rassemblé, dans un esprit d'échange et d'apprentissage réciproque, des pays qui, dans le monde entier et au sein des régions, entreprennent actuellement des actions de décentralisation et une réforme de la gouvernance. Ces ateliers ont réuni tout un éventail de participants issus des gouvernements, de la société civile, des instituts de recherche, des organismes communautaires et du secteur privé afin qu'ils débattent des principaux aspects théoriques et pratiques de la décentralisation et de la gouvernance dans le secteur forestier, en abordant les questions transversales des moyens de subsistance, de l'équité et plus généralement du développement durable. Chacun des ateliers a été pensé de telle sorte que des enseignements soient tirés et des recommandations formulées pour que le Forum des Nations Unies sur les forêts et d'autres acteurs et décideurs institutionnels clefs puissent y donner suite.

Les expériences des pays ont montré que la décentralisation était un processus non linéaire qui exigeait un apprentissage constant et une expérimentation dynamique. Une décentralisation efficace exige l'établissement de consensus par un processus ouvert, transparent et sans exclusive; la mise en place d'un processus décisionnel participatif; le renforcement des capacités institutionnelles, techniques et humaines; des ressources financières suffisantes et la promotion des investissements; la définition des objectifs en fonction des contextes locaux et une certaine souplesse pour s'adapter aux différentes situations et à leur évolution. Les résultats obtenus au niveau des moyens de subsistance, et l'incidence de la décentralisation et de la réforme de la gouvernance ne sont pas les mêmes d'un lieu à l'autre, et le lien entre réformes de la gouvernance et viabilité des forêts est extrêmement variable tant dans les mêmes pays et parmi les pays ayant entrepris de telles réformes qu'entre ceux-ci.

Pour que la décentralisation et la gestion forestière donnent des résultats positifs en ce qui concerne les moyens de subsistance, la conservation forestière et le développement au sens large, il est nécessaire de garantir les éléments suivants : sécurité du statut d'occupation et équité dans l'accès aux ressources forestières; répartition claire et raisonnablement équilibrée des pouvoirs fiscaux, du revenu et de l'impôt, et contrôle de la prise de décision, des droits commerciaux et de l'accès au marché; sensibilité aux traditions culturelles et au savoir local, et reconnaissance des droits ancestraux des communautés locales.

Les questions et conclusions qui sont revenues le plus souvent lors de cette série d'ateliers sont entre autres les suivantes :

- Le renforcement des capacités aux différents niveaux est indispensable à la réussite de la décentralisation et de la réforme de la gouvernance. Il s'agit entre autres de garantir l'autonomisation à différentes échelles, et ce par toutes sortes

de moyens, notamment par l'éducation civique et l'accès à l'information, le renforcement des mécanismes de communication et de négociation collectives et le renforcement des structures organisationnelles de gestion des ressources forestières. La constitution de capacités et d'alliances nouvelles parmi les populations marginalisées sont indispensables si l'on veut que la décentralisation entraîne de réels changements, et crée de véritables espaces participatifs ainsi que des tribunes d'expression aux niveaux les plus modestes de la société;

- Jusqu'à présent, la décentralisation s'est souvent résumée à faire assumer les coûts et charges de la protection et de la gestion forestière aux gouvernements, communautés et ménages au plan local, sans leur accorder beaucoup de pouvoir ni la garantie qu'ils en récolteraient les fruits. En outre, les investissements et contributions des communautés et des populations locales en matière de gestion forestière sont généralement sous-estimés et ces dernières sont souvent insuffisamment dédommagées, un traitement de faveur étant accordé aux parties prenantes ou entreprises externes qui investissent;
- Garantir la sécurité du statut d'occupation et des droits de jouissance des ressources forestières est important mais ne suffit pas à améliorer les moyens de subsistance. Même lorsque ces droits sont clairement définis, le manque de capacités, de compétences, de fonds, de solutions technologiques et d'accès au marché et d'autres éléments indispensables peut empêcher les détenteurs de ces droits de les exercer;
- Les hiérarchies établies en fonction de la classe, de la caste, de l'ethnie et du sexe favorisent les élites, qui accaparent les avantages et le pouvoir décisionnel, faisant obstacle à une décentralisation démocratique et aux réformes de la gouvernance forestière. Le renforcement des capacités des populations locales – en particulier des pauvres et des marginalisés – en matière d'organisation, de formulation et d'application de règles et de sanctions peut faciliter l'autonomisation de ces populations et augmenter leur part des bénéfices récoltés;
- L'adoption d'approches véritablement participatives peut contribuer à équilibrer comme il convient le rapport de force entre les citoyens et les gouvernements aux différents niveaux, encourageant ainsi la responsabilisation vis-à-vis des citoyens et réduisant les phénomènes de corruption et d'accaparement des bénéfices par les élites. La participation des citoyens, notamment des communautés locales et des peuples autochtones, dans le cadre d'une gouvernance décentralisée, est particulièrement nécessaire pour traiter certaines problématiques, comme la conservation et les changements climatiques, qui exigent une action citoyenne de grande envergure.

