

# Les agences forestières publiques au XXIème siècle

## Moteurs de changement grâce à la transparence, la réforme foncière, la participation citoyenne et une meilleure gouvernance

MAI 2014

AUTEURS :

**TASSO AZEVEDO**

Ancien Directeur du Service des Forêts du Brésil

**BOEN PURNAMA**

Ancien Secrétaire général du Ministère des Forêts, Indonésie

**DALE BOSWORTH**

Ancien Directeur du Service des Forêts des États-Unis

**SALLY COLLINS**

Ancienne Directrice adjointe du Service des Forêts des États-Unis

**JIM FARRELL**

Ancien Sous-Ministre adjoint du Service des Forêts du Canada

**KESHAV KANEL**

Ancien Directeur général du Département des Forêts, Népal

**DOUG KONKIN**

Ancien Sous-Ministre du Ministère des Forêts, des Terres et de l'Exploitation des Ressources Naturelles de Colombie-Britannique, Canada

**JUAN MANUEL TORRES-ROJO**

Ancien Directeur général de la Commission Nationale des Forêts du Mexique

Au cours des huit dernières années, les leaders des agences forestières publiques partout dans le monde ont participé à une remarquable série de réunions convoquées par l'Initiative des Droits et Ressources (RRI) à divers endroits du globe. Ce groupe informel de hauts fonctionnaires, appelé MegaFlorestais, aborde les défis et partage des expériences concernant des questions essentielles pour les forêts et leurs habitants, telles que le changement climatique, les transitions des marchés, la tenure forestière, l'atténuation de la pauvreté et la gouvernance publique. Étant donné que ces entités forestières publiques contrôlent près de 75% des forêts du monde, dont la plupart se situent dans des pays à forte couverture forestière, dits pays MegaFlorestais –l'Australie, le Brésil, le Cameroun, le Canada, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, le Pérou, la République démocratique du Congo, la Russie et les États-Unis–, les discussions de ce groupe peuvent donner des indications sur l'avenir immédiat et à long-terme de la gestion forestière au niveau mondial.

La dernière réunion du groupe MegaFlorestais, accueillie par le Ministère indonésien des Forêts en octobre 2013, avait pour thème « l'architecture de la gouvernance forestière au XXIème siècle ». En examinant cette question, les membres de MegaFlorestais ont convenu que les forêts et les demandes de leurs habitants vont se modifier au fil du temps, que les changements s'accroissent de façon vertigineuse, et qu'il est nécessaire de concevoir des approches nouvelles, et parfois même radicalement différentes, de la gouvernance forestière. Le groupe a résumé l'avenir des forêts au niveau mondial de la façon suivante :

*En grande partie du fait de la déforestation dans la ceinture tropicale et du changement climatique, les forêts naturelles de la ceinture tropicale vont dans les décennies à venir se réduire et celles de la zone boréale auront vocation à s'étendre. Incendies, invasions de nuisibles, sécheresses et autres calamités liées au climat vont devenir de plus en plus fréquentes. Des investissements croissants dans les secteurs miniers et agricoles et le développement de l'industrie énergétique dans des zones forestières vont entraîner la construction d'autoroutes, de chemins de fer et d'oléoducs à travers les forêts naturelles restantes. Les forêts seront plus jeunes et plus fragmentées, et auront des structures plus simples. Dans l'ensemble, ces évolutions vont rendre la gestion des forêts de plus en plus difficile – et, à de nombreux égards, plus coûteuse–, et la production tirée des forêts sera moins prévisible, ce qui aura un impact sur l'approvisionnement des marchés, l'emploi, les moyens de subsistance des populations locales et les revenus des gouvernements.*

Les 80% des populations les plus pauvres du monde qui habitent les forêts et en dépendent pour leurs moyens de subsistance seront les plus affectées par ces changements. Les populations rurales vont s'accroître dans la plupart des pays en développement (quoique moins rapidement que les populations urbaines). Comme tout le monde, ces populations cherchent un avenir meilleur. Elles sont nombreuses à employer des outils juridiques, politiques et marchands pour exprimer et affirmer leurs droits fonciers. Elles veulent avoir plus d'influence sur les politiques qui les concernent, notamment celles relatives à la tenure, aux réglementations et incitations fiscales liées aux forêts, et sont en quête de nouvelles opportunités commerciales et marchandes. En tant que détenteurs de droits, elles souhaitent avoir accès à des informations en temps réel et être associées, voir même mener, les processus de prise de décisions.