Parmi les recommandations faites au Forum des Nations Unies sur les forêts dans le cadre de la série d'ateliers, 12 étaient en rapport direct avec les moyens de subsistance liés aux forêts. On citera notamment les recommandations suivantes :

- Promouvoir la gestion durable des forêts et un renforcement des avantages qui en découlent, ainsi que l'utilisation judicieuse des outils du marché tels que le paiement de transfert et les accords de partenariat volontaire;

- Éliminer les obstacles et améliorer l'accès des communautés locales aux marchés, ainsi qu'aux revenus produits par la gestion durable des forêts, notamment grâce à une meilleure redistribution des ressources budgétaires;
- Renforcer la transparence des politiques et mesures gouvernementales visant à garantir l'application de la législation forestière, et prendre des mesures globales de lutte contre la corruption à tous les niveaux;
- Encourager le renforcement de la participation des populations locales, notamment des peuples autochtones et des femmes, à la prise de décisions, au partage des bénéfices et à la préservation de leurs valeurs culturelles et sociales, par le biais d'une gestion durable des forêts, ainsi que de programmes tels que REDD plus (réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts), où la gestion durable des forêts constitue une approche solide et crédible s'agissant de préserver et de renforcer les valeurs économique, sociale et environnementale des forêts au profit des générations présentes et futures.

I. Contexte

1. Au cours des 25 dernières années, de nombreux pays se sont engagés dans des programmes de décentralisation et de réforme de la gouvernance du secteur forestier, cédant en cela à une vague de pressions intérieures et extérieures. En règle générale, ces programmes avaient été conçus pour permettre d'atteindre une série d'objectifs liés à la conservation et au développement, tels que l'amélioration de la gestion et le développement durable de tous les types de forêts, une distribution plus équitable des bénéfices tirés des ressources, l'élimination de la pauvreté et le renforcement de la démocratie. Depuis 2004, des pays ont parrainé l'organisation, tous les deux ans, de quatre ateliers internationaux, dans le but de rassembler les pays concernés par la décentralisation et la réforme de la gouvernance du secteur forestier; ces manifestations ont réuni des pays se situant aux quatre coins de la planète ou appartenant à une même région, dans un esprit d'échange et de partage des connaissances à l'appui du Forum des Nations Unies sur les forêts et d'autres initiatives régionales ou nationales relatives à la gouvernance des forêts. À ce jour, ces ateliers ont donné lieu à la publication de trois rapports de l'ONU¹ et de trois volumes² contenant des communications présentées durant les trois premiers ateliers.

2. Chaque atelier a rassemblé des participants de divers horizons : pouvoirs publics, société civile, instituts de recherche, organisations sociales, monde des affaires. Tous ont été organisés autour d'aspects essentiels de la décentralisation et de la gouvernance théorique et pratique dans le secteur forestier, et ont examiné les questions transversales des moyens de subsistance, de l'équité et, d'une manière plus générale, du développement durable. Des exposés, des tables rondes, des séances de travail en groupes et des déplacements sur le terrain ont été organisés à l'occasion de ces ateliers, qui ont été conçus pour favoriser les échanges d'idées issues de la diversité des expériences nationales, et en tirer des leçons et recommandations destinées à orienter l'action du Forum des Nations Unies sur les forêts et d'autres acteurs institutionnels de première importance ou celle des responsables politiques.

3. En avril 2004, les Gouvernements suisse et indonésien ont organisé conjointement, à Interlaken (Suisse), le premier atelier de la série portant sur le thème de la décentralisation, des systèmes forestiers fédéraux et des programmes forestiers nationaux. L'atelier était coparrainé par plusieurs autres gouvernements et organisations qui ont apporté une aide technique, financière ou logistique³.

¹ E/CN.18/2005/10; E/CN.18/2009/16, annexe; et E/CN.18/2011/15, annexe.

² Carol J. Pierce Colfer et Doris Capistrano (dir. publ.), *The Politics of Decentralization: Forests, Power and People*, 2005, Earthscan Londres; Carol J. Pierce Colfer, Gauga Raru Dahal et Doris Capistrano (dir. publ.), *Lessons from Forest Decentralization: Money, Justice and the Quest for Good Governance in Asia-Pacific*, 2008, Earthscan Londres; et Laura A. German, Alain Karsenty et Anne-Marie Tiani (dir. publ.), *Governing Africa's Forests in a Globalized World*, 2009, Earthscan Londres.

³ L'atelier était coorganisé par le Centre pour la recherche forestière internationale et coparrainé par les Gouvernements américain, brésilien, britannique, canadien, ghanéen, japonais, ougandais et russe. L'aide technique, financière ou logistique était fournie par les secrétariats du Forum des Nations Unies sur les forêts et de la Convention sur la diversité biologique, le Mécanisme pour les programmes forestiers nationaux de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Programme sur les forêts de la Banque mondiale, l'Organisation internationale

4. Avec 160 participants provenant de 51 pays qui représentent 70 % de la couverture forestière mondiale, l'atelier d'Interlaken a donné une vue d'ensemble des processus de décentralisation appliqués actuellement à la gestion forestière ou en cours d'élaboration. Les participants se sont surtout penchés sur les aspects conceptuels et opérationnels de la décentralisation, à savoir : a) la répartition des rôles et des responsabilités et la coordination intersectorielle aux différents niveaux; b) les politiques, les cadres réglementaires et le partage équitable des bénéfices; c) les processus de participation, les points de divergence et la représentation des parties concernées; d) les incitations financières, la promotion de l'investissement et le partenariat avec le secteur privé; e) le renforcement des capacités, les compétences techniques et l'information; f) la préservation des fonctions de l'écosystème, le maintien de la productivité forestière et l'utilisation adéquate du savoir et de la technologie.

5. En septembre 2006, l'Indonésie a accueilli le second atelier de la série qui portait sur le thème de la gouvernance forestière et de la décentralisation en Asie et dans le Pacifique, et s'est tenu à Yogyakarta (Indonésie). Premier des trois ateliers régionaux qui ont suivi celui d'Interlaken, cet atelier s'est aussi situé dans le prolongement d'un précédent atelier régional sur les thèmes de la décentralisation et de la délégation de la gestion forestière en Asie et dans le Pacifique, qui s'était tenu à Davao (Philippines), en 1998, sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). L'atelier de Yogyakarta a été organisé dans le cadre d'action du Partenariat asiatique pour les forêts, coparrainé par les Gouvernements du Japon, des Philippines et de la Suisse, avec l'aide de plusieurs autres organisations⁴. Avec plus de 120 participants de la région Asie-Pacifique et d'ailleurs, l'atelier a permis de poursuivre le débat sur les questions soulevées à Interlaken. On notera toutefois l'accent mis sur la nécessité d'une décentralisation économiquement et techniquement viable et l'attention particulière accordée aux enjeux essentiels du Partenariat Asie-Pacifique, notamment : a) la corruption et l'exploitation illégale des forêts; b) le statut d'occupation, les droits et l'équité; c) les feux de forêts, l'utilisation et la restauration des sols.

6. Le troisième atelier de la série qui portait sur le thème de la gouvernance forestière et de la décentralisation en Afrique s'est tenu à Durban (Afrique du Sud), en avril 2008. L'atelier a été coorganisé par les Gouvernements sud-africain et suisse et coparrainé et financé par plusieurs autres gouvernements et organisations⁵. L'atelier de Durban a cherché à arrêter une position commune sur les concepts et les

des bois tropicaux, le Fonds mondial pour la nature, World Resources Institute, l'Office fédéral suisse de l'environnement, des forêts et du paysage, la Direction du développement et de la coopération et Intercooperation (Suisse).

⁴ Parmi les organisations ayant apporté leur aide, on citera notamment : le Centre pour la recherche forestière internationale, l'Organisation internationale des bois tropicaux, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Centre régional de formation forestière communautaire, l'Agence allemande de coopération technique, le Ministère du développement international (Royaume-Uni), l'Office fédéral de l'environnement (Suisse), la Direction du développement et de la coopération (Suisse) et Intercooperation.

⁵ L'atelier de Durban a été parrainé par les Gouvernements sud-africain et suisse, l'Office fédéral de l'environnement (Suisse), la Direction du développement et de la coopération (Suisse), l'Allemagne, les États-Unis d'Amérique, la Finlande, l'Indonésie, la Norvège, le Royaume-Uni, ainsi que South African Forestry Company Limited, Sappi, Mondi et eThikwini Metropolitan Council. Le Centre pour la recherche forestière internationale et Intercooperation ont fourni le soutien technique et logistique.

pratiques de décentralisation dans le contexte de la gouvernance forestière en Afrique, et à cerner les possibilités de coordonner les politiques, de renforcer les capacités et de mettre en œuvre les meilleures pratiques et approches de décentralisation et de gestion forestière durable, à différents niveaux. Les débats et les recommandations ont concerné trois thèmes centraux : a) la gestion forestière décentralisée et les moyens de subsistance; b) la décentralisation, la conservation et la gestion forestière durable; et c) le commerce international, les finances et l'investissement dans la réforme de la gouvernance forestière. L'atelier a accueilli 187 participants en provenance de 45 pays, dont 34 d'Afrique.