Les marchés nationaux et mondiaux des produits forestiers subissent également des évolutions rapides et novatrices. On observe par exemple un virage serré vers les plantations en tant que source principale de fibres commerciales ; les marchés nationaux revêtent encore une grande importance dans de nombreux pays, mais continuent d'être largement ignorés dans les politiques globales de développement ; la demande en bois comme source d'énergie s'accroît, tout comme celle des produits forestiers non ligneux traditionnels ou encore les biocarburants et les nouveaux produits à base de nanotechnologies ; et on voit émerger une conscience du besoin de conserver les forêts naturelles pour leurs services écosystémiques, dont l'approvisionnement en eau douce. La demande en terres forestières est considérable, car elles sont parmi les plus fertiles et peuvent donc être destinées à d'autres usages. Certains pays se demandent encore comment répartir leurs territoires entre forêts, agriculture et production d'énergie, alors qu'ils doivent garantir la sécurité alimentaire et énergétique d'une population croissante.

La gouvernance forestière doit se transformer au niveau mondial pour relever ces défis, et elle devient de plus en plus complexe. Nombre d'agences forestières publiques opérant aujourd'hui, y compris celles de Russie et des États-Unis, ont été établies il y a au moins un siècle et sont donc culturellement conçues et organisées pour des temps plus simples. D'autres, comme celles du Brésil et du Pérou, sont récentes et leurs politiques et structures ont été ajustées pour être en accord avec les tendances et besoins contemporains.

En outre, d'autres agences forestières publiques adoptent progressivement des approches novatrices. Par exemple au Canada l'année où le Service des forêts de Colombie-Britannique célébrait son premier centenaire, le gouvernement régional a intégré ses divers programmes sur les ressources naturelles dans une organisation unique. Une agence foncière est désormais chargée de coordonner des secteurs gouvernementaux autrefois cloisonnés, comme la foresterie, le développement énergétique, l'eau et l'exploration minière. Cette restructuration, possible signe avant-coureur des évolutions à venir, constitue certes une réorganisation, mais aussi et surtout la modification d'une façon de penser et de travailler. L'intégration de la planification et de la gestion des ressources avait pour objectif d'améliorer l'efficacité et l'effectivité, d'encourager la collaboration entre parties prenantes, et de s'aligner sur l'approche foncière intégrale chère répandues dans les communautés.

Au-delà des différences entre les agences publiques chargées des forêts dans les pays MegaFlorestais –âge institutionnel, structure organisationnelle et système politique de fonctionnement–, nous pensons que les principes suivants sont essentiels pour guider une gouvernance forestière efficace au XXI<sup>e</sup> siècle. Ces principes doivent servir à guider l'action des agences au-delà du travail qu'elles accomplissent déjà dans le cadre des lois et réglementations pour améliorer la gestion des forêts du monde :

## 1. La transparence de la gouvernance est fondamentale

Les données relatives aux forêts doivent être disponibles et faciles d'accès pour les citoyens. Ceux-ci doivent être en mesure de faire entendre leur voix dans la création et l'adaptation des plans, stratégies, lois et réglementations forestières qui les concernent. Des procédures de report et traitement des plaintes claires et justes doivent également être mises en place pour résoudre les désaccords. Les appels d'offre sur les produits forestiers issus de forêts publiques doivent être équitables, ouverts et concurrentiels. Les groupes communautaires et autres parties prenantes doivent être en mesure de surveiller activement la performance des agences qui sont à leur service. Les citoyens demandent de la transparence et de la participation, toutes deux rendues possibles par les nouvelles technologies, et donc impossible à refuser. Les agences forestières publiques peuvent décider d'engager les citoyens de façon efficace et productive, en démontrant ainsi au gouvernement qu'un tel engagement génère des politiques et des programmes à la fois plus durables et plus significatifs pour les citoyens.