7. Le quatrième et dernier atelier portait sur le thème de la gouvernance forestière, de la décentralisation et du REDD plus en Amérique latine et dans les Caraïbes, et s'est tenu à Oaxaca (Mexique), du 31 août au 3 septembre 2010. Il a été organisé par les Gouvernements mexicain et suisse qui ont reçu le parrainage et l'appui d'autres gouvernements et organisations⁶. L'atelier a examiné les questions de la décentralisation et de la gouvernance placées en regard de l'action mondiale de réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD), en a tiré les enseignements et a envisagé les possibilités d'action, les synergies, les alternatives et les menaces éventuelles. Les exposés en plénière, les tables rondes et les débats en espace libre ont abordé notamment : a) le droit et le statut d'occupation des forêts, la population et le carbone; b) les possibilités de réduction de la pauvreté et la gestion forestière durable dans les territoires autochtones; et c) la gestion forestière communautaire et le REDD plus. Les déplacements sur le terrain ont permis de prendre la mesure des systèmes de paiement des services liés à l'environnement, de la foresterie communautaire et de la gestion forestière durable par rapport à la réduction des émissions (REDD plus). L'atelier a accueilli 230 participants en provenance de 34 pays, dont 22 d'Amérique latine et des Caraïbes.

II. Principaux enjeux et conclusions des ateliers

Atelier d'Interlaken

8. L'atelier d'Interlaken a mis en évidence la diversité des formes et mécanismes de décentralisation, ainsi que des motivations, du rythme adopté et des progrès accomplis. De manière générale, pour ce qui est de la gouvernance décentralisée, on constate un écart important entre la théorie et la pratique, des incohérences, et souvent aussi des abus, dans la répartition des rôles, des attributions et des avantages en matière d'aménagement forestier. Après avoir analysé les systèmes fédéraux, où les ressources sont généralement gérées localement, les participants à l'atelier ont conclu qu'une gestion décentralisée efficace doit s'appuyer sur trois

⁶ L'atelier d'Oaxaca a été organisé par la Comisión Nacional Forestal (Mexique) et l'Office fédéral de l'environnement (Suisse), et coorganisé par le Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR), Intercooperation (Suisse), le Secrétariat du Forum des Nations Unies sur les forêts, la Banque interaméricaine de développement (BID) et United States Agency for International Development (USAID). Parmi les autres parrains, on citera notamment : la Direction du développement et de la coopération (DDC), le Ministère du développement international (Royaume-Uni), le Ministère suédois de l'agriculture, le Ministère norvégien de l'environnement, le Ministère finlandais des affaires étrangères, l'Agence japonaise de coopération internationale (AJCI), l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT), la Fondation Ford et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

éléments fondamentaux, dans les systèmes fédéraux comme dans les systèmes centralisés : a) la juste répartition des pouvoirs de décision et des prérogatives fiscales et le partage des attributions entre les différents niveaux de pouvoir en fonction de leurs capacités et besoins; b) l'application effective des textes et la responsabilisation à tous les niveaux de pouvoir pour veiller à ce que les administrations s'acquittent de leurs missions de manière équitable, rationnelle et efficace; et c) de véritables liens avec des secteurs qui ont une incidence sur le secteur forestier ou qui subissent son influence⁷.

9. Il ressort de l'expérience de différents pays que la décentralisation est un processus non linéaire, parfois cyclique, qui exige un effort constant d'apprentissage et de la vigueur dans l'expérimentation. Les conditions d'une décentralisation effective sont les suivantes : a) création d'un consensus au moyen d'un dialogue ouvert, transparent et sans exclusive; b) prises de décisions concertées; c) renforcement des capacités institutionnelles, techniques et humaines; d) allocation de ressources financières et incitations à l'investissement suffisantes; e) adaptation des objectifs au contexte local et accroissement de la flexibilité pour faire face à des situations variées et changeantes. Pour être pérenne, la gestion forestière décentralisée ne saurait se réduire à un transfert de charges; elle doit apporter des avantages nets aux collectivités et aux foyers concernés. La responsabilisation des populations locales et le renforcement de leur capacité de prendre en main la gestion de leurs ressources naturelles doivent être considérés comme une priorité.

10. La réussite de la décentralisation passe par l'établissement et la diffusion large et rapide d'un cadre politique et juridique clair, l'intégration du processus dans les programmes forestiers nationaux, des objectifs réalistes, une répartition claire des rôles, des attributions, des ressources et des responsabilités, ainsi que des procédures de règlement des différends. L'analyse des avantages de la décentralisation en ce qui concerne les moyens de subsistance, la conservation du patrimoine et, plus largement, le développement, montre qu'il est bon de prendre en considération les aspects suivants : la stabilité du régime foncier et l'accès équitable aux ressources sylvestres, la répartition transparente et équilibrée des pouvoirs en matière fiscale et la maîtrise des décisions, des droits commerciaux et de l'accès aux marchés, et enfin le respect des traditions culturelles, des savoirs locaux et la reconnaissance souhaitable des droits ancestraux des habitants.

Atelier de Yogyakarta

11. Les conclusions de l'atelier de Yogyakarta, au cours duquel l'expérience de pays d'Asie et du Pacifique a été analysée, corroborent celles d'Interlaken. Des problèmes anciens relatifs à la participation, à l'équité, au régime foncier, aux modes de subsistance et aux moyens investis dans les processus de décentralisation ont été mis en évidence. Souvent, les lignes directrices et les procédures d'application sont inexistantes ou manquent de clarté; de puissants acteurs dont les intérêts sont menacés par la décentralisation et la réforme de la gouvernance peuvent quant à eux faire échouer les mesures les mieux intentionnées en résistant ou en les sabotant. Pour être viable à échéance raisonnable, la gouvernance forestière décentralisée exige un changement radical des règles du jeu, notamment

⁷ Carol J. Pierce Colfer and Doris Capistrano, « Decentralization: issues, lessons and reflections » in *The Politics of Decentralization: Forests, Power and People* (voir note de bas de page 2).

en ce qui concerne la répartition des droits, des rôles, des attributions et des avantages, et l'autorité chargée d'en décider.

12. L'atelier de Yogyakarta a également fait apparaître d'autres points sensibles, notamment : a) les problèmes inhérents à la conservation à grande échelle; b) la pérennisation du financement de la décentralisation et de la réforme de la gouvernance; c) la création d'incitations à la gestion décentralisée adaptées, surtout pour les forêts de qualité médiocre et les marchés sous-développés; et d) la lutte contre la corruption et les activités illégales pratiquées dans le cadre de systèmes décentralisés. Il est également très difficile d'engager les différentes étapes de la décentralisation dans le bon ordre et au bon rythme. Par exemple, l'expérience indonésienne a montré qu'une décentralisation rapide peut, faute de capacités institutionnelles appropriées favoriser les comportements opportunistes et se traduire par l'augmentation du déboisement.

13. Des études de cas ont montré que les conflits et les pratiques destructrices viennent de désaccords sur la question de savoir qui possède des droits sur les forêts et les ressources sylvestres. Les droits doivent être clairs et garantis; il convient de les protéger contre des intérêts extérieurs et locaux, y compris ceux de l'État et de ses administrations. Même lorsque les droits sont clairs, le manque de moyens peut empêcher leurs détenteurs de les revendiquer ou de les exercer.

14. Il importe également que le degré de responsabilité de chaque échelon de l'autorité ou administration soit clairement établi en ce qui concerne la réglementation, les mesures d'exécution et le règlement des différends. La confusion et les incohérences dans les mesures, les lois et la réglementation, notables surtout dans les premières étapes de la décentralisation et des réformes de la gouvernance, peuvent créer ou amplifier des zones de flou propices à la corruption et aux pratiques illégales. Cela étant, dans certains cas, un engagement collectif fort et une gestion décentralisée de la forêt ont donné lieu à une réglementation plus efficace et à une meilleure application du droit forestier.

15. La population locale peut se laisser prendre au piège de l'illégalité, en particulier lorsque la loi et la réglementation ne sont pas cohérentes ou se prêtent à des interprétations contradictoires. Lorsque les interdictions ne sont pas réalistes, qu'il n'existe pas de solution de substitution et que les règles administratives sont non seulement excessivement lourdes mais aussi très coûteuses à respecter, il est difficile pour les petits usagers de la forêt de respecter la loi, et leurs moyens de subsistance en pâtissent⁸. À cet égard, les personnes en butte à une pauvreté chronique, les femmes et les groupes marginalisés sont souvent les plus touchés.

⁸ Yati Bun and Amele Imalal, « Governance and community-based forestry in Papua New Guinea », document présenté à l'atelier de Yogyakarta; Luca Tacconi, Marco Boscolo and Duncan Brack, « National and International policies to control illegal forest activities » (Bogor Barat (Indonésie), Centre pour la recherche forestière internationale, 2003); Krystof Obdzinski and others, « Illegal forest activities in Berau and Kutai Timur: impacts, driving forces and remedies », Forests and Governance Programme Governance Brief n° 26 (Bogor Barat (Indonésie), Centre pour la recherche forestière internationale, 2006); Marcus Colchester and others, « Justice in the forest: rural livelihoods and forest law enforcement » (Bogor Barat (Indonésie), Centre pour la recherche forestière internationale, 2006).

Atelier de Durban

16. En Afrique, la réforme de la gouvernance et la décentralisation prennent diverses formes et connaissent généralement les mêmes problèmes que dans les autres régions, tels que l'augmentation du nombre de conflits, le népotisme, la corruption, l'absence de transparence et les lacunes dans la chaîne des responsabilités, les injustices sociales et l'accaparement des ressources par les élites. Ces réformes ont certes créé de réelles perspectives, mais la gestion plus durable de la forêt et la répartition plus équitable de ses revenus grâce à la décentralisation démocratique restent problématiques. Les femmes sont particulièrement défavorisées et ne reçoivent pas la part des avantages qui leur est due, et leurs préoccupations, besoins et intérêts ne sont pas pris en compte dans les enceintes officielles.