## 2. La clarification de la tenure (droit fonciers et de propriété) doit être une priorité pour les gouvernements

Dans les pays à forte couverture forestière, les agences forestières publiques doivent se poser en partenaires et en meneurs des changements politiques concernant la tenure forestière. La reconnaissance des droits des communautés et des Peuples Autochtones est un pas essentiel vers le respect des droits de l'homme, la réduction de la pauvreté en zone forestière et la préservation des forêts. Elle inspire la confiance des investisseurs et du public. Dans de nombreux pays, les efforts pour résoudre les réclamations locales, indigènes et autres en rapport à la propriété sur les terres forestières n'en sont encore qu'aux balbutiements, mais les gouvernements accordent de plus en plus de droits –voire la propriété de plein droit– sur les forêts aux familles et aux entités locales et historiques. Ceci conduit souvent à des réussites locales en termes de gestion. Ainsi est-il important d'assortir la reconnaissance des droits aux réglementations nécessaires pour encourager l'utilisation durable et le renforcement des capacités, tant des communautés que des gouvernements au regard de leurs nouveaux droits et rôles respectifs. Dans tous les cas, de nouvelles politiques et actions de renforcement des capacités sont requises pour permettre aux populations de tirer profit de leurs nouveaux droits sur les terres forestières. Les agences forestières publiques doivent contribuer à la transformation de la propriété et de la tenure des terres forestières.

## 3. La gouvernance doit être inclusive.

Les populations demandent à être intégrées dans la gouvernance forestière qui a un impact sur eux. Aussi, les systèmes gouvernementaux qui engagent effectivement les citoyens dans la foresterie sont à même de prendre des décisions plus résilientes et plus durables, grâce à la confiance et au soutien conférés par une gouvernance inclusive. Les structures organisationnelles, les politiques, les plans et les réglementations doivent être conçues de façon à intégrer activement toutes les parties prenantes dans la gouvernance des forêts, y compris les propriétaires terriens, les Peuples Autochtones et les communautés locales. Les pratiques de gouvernance inclusives consistent entre autres à utiliser la technologie pour atteindre les citoyens des zones les plus éloignées ; à élaborer des réglementations faciles à comprendre, à mettre en oeuvre et à faire appliquer ; à engager les utilisateurs des forêts dans le suivi et la mise en application ; et à établir des conseils consultatifs entre citoyens et parties prenantes efficaces ou des organisations similaires pour intégrer tout le spectre des points de vue.

## 4. Les agences forestières doivent évoluer.

Les agences forestières publiques doivent être conçues pour répondre aux demandes des citoyens, aux évolutions des forêts et aux tendances mondiales. Leurs leaders doivent poursuivre une amélioration constante. Des changements organisationnels drastiques seront parfois nécessaires pour mieux se positionner face au changement climatique et aux autres défis majeurs qui se dessinent. Les leaders doivent être responsables devant les citoyens de l'efficacité et de l'efficience de leur gestion des forêts et de leur service au public. Nombre d'agences envisagent des restructurations pour mieux servir la population croissante des nouveaux propriétaires forestiers, et elles opèrent un glissement de leur gestion de terres publiques vers l'accompagnement d'une gestion rationnelle des forêts par les communautés.

Une question urgente au niveau mondial est le besoin de créer des mécanismes efficaces pour travailler de façon interministérielle vis-à-vis des terres boisées et d'encourager des politiques qui promeuvent la gestion à l'échelle régionale ou à celle des paysages. Les politiques relatives aux activités minières, à l'eau et au secteur agricole ont souvent pour effet de contourner ou d'entraver les politiques relatives aux forêts et aux communautés qui en dépendent. De telles politiques concurrentes doivent être réconciliées si les pays veulent gérer leurs forêts de façon durable et affronter les défis liés à la propriété et aux droits sur les terres forestières.

La meilleure approche peut varier d'un pays à l'autre, mais le pouvoir mobilisateur des agences forestières publiques ne doit pas être sous-estimé. Ce pouvoir peut être utilisé pour engager de façon proactive les autres ministères chargés des aspects fonciers, ainsi que les acteurs du secteur privé avec lesquels ils travaillent, pour assurer une prise de décisions rationnelle et transparente sur la terre et l'utilisation de celle-ci, dans le respect des droits des citoyens. Que ce soit de façon officielle ou informelle, avec ou sans restructurations et refontes organisationnelles, il est nécessaire de conduire des processus de prise de décisions intersectoriels, malgré la difficulté que cela présente en l'absence d'un engagement politique fort.