17. Les résultats et les effets sur le plan de la subsistance diffèrent selon l'emplacement géographique et le rapport de cause à effet entre réforme gouvernementale et viabilité des forêts varie fortement entre les pays qui ont lancé des réformes et sur leur territoire même. Dans beaucoup de pays, la gestion communautaire des forêts progresse rapidement et représente une importante stratégie pour promouvoir les moyens de subsistance lorsque les possibilités économiques restent très limitées.

18. La conservation et la gestion à grande échelle des zones protégées, fondées sur des approches faisant appel à des moyens de réglementation, qui sont fort répandues dans la région, vont à l'encontre d'une gouvernance décentralisée qu'elles entravent fortement. Ces modèles de conservation imposés de l'extérieur rendent invisibles le rôle, la légitimité et la capacité d'innovation des acteurs locaux, y compris dans de nombreux cas de gestion des ressources locales et de décentralisation de fait⁹. Ils ne règlent pas non plus de façon satisfaisante la question des droits des autochtones. Bien que le régime foncier de type coutumier ou communautaire est le plus répandu dans la quasi-totalité de la région subsaharienne, la politique de bon nombre de pays ne reconnaît pas volontiers les régimes autochtones ou cherche à les remplacer.

19. Les réformes en matière de décentralisation et de gouvernance ont été à la fois facilitées et compliquées par le développement des échanges et des investissements ainsi que par l'accroissement des flux financiers dans la région. Le dysfonctionnement des institutions publiques de bon nombre de pays a été reconnu comme l'un des grands obstacles à l'effort d'amélioration de la gouvernance forestière¹⁰, bien que des innovations institutionnelles telles que la certification par une tierce partie et le recours à des observateurs indépendants peuvent promouvoir le changement. La façon dont les communautés locales sont touchées et la manière dont elles peuvent tirer parti des réformes fiscales et de la gouvernance suscitent une vive préoccupation. Le problème de la corruption à tous les niveaux a été jugé important et justiciable de mesures décisives, notamment aux échelons les plus élevés.

20. La rareté des dispositifs permettant de recenser les progrès accomplis et d'orienter l'action future au vu de l'expérience acquise et l'absence d'un cadre pour évaluer et capitaliser les ressources sylvicoles ont compromis les progrès en matière

⁹ Mariteuw Chimère Diaw, en collaboration avec David Blomley et Guillaume Lescuyer, « Elusive meanings: decentralization, conservation and local democracy », exposé liminaire présenté à l'atelier de Durban.

¹⁰ Alain Karsenty, « The new economic great "game" in Africa and the future of governance reforms of the forestry sector », exposé liminaire présenté à l'atelier de Durban.

de décentralisation et de réforme de la gouvernance en Afrique. L'inadéquation des compétences techniques et l'absence de financement et d'incitations économiques limitent l'efficacité de la mise en œuvre de la réforme.

Atelier d'Oaxaca

21. Dans toute l'Amérique latine et les Caraïbes, on compte beaucoup d'activités et de projets liés à la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement (REDD plus), ce qui ouvre de nouvelles perspectives pour la gestion forestière durable et les moyens de subsistance locaux tout en créant de nouveaux défis. Le déboisement et la dégradation des forêts menacent les moyens de subsistance de millions d'habitants de la région de l'Amérique latine et des Caraïbes dont le sort est directement lié à la forêt. Le déboisement et la dégradation des forêts résultent tous les deux d'une gouvernance inappropriée ou inefficace. Si le déboisement est principalement dû à des facteurs transversaux, la dégradation des forêts, elle, est attribuée à des facteurs propres au secteur forestier. Les participants au séminaire se sont accordés à dire que bien que la réduction des émissions ne soit pas un programme de réforme de la gouvernance, elle pouvait et devait contribuer à améliorer celle-ci, sous peine d'être entravée par des échecs qui, malgré quelques progrès, étaient la norme plutôt que l'exception, dans l'ensemble de la région.

22. Des faiblesses communes ont été citées en matière de gouvernance, comme suit : la centralisation et l'opacité du processus de prise de décisions; une bureaucratie étouffante; des politiques mal synchronisées sur le plan de l'agriculture, des infrastructures et autres domaines touchant la forêt; l'accent mis sur la gestion du bois d'œuvre au lieu d'une gestion forestière intégrée plus vaste; l'insuffisance du financement et des capacités; le flou des législations et l'incapacité d'appliquer les lois; la corruption et l'abattage illégal d'arbres; et la mauvaise définition et l'absence de respect des droits fonciers sur les ressources forestières et des connaissances locales. Ces faiblesses soulèvent des préoccupations au sujet des droits des autochtones, des ressources et de l'occupation communes des sols, et de l'absence de droits d'occupation pour les femmes. Les participants ont également fait valoir l'importance de la décentralisation, notamment entre l'État et les collectivités locales, au profit des autochtones, ainsi que la nécessité de renforcer les capacités et d'établir une représentation véritable.

23. De l'avis général, pour réduire le déboisement et la dégradation des forêts, il faut rendre les forêts et les produits forestiers plus concurrentiels sur le plan économique, bien que l'argent, à lui seul, ne suffise pas. Les politiques qui diminuent la rente foncière et augmentent le recouvrement de la plus-value provenant des ressources forestières ou encore celles qui augmentent le prix de produits provenant de forêts bien gérées ou réduisent les coûts d'utilisation des forêts peuvent aider à rendre ces dernières plus concurrentielles sur le plan économique. Pour être efficace, la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement doit tenir compte de tout un ensemble d'acteurs et de forces participant au déboisement à divers titres, ainsi que de différents coûts d'opportunité, institutions et moyens d'application. Les politiques à suivre doivent prendre en compte l'inadéquation entre le calendrier serré appliqué aux instruments de réduction des émissions et les délais plus longs nécessaires à la mise en place de mécanismes et au renforcement des capacités aux niveaux local et national.

24. En Amérique latine et dans les Caraïbes, l'absence de solutions de financement abordables et accessibles en vue d'une gestion forestière durable à petite échelle constitue un obstacle. Le programme de réduction des émissions peut fournir des solutions de financement supplémentaires pour une gestion forestière durable, mais il faudrait au préalable résoudre une série de problèmes tels que l'intégration de la réduction des émissions dans des stratégies de subsistance plus vastes ou dans les structures existantes, et être conscient de leurs faiblesses; recourir à des stratégies intersectorielles plutôt qu'à des modèles fixes; et promouvoir une approche innovante et le partage des connaissances, notamment dans les secteurs forestier et financier, en participation avec les communautés.

25. Les questions liées au statut d'occupation des terres, aux droits d'émission de carbone et aux territoires des autochtones sont les problèmes les plus importants auxquels le programme de réduction des émissions fait face en Amérique latine et dans les Caraïbes, région où les pays n'ont pas encore suffisamment abordé les questions d'occupation des terres dans leurs propositions relatives à la préparation de la réduction des émissions. De l'avis général, pour être légitimes, les procédures liées à la réduction des émissions doivent assurer la participation des autochtones et des communautés afin de désigner des stratégies de réduction des émissions et d'établir clairement et sans équivoque les droits aux avantages en termes de réduction des émissions de carbone. Les participants ont également reconnu que les politiques internes à la communauté pouvaient avoir une incidence sur le partage des bénéfices au sein des communautés et que des solutions toutes faites ne seraient pas efficaces.

III. Problèmes récurrents, enseignements et recommandations

Problèmes récurrents et enseignements

26. L'absence de consultation adéquate et franche, de prise de décisions transparente et responsable et d'approches véritablement participatives continue d'entraver sérieusement les réformes de décentralisation et de gouvernance à travers le globe. Les administrations centrales semblent éprouver partout des difficultés persistantes à déléguer le pouvoir et à partager les finances, conditions préalables importantes à une décentralisation réelle.

27. La décentralisation a le plus souvent été synonyme de transfert des dépenses et des charges afférentes à la protection et à la gestion des forêts aux administrations, aux communautés et aux foyers locaux, assorti de pouvoir infime et d'avantages incertains. Il y a également une tendance à sous-évaluer les investissements et les contributions des communautés et des populations locales dans le cadre de la gestion des forêts, à ne pas suffisamment les dédommager et à accorder un traitement préférentiel aux investissements effectués par des acteurs et des sociétés externes.

28. La garantie formelle de la sécurité d'occupation et des droits aux ressources forestières est importante mais insuffisante pour améliorer les moyens d'existence. Le manque de moyens, de compétences, de ressources, de technologie, d'accès aux débouchés et autres apports nécessaires, peut entraver l'exercice, par les titulaires, de leurs droits, même lorsqu'ils sont clairement énoncés.

29. Les hiérarchies de classe, de caste, d'ethnie et de sexe actuelles favorisent l'accaparement par les élites des avantages et du pouvoir de décision, entravant ainsi les réformes de décentralisation démocratique et de gouvernance des forêts. Le renforcement des capacités, d'organisation, d'élaboration et d'application des lois et de sanction des populations locales, en particulier des couches déshéritées et marginalisées, peut les aider à se démarginaliser et à accroître leur part de bénéfices.

30. La décentralisation peut finir par délocaliser la corruption en fragmentant des mécanismes centralisés à des fins d'exploitation de rente. La rupture des liens entre des milieux d'affaire corrompus et des décideurs nationaux véreux est essentielle dans la lutte contre la corruption.