## 5. Les leaders forestiers doivent acquérir de nouvelles compétences.

Partout dans le monde les leaders des agences forestières publiques font face à des défis sans précédents ; ils doivent perfectionner leurs compétences et celles de leur personnel pour une gestion plus efficace. Ils opèrent désormais dans un environnement global où le changement d'une politique ou réglementation dans un pays donné peut avoir des répercussions au niveau international, voire à l'échelle mondiale. Les leaders des agences forestières publiques doivent donc comprendre la complexité des problématiques globales liées aux droits de l'homme, aux organisations et entreprises communautaires, au commerce international, aux tendances émergentes en lien avec les nouvelles technologies, aux marchés et au changement climatique.

Pour réussir, les agences forestières publiques doivent bâtir une culture d'inclusion : elles doivent écouter (vraiment) les citoyens et les collectivités. Les leaders des agences forestières publiques doivent donc avoir de véritables dons de communication, y compris dans des contextes interculturels. Ils doivent avoir des aptitudes pour l'engagement social/communautaire, pour la collaboration et la résolution de conflits, car les citoyens attendent et demandent de plus en plus une voix efficace dans l'élaboration des politiques forestières. De telles capacités sont essentielles pour que les agences forestières puissent établir et maintenir des relations positives avec les citoyens et les parties prenantes. Pour sa part, MegaForestais soutient des séminaires de formation à l'intention de la prochaine génération de leaders des agences forestières publiques et des ateliers pour « repenser la réglementation forestière » visant à stimuler des réformes réglementaires mieux à même de soutenir les droits fonciers en pleine évolution et les meilleures pratiques éme-

rgentes. Une interaction cohérente avec leurs homologues partout dans le monde aidera les leaders des agences forestières publiques à acquérir une vision plus élargie et une meilleure compréhension du contexte mondial, et à partager leurs idées et leurs meilleures pratiques.

Les leaders doivent fixer des objectifs ambitieux et guider leurs organisations et leurs leaders politiques vers ces objectifs.

Les leaders de MegaFlorestais reconnaissent que ces réponses demandent du courage et de l'humilité. Ce siècle apportera sans doute des changements sans précédents pour les forêts du monde. Les agences forestières peuvent avoir une influence positive sur cet avenir, ou bien en être les victimes. Nous, les anciens leaders des agences forestières publiques du monde, avec tant d'autres dans le passé et dans le présent, nous engageons en faveur de la première solution.

## 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. 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. Le processus 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.

### MEMBRES COMPRENENT

Brésil, Cameroun, Canada, Chine, République démocratique du Congo, Inde, Indonésie, Mexique, Pérou, Russie, et Etats-Unis

## L'INITIATIVE DES DROITS ET RESSOURCES

L'Initiative des Droits et Ressources assure le Secrétariat du réseau MegaFlorestais.

L'Initiative des Droits et Ressources (RRI) est une coalition mondiale composée de 14 Partenaires et de plus de 140 organisations internationales, régionales et communautaires pour promouvoir des réformes de la tenure, des politiques et des marchés forestiers. L'Initiative des Droits et Ressources encourage la coopération et l'engagement stratégiques de ses Partenaires et Collaborateurs en travaillant ensemble dans les domaines de la recherche et de la défense des droits, et en permettant à des acteurs stratégiques d'unir leurs forces pour susciter des changements sur le terrain. RRI est coordonnée par le Groupe pour les Droits et Ressources, une organisation à but non lucratif basée à Washington, D.C. Pour plus d'informations, veuillez consulter : [www.rightsandresources.org](http://www.rightsandresources.org).

## SPONSORS

L'Initiative des Droits et Ressources est soutenu par :



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.



1238 Wisconsin Avenue NW  
Suite 300  
Washington, DC 20007  
+1 202 470 3900  
[www.rightsandresources.org](http://www.rightsandresources.org)