31. Le renforcement des capacités à différents niveaux est un élément essentiel à la réussite de toute réforme de décentralisation et de gouvernance. Il implique une autonomisation à différents niveaux et selon diverses modalités, y compris l'éducation civique et l'accès à l'information, le renforcement des mécanismes de communication et de négociation collective et la consolidation des structures organisationnelles de gestion des ressources forestières. Il est indispensable que les marginalisés se dotent de nouveaux moyens d'action et nouent de nouvelles alliances pour que la décentralisation suscite des changements réels, crée de véritables cadres de participation et permette à la base de se faire entendre.

32. Les réformes de décentralisation et de gouvernance se conçoivent mieux par itérations ou approximations successives susceptibles d'être affinées au fil du temps. Cela demande un changement de mentalité, qui donnera aux acteurs et parties prenantes, notamment aux plus bas niveaux de prise de décisions, suffisamment de champ d'expérimentation pour que certains échecs puissent être mis sur le compte du processus d'apprentissage.

33. Les approches participatives réelles peuvent créer l'équilibre des forces nécessaire entre citoyens et pouvoirs publics à divers niveaux en renforçant la responsabilisation des derniers vis-à-vis des premiers et en réduisant la corruption et la monopolisation du pouvoir par les élites. La participation des citoyens, notamment des communautés locales et des peuples autochtones, à la gestion décentralisée est particulièrement nécessaire au titre de questions telles que la conservation et les changements climatiques, qui exigent une action citoyenne de grande envergure.

Recommandations

34. Les rapports sur trois des quatre ateliers organisés dans le cadre d'initiatives parrainées par des pays à l'appui du Forum des Nations Unies sur les forêts contenaient chacun un certain nombre de recommandations adressées au Forum, pour qu'il les examine et encourage les pays à prendre des mesures spécifiques. Les recommandations dont les conséquences sont particulièrement importantes pour les moyens d'existence et la gestion viable des forêts sont reproduites ci-dessous. Le Forum pourrait souhaiter les mettre en relief et inviter les pays à prendre les mesures qui s'imposent :

- Promouvoir la décentralisation de la gestion forestière en prenant l'avis de tous les intéressés, en les aidant à s'autonomiser, en stimulant leur participation à tous les niveaux de décisions sur la gestion forestière et en reconnaissant qu'en matière de décentralisation, il n'y a pas de solutions toutes faites;

- Concevoir des démarches appropriées afin de préserver les aires protégées tout en permettant aux populations locales et autochtones et aux habitants des forêts d'en conserver l'usage;
- Promouvoir la gestion durable des forêts, l'amélioration des avantages qu'elles comportent et l'emploi judicieux des outils du marché (accords de paiement de transfert, partenariats volontaires);
- Poursuivre des travaux afin de déterminer la valeur des services écologiques forestiers et d'encourager la mise en place de systèmes de rémunération équitable de ces services, notamment au moyen de mécanismes du marché;
- Éliminer les barrières commerciales et améliorer l'accès des populations locales aux marchés, ainsi qu'aux revenus produits par la gestion durable des forêts, grâce notamment à une meilleure répartition des ressources budgétaires;
- Définir les principes qui guideront les choix institutionnels en matière de représentation équitable;
- Rendre plus transparentes les politiques et les mesures visant à faire appliquer la réglementation forestière, et entreprendre la lutte générale contre la corruption à tous les niveaux;
- Renforcer la capacité humaine et institutionnelle de toutes les parties prenantes, en particulier au niveau local, par diverses méthodes de mise en commun des connaissances, notamment par la constitution de partenariats entre les différentes parties prenantes;
- Aider à renforcer l'inclusion des populations locales, y compris les peuples autochtones et les femmes, dans les processus de décision, le partage des avantages et la préservation de leurs valeurs culturelles et sociales, par le biais de la gestion viable des forêts et de programmes tels que REDD plus, là où la gestion viable des forêts constitue un moyen vigoureux et crédible permettant de renforcer les valeurs économiques, sociales et écologiques des forêts au profit des générations présentes et futures;
- Échanger et appliquer les enseignements tirés de la gouvernance des forêts et de la dynamique de l'utilisation plus large des terres, cause de déboisement et de dégradation des forêts, et formuler des stratégies adéquates visant à assurer la répartition des charges financières et des responsabilités entre acteurs mondiaux, nationaux, territoriaux et locaux;
- Renforcer les moyens dont disposent les pays pour faire face aux exigences du marché en matière de produits et de services forestiers, y compris le carbone, grâce à une meilleure gouvernance des forêts, par exemple en déterminant les liens entre le programme REDD plus, la législation et la gouvernance forestières et application des réglementations forestières, de la gouvernance et des échanges commerciaux;
- Aider à poursuivre le dialogue sur l'atténuation de la pauvreté, la gestion écologiquement viable des forêts et le programme REDD plus, compte tenu des différentes constatations faites lors de l'atelier tenu à Oaxaca dans le cadre de la recherche de solutions à des problèmes et préoccupations de l'heure.